



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Sede Amministrativa: Università degli Studi di Padova

Dipartimento di Diritto pubblico, comunitario e internazionale  
CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN: GIURISPRUDENZA

**DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA:  
COME CORRETTIVO DI UNA DEMOCRAZIA  
RAPPRESENTATIVA IN CRISI.**

**Coordinatore:** Ch.ma Prof.ssa PAOLA LAMBRINI

**Supervisore:** Ch.mo Prof. GUIDO RIVOSECCHI

**Dottoranda:** FRANCESCA DONÁ



a Mattia  
e alla mia famiglia,  
autentiche certezze nelle giornate tempestose.



# DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: COME CORRETTIVO DI UNA DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA IN CRISI.

## Indice

<i>Abstract</i> .....	1
<b>1. DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE: UNA RIFLESSIONE A PARTIRE DAL COSTITUZIONALISMO MODERNO</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1. La crisi delle democrazie contemporanee.</b> .....	<b>3</b>
1.1.1. Lo stato dell'arte: a che punto stanno le democrazie costituzionali? .....	3
1.1.2. Il ruolo del gius-pubblicista oggi: non più in platea.....	8
<b>1.2. I “concetti radicali” e le forme del costituzionalismo:     giacobino e liberale</b> .....	<b>11</b>
1.2.1. La definizione dei concetti radicali. ....	11
1.2.2. Democrazia e costituzionalismi della contemporaneità: un percorso che parte da lontano. ....	14
1.2.3. Figli di quale costituzionalismo? Tra giacobinismo e libertà.	18
<b>1.3. L'apertura al “mercato delle idee”: il cittadino che partecipa.</b>	
25	

1.3.1. L'individuazione del fondamentale costituzionale su cui operare. ....	25
1.3.2. Il binomio sovranità popolare-partecipazione del cittadino. .	30
1.3.3. Partecipazione, democrazia, costituzionalismo. ....	34
1.3.4. Può esistere la democrazia senza la partecipazione? Prime riflessioni sul tema.....	37
<b>2. PARTECIPAZIONE, PRINCIPIO PARTECIPATIVO, DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: ALLA RICERCA DI UN PO' DI CHIAREZZA..41</b>	
<b>2.1. Democrazia partecipativa, rappresentativa e diretta. ....</b>	<b>41</b>
2.1.1. Il concetto di "partecipazione": una prima lettura del termine.	41
2.1.2. Democrazia partecipativa, rappresentativa e diretta: un apparente conflitto di interessi, tra integrazione dei modelli e superamento della concezione classica dell'azione amministrativa...	45
<b>2.2. Una prima analisi storico-sociale della nascita del fenomeno della democrazia partecipativa: come si arriva a Porto Alegre? .....</b>	<b>52</b>
2.2.1. La "democrazia partecipativa" dell'America degli Anni Sessanta e il pensiero di Arnstein. ....	52
2.2.2. Il riconoscimento giuridico delle istanze partecipative: il bilancio partecipativo di Porto Alegre e la Convenzione di Aarhus.	57
2.2.3. Il riconoscimento giuridico delle istanze partecipative: la Convenzione di Aarhus. ....	62
<b>2.3. I caratteri della democrazia partecipativa: primi elementi di connotazione del fenomeno. ....</b>	<b>65</b>

2.3.1. Il sentiero della democrazia partecipativa al giorno d’oggi: sul solco del riconoscimento dell’altro.....	65
2.3.2. I caratteri della democrazia partecipativa: la centralità del ruolo procedure. ....	73
2.3.3. I caratteri della democrazia partecipativa: le precondizioni della partecipazione dei cittadini. ....	81
2.3.4. I caratteri della democrazia partecipativa: il favor per il contesto locale.	86
2.3.5. I caratteri della democrazia partecipativa: l’inclusione, le finalità e il cittadino consapevole.....	94
2.3.6. L’opinione pubblica come espressione della sovranità popolare.	100
<b>2.4. La democrazia deliberativa come metodo attuativo delle istanze partecipative. ....</b>	<b>103</b>
2.4.1. La deliberative democracy allora: il pensiero di Besette.....	103
2.4.2. La democrazia deliberativa oggi.....	108
<b>3. <i>PROVE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN ITALIA: IL CONCRETO RIVERBERO DEL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE.</i> ....</b>	<b>115</b>
<b>3.1. La dimensione costituzionale del principio partecipativo. ..</b>	<b>115</b>
3.1.1. “Nella Costituzione italiana non vi è traccia del principio partecipativo” dicevano: brevissima introduzione sul tema.....	115
3.1.2. Alla ricerca del corollario costituzionale della partecipazione nella prima parte dedicata ai principi fondamentali: una lettura aggiornata degli artt. 1, 2, 3 e 5. ....	121

3.1.3. Alla ricerca del corollario costituzionale della partecipazione nella prima parte dedicata ai diritti e alle libertà: una lettura aggiornata dell'art. 21. ....	139
3.1.4. Alla ricerca del corollario costituzionale della partecipazione nella parte sul funzionamento della Repubblica: una lettura aggiornata degli artt. 75, 116, 118 e 138, Cost.....	142
3.1.5. Sull'effettiva sussistenza del principio partecipativo nella Costituzione italiana: conclusioni intermedie. ....	149
<b>3.2. La disciplina legislativa vigente come diretta attuazione del principio costituzionale di partecipazione.....</b>	<b>150</b>
3.2.1. La normativa nazionale in materia di dibattito pubblico: l'art. 22 del D.lgs. n. 50/2016 e la funzione democratica dell'agire amministrativo. ....	151
3.2.2. La normativa regionale in materia di dibattito pubblico: dalla Legge della Regione Toscana sulla partecipazione del cittadino in poi... 162	
3.2.3. La pronuncia della Corte cost. n. 235/2018 sulla legge pugliese in materia di dibattito pubblico. ....	168
3.2.4. L'esperienza del referendum consultivo sull'autonomia differenziata della Regione Veneto: un esperimento concreto di democrazia partecipativa. ....	171
3.2.5. I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e patti di collaborazione comunali: esempi di protocolli partecipativi in essere. ....	182
<b>3.3. Le ulteriori iniziative del tempo odierno: brevi cenni. ....</b>	<b>190</b>
3.3.1. L'associazionismo come ulteriore motore della partecipazione democratica. ....	190



3.3.2. Uno sguardo fuori dai confini: il debat public francese.....	193
3.3.3. La rivoluzione digitale in tema di partecipazione: un profilo da cui non si può (più) prescindere. ....	196
<b>4. LE CONCLUSIONI. LE CONSEGUENZE DELLA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO IN TERMINI DI DEMOCRATICITÀ DELL'ORDINAMENTO: UNA DECISIONE NON PIÙ PROCRASTINABILE.....</b>	<b>203</b>
4.1. Il riconoscimento della partecipazione come principio fondante dei valori della Carta costituzionale.....	203
4.2. La difficile configurabilità di un diritto alla partecipazione: una piccola apertura e le prospettive de iure condendo.....	211
4.4. La partecipazione come metodo di governo e come modo d'essere: reale termometro della democraticità di un ordinamento. ....	215
<i>Bibliografia.....</i>	<i>223</i>
<i>Giurisprudenza .....</i>	<i>256</i>

*“La cura degli interessi privati procede  
per noi di pari passo con l’attività politica,  
e anche se ognuno è preso da occupazioni diverse,  
riusciamo tuttavia ad avere una buona conoscenza  
degli affari pubblici (...).  
Siamo gli stessi a partecipare alle decisioni comuni  
ovvero a riflettere a fondo sugli affari di Stato,  
poiché non pensiamo che il dibattito arrechi danno all’azione;  
il pericolo risiede piuttosto nel non chiarirsi le idee discutendone,  
prima di affrontare le azioni che si impongono”  
(Tucidide, *La guerra del Peloponneso*, II, 40).*

## Abstract

**ITA:** La presente ricerca si interroga sulla configurazione della democrazia partecipativa come correttivo per le lacune della democrazia rappresentativa; in particolare, essa concerne lo studio dei meccanismi di partecipazione dei cittadini alle scelte politico-amministrative delle istituzioni.

Nel capitolo introduttivo il lavoro si è concentrato sullo stato dell'arte delle odierne democrazie contemporanee, recuperando le nozioni di *concetti radicali* e di costituzionalismo liberale; successivamente si sono analizzati i caratteri somatici dei fenomeni partecipativi, al fine di ricostruire un modello giuridico degli stessi basato su circostanze empiriche; si è svolta, poi, una ricognizione del principio partecipativo nell'ordinamento italiano: si è principiato dal dettato costituzionale; si sono prese in esame, poi, la normativa statale e quella regionale, per giungere alla disamina dei fenomeni consultivi e delle prassi amministrative in essere; nel capitolo conclusivo si è cercato di tirare le fila dell'indagine, con riferimento alla sussistenza e al contenuto del principio di partecipazione del cittadino.

**ENG:** The research questions the configuration of participatory democracy as a corrective for the shortcomings of representative democracy; in particular, it concerns the study of the mechanisms of citizen participation in the political-administrative choices of the institutions.

In the introductory chapter, the work focused on the current condition of contemporary democracies, recovering the notions of *radical concepts* and liberal constitutionalism; subsequently the somatic characteristics of participatory phenomena were analyzed, in order to reconstruct a legal model of the same based on empirical circumstances; then a survey of the participatory principle in the Italian legal system was carried out: it began with the constitutional provision; then the state and regional regulations were examined, to arrive at the analysis of the consultative phenomena and the outstanding administrative practices; in the final chapter we tried to draw the conclusions of the research, with reference to the existence and content of the principle of citizen participation.



## CAPITOLO I

### 1. DEMOCRAZIA E PARTECIPAZIONE: UNA RIFLESSIONE A PARTIRE DAL COSTITUZIONALISMO MODERNO.

#### *1.1. La crisi delle democrazie contemporanee.*

##### *1.1.1. Lo stato dell'arte: a che punto stanno le democrazie costituzionali?*

Le trasformazioni politiche e sociali che si sono avvicinate nel nuovo millennio rendono evidente oggi, ancora più di ieri, il declino del tradizionale modello repubblicano che, nel secolo scorso, aveva caratterizzato la maggior parte delle democrazie contemporanee.

Istituzioni politiche, capisaldi di pensiero e tradizionali punti di riferimento – che hanno rappresentato gli elementi fondanti dei sistemi costituzionali, nel modo in cui essi vengono intesi nel tempo in cui viviamo, – vacillano e, in alcuni casi, rovinano<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo altri, sono le categorie proprie dello Stato ad attraversare una profonda crisi: C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 287: “Che oggi si tratti di un vacillare, lo dimostra l’alternarsi di segnali contrastanti. Alcuni sembrano preludere al tramonto, altri a una ulteriore fase del plurisecolare sviluppo dello Stato. Le antiche categorizzazioni dei suoi ‘elementi essenziali’ sono divenute inadatte al rispettivo *definendum*. Lo è il popolo, da quando le convivenze multiculturali o multinazionali si sono formate anche là dove l’omogeneità culturale e linguistica era

La crisi – dapprima economica, poi politico-sociale e, infine, morale<sup>2</sup> – ha contribuito alla destabilizzazione degli Stati nazionali contemporanei, ormai strettamente interconnessi l’un l’altro, nella logica dell’imperante globalizzazione<sup>3</sup>, e ha riportato al centro del dibattito collettivo interrogativi e tematiche, che vanno dritti al nocciolo della *questione costituzionale*: la giustizia sociale, la dignità dell’uomo, l’eguaglianza sostanziale tra i cittadini<sup>4</sup>. Se, da un lato, permane la presenza delle istituzioni, che rappresentano il frutto della democrazia liberale, dall’altro, le democrazie contemporanee hanno imboccato una strada, che si dirige verso una “*contraddittoria fase evolutiva, nella quale al formale mantenimento delle istituzioni della democrazia liberale fa riscontro una dissoluzione del più caratterizzante contenuto storico dell’intero paradigma democratico, e cioè l’opportunità per le masse di partecipare*”

---

storicamente più marcata. Lo è il territorio, in virtù degli aggiramenti immateriali delle frontiere, che siano richiesti da regole di mercati sovranazionali o consentiti dalla tecnica. Lo è la sovranità, variamente colpita anche nel nucleo più esistente di esclusivo potere di normazione”.

V., sul punto, anche A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta Online*, n. 1/2018, nonché C. NARDOCCI, *Prime note in tema di sovranità, rappresentanza politica e multiculturalismo: tra nuove forme di cittadinanza e “diritti di autogoverno”*, in *federalismi.it, Focus Human Rights*, n. 3/2018.

<sup>2</sup> C’è chi ha parlato di un “cedimento strutturale delle coscienze” (*rectius* delle “coscienze di chi governa”): M. BERTOLISSI, *Fiscalità, diritti, libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015, p. 1.

<sup>3</sup> A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, cit., p. 99: “La globalizzazione, dal canto suo, ha messo in discussione la spazialità del diritto e, con essa, ogni pretesa di esclusività delle istituzioni statali sul territorio di riferimento”. Cfr., in tema, S. ORTINO, *Il nuovo nomos della terra: profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, il Mulino, Bologna, 1999 e N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

<sup>4</sup> Sartori la definisce “eguaglianza democratica”, ossia quella che “non si limita al giusto giuridico, ma è quella uguaglianza non soddisfatta dall’egualità nei diritti e di fronte alla legge: è dunque la rivendicazione morale del *iustum*”: G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957.

*attivamente, con il voto e con la discussione, alla definizione delle priorità della vita pubblica*<sup>5</sup>.

La legge ha perso la sua forza – quella che le derivava dall’esperienza illuminista e della nascita degli Stati nazionali – smarrendo la capacità di regolare i rapporti sociali, di incidere concretamente nelle vite dei cittadini<sup>6</sup>: in molti casi, la norma ha ridotto la sua essenza alla definizione – qui usata nel suo significato spregiativo – di burocrazia.

L’avvento delle nuove tecnologie, la cosiddetta “rivoluzione digitale” e l’utilizzo quotidiano dei *social network* hanno stravolto logiche e schemi che – fino a qualche decennio fa – sembravano consolidati, sia per quanto concerne l’istituto della rappresentanza democratica, sia sotto il profilo della comunicazione degli attori pubblici, sia sotto la lente dei rapporti fra pubblico e privato, come anche – e soprattutto – nelle dinamiche più intime tra i consociati<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 488, nello specifico ove riprende il pensiero di C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

<sup>6</sup> “Il diritto delle nazioni ha perso la sua tradizionale forza, non riesce a regolare la complessità del reale né a seguire o accompagnare l’accelerazione dei processi sociali. Le giurisprudenze appaiono in balia delle dinamiche globali, incapaci di gestire l’enorme flusso di istanze di giustizia sociale. Le leggi sembrano aver smarrito ciò che già Vico paventava: l’imprescindibile legame con la vita concreta delle persone, con le storie quotidiane, con le identità delle comunità”: V. PEPE, *La prospettiva vichiana nella comparazione giuridica: natura comune e identitaria nell’età della globalizzazione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, pp. 643 ss.

<sup>7</sup> Ne riflette D’Atena interrogandosi sul concetto di democrazia illiberale, soffermandosi, in particolare, sul ruolo della democrazia diretta: “Oggi, il progresso tecnologico mette a disposizione di ciascuno esemplari di tali ‘ingegnose invenzioni’. Non è, quindi, un caso che torni alla ribalta un dilemma che si riteneva storicamente archiviato: il dilemma tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. In Italia, questa aspirazione alla disintermediazione trova una espressione radicale nell’idea che, in un futuro non tanto lontano, possa farsi addirittura a meno del Parlamento, poiché le decisioni potrebbero essere assunte, in tempo reale, direttamente dai cittadini connessi in rete. D’altra parte, anticipazioni di questa prospettiva sono costituite dall’idea, ripetutamente sostenuta nel dibattito politico italiano, che, rispetto a posizioni manifestate dagli iscritti al partito di appartenenza, i parlamentari debbano limitarsi a un ruolo ancillare, esercitando, in modo

Nel tentare di comprendere le dinamiche, molto spesso torbide e offuscate<sup>8</sup>, che si innestano all'interno dei *palazzi del potere* e in quelle che concernono, poi, i rapporti tra la società civile e le istituzioni democratiche, il cittadino si ritrova smarrito, avvolto in una coltre di incertezza e disorientamento<sup>9</sup>. In un simile contesto, il processo di scollamento fra governanti e governati si rende sempre più evidente: le carenze dell'istituto della rappresentanza democratica si ripropongono in maniera impellente,

---

pedissequamente conforme a quanto deciso dai cittadini, consultati in Internet, funzioni di propria specifica competenza (si pensi all'iniziativa legislativa o al voto sull'autorizzazione a procedere nei confronti di esponenti del Governo) Nella stessa linea, infine, si colloca una recente proposta di legge costituzionale, che pende davanti al Parlamento italiano, la quale prevede un nuovo tipo di referendum, destinato ad affiancarsi ai due già previsti dalla Costituzione italiana. Si tratta del referendum detto propositivo (che meglio dovrebbe denominarsi deliberativo), il quale è chiamato ad approvare definitivamente proposte legislative d'iniziativa popolare, qualora, entro un certo termine, esse non abbiano formato oggetto di approvazione da parte delle assemblee parlamentari": A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 588-589. Cfr., inoltre, D. DE LUNGO, *Internet fra democrazia e diritti costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.

<sup>8</sup> "Le scelte pubbliche che si riflettono su ogni aspetto della vita quotidiana e sul destino dei singoli e dell'intera collettività appaiono eterodirette, oscure e indecifrabili, lontane dalla dialettica democratica ed estranee ai meccanismi della politica": F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 2.

<sup>9</sup> Questa inquietudine può essere così descritta: "lo Stato italiano appare, agli occhi del cittadino, quotidianamente inadempiente e regolarmente impunito per le sue inadempienze. Appare tale agli occhi del cittadino che non ottiene giustizia, o che ricorre alla vigilanza privata perché l'ordine pubblico non è garantito come dovrebbe, o che vede nella istruzione privata o nella sanità privata l'unica costosa alternativa a un pubblico che ha imparato a chiedere (se non a pretendere) ma spesso e volentieri arrogantemente si rifiuta di dare. Ci si lamenta spesso dello scarso senso civico degli italiani, ma non altrettanto spesso si riconosce come sia lo Stato stesso, in tutte le sue articolazioni, a manifestare uno scarso senso civico (...) Quand'anche uscissimo dalla crisi in cui è precipitata l'intera area dell'Euro – e, in primis, l'Italia, per demeriti principalmente suoi – avremmo vita stentata se non affrontassimo di petto, anche brutalmente, il tema del rapporto fra Stato e Cittadini, riportando il primo nel suo alveo naturale e rendendolo sempre e comunque soggetto alla legge e restituendo ai secondi la loro piena dignità e la consapevolezza di poter trovare nelle regole la prima difesa dei propri diritti di libertà": N. ROSSI, *Introduzione*, in AA.VV., *Sudditi. Un programma per i prossimi 50 anni*, a cura di N. Rossi, IBL Libri, Torino, 2012, pp. 16 e 11.



portando con loro diverse *vexatae quaestiones* sulla rappresentanza stessa e sulla forma democratica<sup>10</sup>.

Tradotto in termini giuridici, l'evidente stato di difficoltà in cui versano le istituzioni democratiche oggi – e che offre il punto di partenza per questa riflessione – non si riferisce più unicamente alla forma di governo, concetto imperniato sul principio della divisione dei poteri, ma attiene all'altro fondamentale indicatore del diritto pubblico: *la forma di Stato*<sup>11</sup> e la sua configurazione in concreto<sup>12</sup>, ovvero al ruolo della sovranità popolare.

Da un certo punto di vista – che non può dirsi esaustivo e che, in ogni caso, non è risolutivo del problema – la crisi del modello fronteggia due diversi fattori: da un lato, essa costituisce un avvenimento fisiologico, dal momento che il concetto stesso di democrazia – che, nel corso dei secoli, ha acquisito “*significati, forme e consistenze diversi, a seconda delle differenti realtà*”<sup>13</sup> e del dato storico rilevato – reca con sé il fatto che questa

---

<sup>10</sup> A. RUGGIERI, *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2021, p. 127. Sul tema cfr., inoltre, F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019, spec. pp. 35 ss., e F. SALMONI, *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, pp. 517 ss. In prospettiva teorico-generale, invece, L. FERRAJOLI, *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>11</sup> Le definizioni della nozione sono innumerevoli. A titolo esemplificativo per “forma di Stato” si intende “il rapporto che corre tra le autorità dotate di potestà di imperio e la società civile, nonché l'insieme dei principi e dei valori a cui lo Stato ispira la sua azione”: R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 25. La forma di Stato è naturalmente connaturata anche alla storia costituzionale degli ordinamenti: v. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, cit.

<sup>12</sup> Racconta l'allievo di Livio Paladin, Mario Bertolissi, che il Suo Maestro era solito definire il diritto come “scienza empirica con implicazioni di carattere pratico”.

<sup>13</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 2. Sulla “democrazia” come nozione fluttuante v., inoltre, M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 25.

non possa dirsi completamente realizzata<sup>14</sup> e sia, pertanto, definibile come “prodotto instabile”<sup>15</sup>; dall’altro, essa è comunque indice di un atteggiamento di trascuratezza verso le istituzioni democratiche, il quale ha portato al disconoscimento valoriale delle stesse e, quindi, al decadimento di tutto l’apparato democratico.

### *1.1.2. Il ruolo del gius-pubblicista oggi: non più in platea.*

Tutto ciò non deve corrispondere, per il giurista, ad una abdicazione rispetto al proprio ruolo – che è quello di contribuire alla risoluzione dei problemi giuridici –, poiché ciò significherebbe una mera presa d’atto di *come stanno andando le cose*, priva di risvolti pragmatici, in grado di incidere sul piano fattuale.

In un contesto pari a quello descritto, il giurista, invece, può impiegare le proprie risorse e competenze, optando fra due differenti atteggiamenti di pensiero: limitandosi a ripetere pedissequamente il precipitato normativo delle disposizioni attualmente vigenti, cercando di incasellare i fatti all’interno di queste ultime<sup>16</sup>; oppure, intervenendo

---

<sup>14</sup> D. COSTANTINI, *La democrazia dei moderni. Storia di una crisi*, Firenze University Press, Firenze, 2012, pp. XXIV e 1.

<sup>15</sup> U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 11. Ritorna alla mente la celebre frase del Primo Ministro inglese Winston Churchill pronunciata, nel novembre del 1947, in occasione di un discorso alla Camera dei Comuni: “È stato detto che la democrazia è la peggior forma di governo, eccezion fatta per tutte le altre forme che si sono sperimentate finora”.

<sup>16</sup> E. SIMONETTO, *Crisi del diritto e interpretazione*, in AA. VV., *Sulla crisi del diritto*, Cedam, Padova, 1972, p. 141: “É da osservare che il formalismo è proprio – nonostante quello che appare a una osservazione superficiale – il contrario della certezza del diritto; infatti il formalismo è formula vuota e avulsa dalla realtà, mero sofisma o loicismo astratto e quindi perfettamente governabile a piacimento con semplice artificio logico”. La persistenza dello scarto tra approccio empirico e lettura formale è ben evidenziata da E. DE MARCO, *Percorsi del “nuovo costituzionalismo”*, Giuffrè, Milano, 2005, XIII:

attivamente nel dibattito, prendendo come punto di partenza la *realtà dei fatti* e facendovi continuo riferimento nell'intento di recuperare la dimensione sociale del diritto<sup>17</sup>.

Tuttavia, fra gli addetti ai lavori, quest'ultima impostazione appare come minoritaria<sup>18</sup>. Sembra, invece, che la riflessione della dottrina (e, nello

---

“nonostante la progressiva diffusione delle teorie istituzionalistiche e realistiche del diritto, si registrano tuttora a volte approcci metodologico in cui l'attenzione per il dato normativo formale impedisce di cogliere il valore effettivo dei profili convenzionali o comunque sostanziali dell'assetto costituzionale, di superare visioni statiche del medesimo che sono pur sempre retaggio di logiche di stampo normativistico. In una parola, non solo si stenta a volte a cogliere nelle sue reali dimensioni la ridefinizione in atto dei rapporti tra ordinamento statutale e altri ordinamenti al di sopra e al di sotto dello Stato, traendone le dovute conseguenze anche di ordine costituzionale, ma non si presta nemmeno sempre la dovuta attenzione ad un ordine reale di assetti e rapporti che non è quello normativizzato, rischiando di non cogliere appieno il senso tra costituzione e realtà”.

<sup>17</sup> Adottata questa prospettiva, allora, il giurista, non solo, può contribuire alla lettura dei fatti, che acquistano evidenza anche sul piano giuridico, ma può anche rivestire un ruolo attivo nella scena istituzionale, ponendo questioni, chiedendo specifiche, proponendo soluzioni operative, in un'ottica di supporto al cittadino. È la concezione del diritto, fatta propria da Santi Romano e ripresa da Paolo Grossi, come ordinamento dei rapporti sociali. Si rinvia a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946. La dimensione sociale del diritto è apostrofata da Paolo Grossi con l'espressione “carnalità del fattuale”: v., in particolare, P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017, p. 53 e ID, *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Rosselli*, il Mulino, Bologna, 2018, pp. 75 e 117. Sul punto si veda anche F. PIZZOLATO, *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell'ordinamento*, in AA.VV., *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, a cura di M. Bertolissi, Giappichelli, Milano, 2019, p. 344.

“Nella trattazione di un tema, quale quello della definizione della democrazia e delle sue varianti, fortemente legato all'impostazione teorica di diverse discipline ‘sorelle’, inevitabile per il giuspubblicista avvertire la necessità di un'indagine multidisciplinare avvalendosi altresì della ricostruzione storica dei diversi significati del termine democrazia, come pure risalire alla genesi del costituzionalismo, le cui caratteristiche epistemologiche rischiano oggi di essere sottoposte a forte tensione”: così A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini “democrazia” e costituzionalismo*, in *DPCE Online*, n. 3/2020, p. 3923.

<sup>18</sup> R. PEROTTI, *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Feltrinelli, Milano, 2016, p. 169: “I giuristi hanno la tendenza a risolvere i problemi con le norme. L'approccio giuridico predilige la nozione di regola e di proibizione, e in gran parte ignora la nozione di incentivo”, il giurista, infatti, “Assume che, una volta definito ciò che è consentito e ciò che non lo è, il problema sia risolto. Se

specifico, di quella gius-pubblicistica) sia stata, e sia ancora oggi, orientata verso una incredibile adorazione delle *norme*<sup>19</sup> a discapito dei *fatti* e, quindi, della *realtà*<sup>20</sup>.

E questo perché, in termini di comprensione del dato reale, il risultato del positivismo giuridico è, per forza di cose, parziale e non consente – *rectius* non ha consentito finora e, per tale motivo, la sua revisione appare di una certa urgenza – di guardare alla sostanza delle questioni<sup>21</sup>. Il cambio di prospettiva – che consentirebbe, quindi, di mettere a fuoco gli *altri problemi* del diritto – non rappresenta, dunque, un mero capriccio metodologico, ma è corroborato da un intimo convincimento,

---

qualcosa non funziona, si stabilisce una norma che proibisca certi comportamenti. Se ci sono troppe partecipate, si scrive una norma secondo cui un'amministrazione pubblica può possedere una partecipata solo se è 'strettamente necessaria alle proprie finalità'. Pazienza se qualsiasi amministrazione locale troverà una giustificazione formale per possedere qualsiasi partecipata”.

<sup>19</sup> La si è anche chiamata “fame insaziabile di norme” in A. RUGGIERI, *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1999, p. 17.

<sup>20</sup> “Realtà e cose sono il dato, da cui anche il giurista non può prescindere” M. BERTOLISSI, *Tempo, esperienze, riforme*, in AA.VV., *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, cit., p. 42. O, ancora, si veda M. BERTOLISSI, R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 1, i quali si esprimevano così a proposito dell'ordinamento giuridico di stampo positivista: “una costruzione di una magnifica ordinatissima fabbrica di concetti, che non si riesce, però, bene a capire in quale rapporto stia con la realtà, tanto questa appare diversa e lontana”.

<sup>21</sup> Paolo Grossi ne ha parlato in termini di “diritto legale imbalsamato” e di “tragedia della legalità moderna” che è quella di “ridursi al rispetto di contenitori vuoti dei più aberranti contenuti”. (...) “la conseguenza negativa da sottolineare è che la provenienza del diritto, di tutto il diritto, dai palazzi alti del potere, cioè la sua riduzione in un complesso di leggi intese come or ora descritte, non può che generare la lontananza e la separatezza del diritto legale dalla storicità perenne della società. Con la ulteriore conseguenza negativa della degenerazione del legalismo in formalismo, giacché tutto si riduce a un gioco di testi autorevoli in cui il diritto è stato *imbalsamato* e sui quali devono esercitarsi i ghirigori più o meno logici degli interpreti”: P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., p. 7.

secondo il quale il giurista ha il dovere morale di intervenire per migliorare il diritto, la sua percezione e, pertanto, la società in cui vive<sup>22</sup>.

A questa ricerca si impongono, quindi, due preventive prescrizioni di metodo: 1) che l'indagine non rimanga (più) in superficie, ma che attinga e attinga direttamente dai concetti fondamentali del diritto pubblico, densi di pragmaticità e, al contempo, in grado di fornire definizioni generali e inclusive degli archetipi delle odierne democrazie costituzionali; 2) che il giurista si "sporchi le mani", contribuisca alla sperimentazione in ambito giuridico, proponga soluzioni in grado di tenere assieme la realtà delle cose e la normativa vigente, sotto il segno del buon senso, che vede la giustizia come *ars boni et aequi*<sup>23</sup>.

## ***1.2. I "concetti radicali" e le forme del costituzionalismo: giacobino e liberale.***

### *1.2.1. La definizione dei concetti radicali.*

Attraverso una recente rilettura del pensiero di Carl Schmitt, i fondamentali da ricercare sembrano essere riconducibili a quella che il filosofo tedesco definiva come "*concettualità radicale*"<sup>24</sup>, ossia come

---

<sup>22</sup> "Giudice, scienziati, avvocati, notai possono garantire una risposta giuridica veramente capace di ordinare la transizione", poiché "è buonsenso non tentare una inefficace rimozione, illusi da abbacinanti mitologie": lo sostiene P. GROSSI, *Il diritto in una società che cambia*, cit., p. 112.

<sup>23</sup> Si riprenda la celebre definizione di Celso (II secolo d.C.) ancora oggi difficilmente superabile, nel senso che riesce a cogliere, in termini di capacità definitoria, il valore autentico del diritto.

<sup>24</sup> C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, il Mulino, Bologna, 1972, p. 61.

“*condizioni teoretiche complessive*”<sup>25</sup>, le quali consentono di costruire i concetti giuridici cogliendo “*la loro struttura ultima, radicalmente sistematica*”<sup>26</sup> e cioè la vera essenza del loro “*assetto logico*”<sup>27</sup>, profondamente incarnato nella realtà.

L’impiego della nozione di *concetto radicale* si può, quindi, così sintetizzare nell’esistenza di un principio generale innervato di forza fattuale, il quale offre una prospettiva tangibile per affrontare la questione relativa alla indagine su di una soluzione, al fine di porre rimedio all’emergenza istituzionale in corso: la forza risolutiva gli deriva dall’immediato riscontro nella realtà dei fatti. È, dunque, una definizione che fa del suo essere bifocale il suo punto di forza, la sua ancora di resistenza che le consente di rimanere ben salda, nonostante il tempo trascorso dalla sua formulazione.

Il sentiero auspicato sembra essere quello che indica di ripartire dalle fondamenta<sup>28</sup>, facendo ricorso ad idee semplici – che non per questo siano

---

<sup>25</sup> È la rilettura che ne fa G. DUSO, *La rappresentanza come radice della teologia politica in Carl Schmitt*, in ID, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2003, p. 174. Continua il filosofo spiegando che l’autonomia della disciplina giuridica è sostenuta da Carl Schmitt “non mediante l’appello ad altre verità filosofiche, frutto di una astrazione del pensiero, bensì mediante il ritrovamento di quelle strutture metafisiche che sono all’origine della stessa costruzione del concetto giuridico”. Il suo pensiero, inoltre, è stato recentemente ripreso da G. COMAZZETTO, *Pensare l’Europa federale: contributo alla discussione*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, a cura di G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Jovene, Napoli, 2020, pp. 256 – 258.

<sup>26</sup> C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, cit., p. 61.

<sup>27</sup> G. DUSO, *La rappresentanza come radice della teologia politica in Carl Schmitt*, in ID, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2003, p. 178.

<sup>28</sup> Non a caso: G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., Prefazione, V-VI: “Resta fermo che scrivendo questo libro non mi proponevo di escogitare una «nuova democrazia» ma di capire, e di far capire, qual è lo spessore storico – di ideazione, dottrina e esperienza – che sostiene la democrazia. Questo libro è, dunque, un libro di «fondamenta». Come tale si sottrae alla gara degli scavalcamenti”.

da considerare banali – parole chiare e dialogo. L’itinerario giuridico suggerito ha, quindi, lo scopo di individuare le tappe per approdare ad una *profonda rigenerazione delle istituzioni democratiche*, tracciando il percorso da intraprendere per recuperare il *deficit* democratico delle democrazie moderne alla ricerca di quale potrebbe essere il nuovo collante per rivitalizzare il rapporto tra cittadini e istituzioni.

Tenendo a mente queste considerazioni, è venuto il momento di definire, quindi, lo specifico oggetto della trattazione, che, seppur non combaciando perfettamente con il concetto di sovranità popolare<sup>29</sup>, va ricercato e circoscritto al suo interno, quale componente essenziale del concetto di democrazia<sup>30</sup>. Ed è proprio da questo dato puntuale che la riflessione deve principiare.

---

<sup>29</sup> La letteratura sulla sovranità popolare è sterminata. Ci si limita, in questa sede, a menzionare i seguenti scritti: A. BOLAFFI, *Il crepuscolo della sovranità. Filosofia e politica nella Germania del Novecento*, Donzelli, Roma, 2002; D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, spec. p. 4 ss.; G. DUSO, *L’Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002, 109-139; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, pp. 3 ss. (anche in ID., *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 9 ss.); E. CANNIZZARO, *Esercizio di competenze e sovranità nell’esperienza giuridica dell’integrazione europea*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996; M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, rispettz. pp. 75 ss. e pp. 124 ss.; e ancora, si vedano A. BIRAL, *Per una storia della sovranità*, in ID., *Storia critica della filosofia politica moderna*, a cura di G. Duso, FrancoAngeli, Milano, 1999; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997; ID., *Potere costituente e sovranità popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, pp. 7 ss.; G. PALOMBELLA, *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Dedalo, Bari, 1997; A. RUGGERI, *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo “intercostituzionale”*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2001, pp. 544 ss.; F. LANCHESTER, *Lo Stato sovrano dopo l’affermazione del modello democratico, in federalismi.it*, n. 21/2011; M. R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2019.

<sup>30</sup> “La dimensione democratica del potere, sintetizzata dalla formula costituzionale che attribuisce al popolo la sovranità e fondata sul concetto di rappresentanza politica, conosce ormai da tempo una crisi profonda e sempre più marcata”: F. SCIARRETTA,

### 1.2.2. *Democrazia e costituzionalismi della contemporaneità: un percorso che parte da lontano.*

Parlare di democrazia, oggi, rende necessaria una preventiva contestualizzazione alla luce delle esperienze che hanno caratterizzato l'età contemporanea: lo studio della *democrazia della contemporaneità* (o meglio, delle *democrazie della contemporaneità*) non può essere recintato in un contesto autoreferenziale, in cui si ricorda simbolicamente la radice etimologica del lemma<sup>31</sup>, ma abbisogna di essere inserito all'interno del fenomeno del *costituzionalismo*. Il rapporto fra i due concetti – che meriterebbe un approfondimento ben più ampio di una tesi di dottorato – risulta di vitale importanza al fine di comprendere cosa possa includere, ai giorni nostri, la nozione di *democrazia costituzionale*.

Il costituzionalismo moderno, ispirato alla tradizione classica e, in special modo, a quella romanistica<sup>32</sup>, è il frutto di variegati processi,

---

*La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 3.

<sup>31</sup> È formidabile l'esordio del capitolo primo di G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 5: "Per esordire con un paradosso potrei dire che democrazia è un nome enfatico riferito a qualcosa che non c'è. Ma quel che intendo dire è, più esattamente, che democrazia è una indicazione deviante per descrivere un risultato che resta altamente apprezzabile (...) La parola significa alla lettera, potere del popolo, che il potere è o appartiene al popolo. Ciò detto molti sono inclini a pensare che l'«essenza» del concetto di democrazia sia già chiarita, anche se una analisi più attenta dei concetti di *kratos* e di *demos* sarà richiesta dagli spiriti più esigenti. Senonché, ciò detto, abbiamo solo risolto un problema verbale: abbiamo cioè definito un termine linguistico, si è soltanto spiegato un nome. Tutto il portato della nostra definizione è di essere uno svolgimento tautologico fondato su una traduzione dal greco".

<sup>32</sup> "La tradizione repubblicana è romana per origine e carattere (...) le tre idee fondamentali di questa tradizione romana sono: una concezione di libertà come non dominio; l'idea che la libertà intesa come non dominio richieda una costituzione che orienti la comunità politica verso il bene comune; e la convinzione che certe forme istituzionali – quelle caratteristicamente romane – debbono in qualche modo far parte di



teorizzati da molti, con prospettive diverse, i cui arbori vengono generalmente ricondotti a due fondamentali documenti della tradizione giuridica inglese: il *Bill of Rights* del 1689 e l'*Act of Settlement* del 1701. Grazie all'emanazione di questi atti, il Parlamento inglese acquisì un volto nuovo e si fece portatore di una concezione che tagliava i ponti con il passato: era stata sancita la sua autonomia rispetto al potere della Corona<sup>33</sup>. Si andava, perciò, affermando la centralità del potere legislativo delle assemblee elette, il cui esempio venne seguito, con eterogenei risvolti e differenti risultati, dalla Rivoluzione americana<sup>34</sup>, prima, e da quella francese, poi.

Dovendo dare una definizione classica di costituzionalismo, esso si può così riassumere: “*dottrina politica che contesta l'idea di assolutismo,*

---

una simile costituzione. La libertà in questa specifica accezione è la condizione goduta da un individuo quando nessuno gli s'impone come un padrone: P. PETTIT, *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Feltrinelli, Milano, 2000, pp. 334 ss.

Sul percorso secolare dei principi del costituzionalismo moderno si vedano: G. TIEGHI, Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “*In we can keep it*”, in AA. VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020 e U. VINCENTI, *Ius publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, Jovene, Napoli, 2018.

<sup>33</sup> “Il processo di trasformazione appena sintetizzato affonda le sue radici nel pensiero di vari autori ma, ‘pur non disconoscendo l’apporto di altri grandi pensatori che hanno concorso all’affermazione di tale tesi, la teorizzazione dei diritti dell’uomo e del garantismo costituzionale si deve soprattutto all’opera di John Locke’, nella cui opera (*Two Treaties of Government*, 1690) rivestono particolare importanza l’elemento del *contratto*, quale ‘matrice legale dello Stato e delle istituzioni civili, e il potere legislativo, in quanto espressione della sovranità popolare’”: N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, n. 15/2019, p. 4.

<sup>34</sup> G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano. II La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 351: “Nel campo dell’organizzazione delle collettività per mezzo di istituti giuridici coercitivi, l’episodio del costituzionalismo americano rappresenta nella storia una conquista importante, rispetto a precedenti esperienze, di nuovi e più avanzati valori di civiltà. Come tale, al di là delle sue ombre, esso appartiene alla grande sfera storica della luce e merita dunque la nostra ammirata considerazione”.

*ossia dell'esistenza di un unico sovrano che amministra, direttamente o indirettamente, lo Stato senza che altri possano far valere nei suoi confronti una qualsiasi forma di responsabilità né politica, né tantomeno giuridica*<sup>35</sup>. La spiegazione qui riportata raffigura efficacemente la transazione dallo Stato assoluto allo Stato liberal-democratico e, tuttavia, poco spiega circa l'atteggiamento che debbono avere, in concreto, le istituzioni o, per essere precisi, *le persone che rappresentano le istituzioni, oltre che i singoli cittadini*.

Il *costituzionalismo*, infatti, rappresenta un *quid pluris* rispetto alla definizione poc'anzi indicata e non può essere racchiuso in un "*concetto neutro di costituzione ma [esso, n.d.r.] è riferito ad un preciso ordine di valori costituzionali*"<sup>36</sup>. Vale, quindi, la pena, recuperare il concetto di *limite* – già emerso rispetto all'operato del sovrano assolutista – e calarlo in un altro contesto, che sia in grado di descrivere la concezione stessa dell'essere cittadini e, quindi, di costituire parte integrante di una democrazia costituzionale: il limite, secondo quest'altra differente sfumatura, diviene quello personale ed intimo della propria coscienza "*che è l'espressione di una scelta, che corrisponde ad un modo di essere, di sentire, di percepire, di percepirsi*"<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> A. D'ANDREA, *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito un costituzionalista 'ansioso' il dibattito sulla freschezza di John Dewey*, in <http://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/02/Una-certa-idea-di-democrazia-con-riguardo-alle-più-recenti-vicende-del-nostro-paese.pdf>, p. 109.

Il costituzionalismo nasce, infatti, "con l'obiettivo di superare gli elementi costitutivi dell'assolutismo e con l'ambizione di costruire non solo un nuovo assetto politico, ma anche una nuova società": L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Milano, 2017, p. 90.

<sup>36</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Bari, 2006, p. 3.

<sup>37</sup> Queste parole sono la personale visione di M. BERTOLISSI, *Ultima lectio*, in AA.VV., *Libertà, Giovani, Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, cit., p. 393.

Il concetto di limite torna, perciò, nella definizione del fenomeno costituzionalista secondo le due direttrici menzionate: come argine al potere dello Stato sovrano e come sistema di pesi e contrappesi alle condotte interne delle istituzioni democratiche e dei cittadini.

Il costituzionalismo moderno si fonda, dunque, su tre pilastri: la *sovranità popolare*, che si esplica tramite il principio della rappresentanza democratica nelle assemblee elette e le sue integrazioni date dagli istituti di democrazia diretta, la *separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario* e *l'affermarsi della centralità della persona umana*, come fulcro dei diritti e delle libertà sanciti nelle carte costituzionali<sup>38</sup>.

Costituirebbe affermazione assolutamente utopistica quella di poter leggere questi principi come isole a sé stanti, destinate a non entrare mai in contatto tra loro: le *democrazie costituzionali si compongono*, nella accezione latina del termine<sup>39</sup>, di questi *concetti radicali*, che ne costituiscono la loro stessa essenza. Allo stesso modo, il giurista che si interroga su queste questioni deve tener conto che i *fondamentali* non possono non rimanere scalfiti dalle nuove dinamiche sociali, dal momento che pure questi *concetti radicali* sono stati ideati e concepiti in una società profondamente diversa da quella odierna, una società monoclasse e caratterizzata da un bassissimo grado di complessità, rispetto a quella odierna<sup>40</sup>. Pertanto, occorre tener presente che “*il problema centrale del*

---

<sup>38</sup> Alessandro Ferrara, richiamando il pensiero di Frank Michelman, individua due premesse per il costituzionalismo democratico: la sussistenza di limiti definiti all'azione dell'autorità statale e la necessità che le leggi vengano concepirsi come “espressione di coloro stessi che a quelle leggi sono subordinati”: A. FERRARA, *Alcuni fattori di debolezza della cultura politica democratica in Italia*, in AA.VV., *La cultura politica nell'Italia che cambia. Percorsi teorici ed empirici*, a cura di F. Crespi e A. Santambrogio, Carocci, Roma, 2001, p. 88.

<sup>39</sup> Si tratta del verbo *compōno*, da *compōnere*: porre assieme, riunire.

<sup>40</sup> “Non sarà dunque lo Stato liberale la forma della democrazia ‘filosofica’ lungo la quale declinare in senso partecipativo gli ordinamenti pluralistici. Si dovrà – quanto meno –

*costituzionalismo contemporaneo*” è rappresentato dalla individuazione “*degli strumenti idonei a stabilizzare nel tempo il consenso sui valori fondamentali*” e che, a questo fine, deve ribadirsi il ruolo fondamentale svolto dalle “*forme di organizzazione del pluralismo*”<sup>41</sup>.

### 1.2.3. *Figli di quale costituzionalismo? Tra giacobinismo e libertà.*

Tuttavia, anche il discorrere, senza adottare le dovute distinzioni, del costituzionalismo in generale, rischia di far permanere la ricerca su di un piano ancora troppo superficiale. Il costituzionalismo moderno conosce due diverse accezioni, nate – entrambe – a seguito di due Rivoluzioni e che

---

attendere l'avvento della già richiamata concezione democratico-sociale. Questa muove dall'incrinarsi del processo di astrazione della società radicato in uno degli elementi costitutivi della democrazia integrale 'liberale': il principio di eguaglianza formale. La crisi è conseguenza dell'emersione del pluralismo e delle differenze, di squilibri e asimmetrie, che lo Stato borghese aveva relegato nel limbo del fattuale dopo averle abilmente occultate sotto il velo dell'eguaglianza”: M. NICOLINI, *Autonomie e 'nuovi' diritti di partecipazione, tra modelli teorici e realtà costituzionale*, in AA.VV., *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva mediale*, a cura di G. Ferri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 254

<sup>41</sup> P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 35 ss. Sul punto si vedano, inoltre, F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999; ID., *Democrazia, Pluralismo, Laicità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013 e F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamenti.it*, n. 1/2021, p. 532.

si pongono su piani concettuali diametralmente opposti fra loro<sup>42</sup>: il *costituzionalismo giacobino* e il *costituzionalismo liberale*<sup>43</sup>.

Il costituzionalismo giacobino è riconducibile alle Carte dei diritti che si sono sviluppate a seguito delle vicende politiche continentali europee, la cui essenza può essere desumibile dal contenuto della *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen*, approvata dall'Assemblea nazionale costituente francese il 26 agosto 1789<sup>44</sup>. Il documento

---

<sup>42</sup> La differenza di approccio fra le due esperienze è ben sintetizzata nelle parole di N. MATTEUCCI, voce *Costituzionalismo*, Treccani, Enciclopedia delle Scienze sociali, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 1992: “Gli Americani realizzarono la pratica del potere costituente, ma non ne ebbero la teoria, mentre i Francesi elaborarono la teoria, ma non la realizzarono in pratica”.

<sup>43</sup> È la riflessione di M. BERTOLISSI, *Fiscalità, diritti, libertà*, cit., spec. nota 9: “Quanto alla sovranità della legge, vi sono per lo meno due declinazioni, che non vanno tra loro confuse: quella liberale e quella giacobina, che mitizza”.

La distinzione fra i due approcci è evidenziata anche da A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 5: “Nell’ambito del costituzionalismo bisogna distinguere fra due grandi filoni culturali: uno di origine anglosassone; un altro di derivazione francese; uno che si richiama alla Rivoluzione americana (1776-87) che aveva incorporato molto delle idee della madrepatria, l’altro che si richiama alla Rivoluzione francese (1789); uno ispirato a principi liberali, l’altro a principi democratici (o, come si preferisce dire oggi: l’uno ispirato a principi liberaldemocratici; l’altro a principi democratico-radicali)”. La differenza tra i due paradigmi è evidenziata anche in G. TIEGHI, *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la “comparazione critica di idee”*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità*, cit., pp. 369-387; nonché in A. BALDASSARRE, *Due concetti di costituzionalismo*, in AA.VV., *Πολιτεία. Liber amicorum Agostino Carrino*, a cura di C. De Angelis e A. Scalone, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2020, pp. 49 – 66.

Sul punto si sofferma anche N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., p. 4: “La rivoluzione francese e americana avrebbero seguito – ognuna con le sue specificità e con risultati differenti – il modello affermato in Inghilterra, mettendo al centro dell’impostazione seguita il ruolo della rappresentanza (prima vera forma di “partecipazione strutturata” dell’età moderna): la prima ponendo l’accento sulla sovranità e sui rappresentanti della Nazione (si pensi alla Costituzione del 1791), la seconda deflagrando sotto lo slogan «No Taxation without Representation»”.

<sup>44</sup> A tale proposito si veda: M. NICOLINI, *Autonomie e ‘nuovi’ diritti di partecipazione, tra modelli teorici e realtà costituzionale*, cit., p. 253: “L’eguaglianza formale che ha esito nel codice e nelle Carte costituzionali del periodo liberale è espressiva di una concezione non solo formale, ma totalmente astratta della realtà. Un’astrazione che, c’è detto, *fa violenza alla realtà medesima*, perché di essa accoglie, sussumendola nella fattispecie

costituzionale – dalla indiscussa valenza storico-politica – rappresenta il punto di svolta rispetto alla concezione assolutista dello Stato e incarna l'ideale democratico-radical, che vede nella centralità del popolo, inteso come massa omogenea e uniforme, la fonte del potere costituzionale.

Ad una prima e rapida scorsa, quindi, nella dichiarazione francese vengono enunciati – proclamati a gran voce e scagliati contro *l'Ancien Règime* – i diritti del cittadino: le libertà personali, le garanzie, la proprietà, ecc. Sono un elenco di voci, che si susseguono l'un l'altra e che si affastellano nella concitazione del particolarissimo momento storico in cui sono state redatte: la cancellazione della monarchia assoluta ad opera della Nazione<sup>45</sup>.

Ed è a questa idea di Nazione – di una *Nazione che tutto comprende e rappresenta*, all'interno della quale non è possibile cogliere le differenze, i particolari, il soggettivo<sup>46</sup> – che la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del

---

normativa, i *solii profili* che soddisfano l'antropologia giuridica dell'illuminismo e del movimento codificatorio.

Tale sistema non impedisce di continuare a percepire l'immanenza della realtà dei 'diseguali e dei differenti', per quanto sospinta agli estremi dall'edificio giuridico in nome dell'eguaglianza formale. Quelli si vedono, in filigrana, attraverso il testo della *Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo e del Cittadino* del 1789: «chi guardi con occhio di storico le singole libertà [ivi] elencate, s'accorge facilmente che ciascuna di esse rappresenta un'antitesi polemica contro un aspetto determinato della società e dello stato di quel tempo», ove l'autore cita: G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 1949, p. 72. Cfr. anche T.E. FROSINI, *I diritti dichiarati sul serio, Introduzione alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino [1789]*, Liberlibri, Macerata, 2008, p. XVI.

<sup>45</sup> Dello stesso tessuto è fatta anche la Costituzione francese del 1791: A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 62: "In Francia, in sintonia con le teorizzazioni di Sieyès, la costituzione del 1791 disponeva che la sovranità 'una, indivisibile, inalienabile e imprescrittibile [...] appartiene alla nazione', a un'entità astratta cioè, lontana dalla concretezza (ritenuta minacciosa), del popolo in carne e ossa, che si fa entrare nell'agone politico solo su base severamente censitaria".

<sup>46</sup> M. BERTOLISSI, *Fiscalità, diritti, libertà*, cit., p. 15, là dove afferma che: "Il singolo si dissolve, la personalità muore, perché cade inesorabilmente nel dominio della «Legge» (artt. 4 e 5), la quale – astrattamente - «è l'espressione della volontà generale»". È stato

cittadino resta profondamente ancorata. La messa a tacere dei singoli per il ritrovamento di una identità collettiva, che si fa pensiero unico: la corrispondenza fra *popolo* e *Nazione* coincide con l'eliminazione dei corpi intermedi, delle formazioni sociali, dei luoghi della società civile e, quindi, del pluralismo democratico<sup>47</sup>.

Sull'altro crinale, il *costituzionalismo liberale*, proveniente dalla tradizione romanistica, ha caratterizzato lo spirito delle democrazie anglosassoni ed è stato in grado di adottare il significato di popolo *in concreto*, come “*quello che la Costituzione ha riconosciuto e voluto sovrano*”, che non rappresenta “*un'entità astratta, immediatamente sequestrata da una élite, e nemmeno l'aggregazione improbabile di individui irrelati che campeggia nelle dichiarazioni dei diritti del giusnaturalismo moderno; ma un popolo impastato di storia, ricco delle sue diversità*”<sup>48</sup>.

---

anche l'interrogativo di G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 16: “Democrazia o policrazia? Cioè a dire, questo popolo è una totalità organica espressa da una inscomponibile *volontà generale*, oppure è la molteplicità discreta dei *ciascheduno*?”. È il concetto di “*popolo introvabile*” su cui ha riflettuto il sociologo Rosanvallon, richiamato da G. DUSO, *Buon governo e agire politico dei governati: un nuovo modo di pensare la democrazia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero moderno*, n. 45/2016, pp. 619-659 e ID, *La responsabilità come categoria giuridica*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità*, cit., p. 71.

<sup>47</sup> G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Feltrinelli, Milano, 1977, p. 79: “il nuovo liberalismo è (...) egualitario (...) Ma l'amore dell'eguaglianza che dà un particolare tono alla nuova libertà, è così prepotente che finisce col soverchiarla e opprimerla. Nella sua logica esplicazione, esso è portato a livellare, cioè a sopprimere, tutto ciò che è singolare e differenziato, tutto ciò che è stato frutto di iniziative singolari e personali; in altri termini, tutto ciò che è opera di libertà”. V., inoltre, R. MENEGHELLI, *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999, p. 69: “Lo stato democratico, a differenza dello Stato dispotico, è lo Stato della legge; è lo Stato in cui non domina la volontà personale di questo o quel soggetto, ma la volontà impersonale della legge”.

<sup>48</sup> F. PIZZOLATO, *Introduzione. Libertà Responsabilità Giovani: una traccia ricostruttiva*, in AA. VV., *Libertà Giovani Responsabilità*, cit., p. 11. P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, ora in *L'invenzione del diritto*, cit., p. 53: il popolo in concreto è stato “individuato nella sua

La differenza tra le due opposte visioni viene provata, ancora una volta, direttamente dalla produzione costituzionale: le radici del costituzionalismo liberale si ritrovano nella *Magna Charta Libertatum*, si rafforzano attraverso il *Bill of Right* e l'*Act of Settlement* fino a spargersi oltreoceani, incarnando i valori della Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d'America<sup>49</sup>.

Se, da una parte, il costituzionalismo liberale è più attento alla preservazione del binomio “*libertà-autonomia*”; dall'altra, il costituzionalismo giacobino è più sensibile al tema “*libertà-partecipazione*”<sup>50</sup>. Tuttavia, in questo contesto, l'accostamento del termine partecipazione è fuorviante e necessita di una ulteriore specificazione: all'interno del costituzionalismo giacobino non è possibile individuare una predilezione per gli istituti della partecipazione, così come oggi intesi, ma, al contrario, quest'ultima viene definita come “*coincidenza fra governanti e governati come massima espressione di libertà (...), mettendo in secondo piano un tema che (...)[è] assai caro alla componente liberale del*

---

storica concretezza (...) colto, più che nella sua improbabile Happiness, nella sua esistenza quotidiana, laddove distesamente si parla della dimensione fattuale di questa esistenza: la religione, il lavoro, la salute, la scuola, la cultura, l'ambiente, l'economia, situazioni tutte dove protagonista non è una entità astratta (magari in dialogo con una astratta entità divina), ma lo sono genitori e figli, maestri e studenti, proprietari e nullatenenti, imprenditori e lavoratori, sani e malati”.

<sup>49</sup> Il percorso di riflessione, che in questa occasione non può che essere solo un rimando, è molto più ampio di quanto accennato. Andando a ritroso nel tempo, le radici della democrazia si trovano nella Grecia e nella Roma antiche. Sicuramente di gran rilievo deve essere, poi, dato alle esperienze dei Comuni italiani, con particolare riferimento alla Repubblica Serenissima di Venezia, per, poi, arrivare all'origine del costituzionalismo liberale moderno che vede i suoi archetipi nel *Bill of Rights* anglosassone, la Costituzione degli Stati Uniti d'America, fino a comprendere la Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo dell'ONU. Per alcune ricostruzioni di queste direttrici si vedano U. VINCENTI, *Ius publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, cit.; M. BERTOLISSI, *Fiscalità, diritti, libertà*, cit.; G. TIEGHI, *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la “comparazione critica di idee”*, cit. e ID., *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “In we can keep it”*, cit.

<sup>50</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 25.



*costituzionalismo preoccupata della possibile 'tirannia delle maggioranze'*".<sup>51</sup> Motivo per cui è bene non farsi ingannare dalle parole e valutare secondo i fatti.

Il problema che emerge – e che si riverbera nella vita delle democrazie contemporanee e, nello specifico, delle democrazie continentali, di stampo marcatamente giacobino – è che l'attuazione delle stesse si è tradotta nella creazione di *democrazie di ragione*, orientate all'esaltazione della regola generale e astratta, avulsa dalla fattualità del momento empirico: il rigore della sovranità popolare, intesa in senso giacobino, ha prodotto – con un certo grado di non consapevolezza – una sorta di avversione per quanto c'è di plurale e diverso nelle democrazie.

Al contrario, nei Paesi anglosassoni – che conservano una "forma mentis *empirica e pragmatica*"<sup>52</sup> – le democrazie rappresentano il frutto di

---

<sup>51</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 26.

<sup>52</sup> Ne parla, ancora, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 42: "Una difesa del «realismo democratico» costituirebbe una introduzione del tutto superflua a un discorso sulla democrazia rivolto ad un pubblico anglosassone. Il senso del nostro problema è infatti strettamente legato al fatto che le democrazie continentali, ispirate dal modello francese, sono tipicamente democrazie «di ragione»".

Si veda, inoltre, A. de TOCQUEVILLE, *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, Bur, Milano, 2006, Libro III, cap. "Letterati politici": "Mentre in Inghilterra quelli che scrivevano di politica e quelli che la facevano vivevano insieme la stessa vita (...) in Francia il mondo politico restò nettamente diviso in due zone non comunicanti. In una si amministrava; nell'altra si formulavano principii astratti (...) Al di sopra della società reale (...) si costruiva poco a poco una società immaginaria, nella quale tutto appariva semplice e coordinato, uniforme, equo e razionale".

esperienze stratificate nel tempo<sup>53</sup>, conservate nella memoria<sup>54</sup> e improntante alla risoluzione pratica degli interrogativi giuridici. Tale impostazione consente, in tutta evidenza, di tener conto del dato plurale espresso dalla società.

Da un'altra prospettiva, è chiaro anche che *non si può fare di tutta tutta l'erba un fascio*. È impossibile ritenere di suddividere pedissequamente le odierne democrazie secondo le classificazioni esplicitate, perché, fermo restando un impianto generale riconducibile agli schemi suddetti, – nel corso dei decenni – i modelli costituzionali si sono integrati, sovrapposti, modificati<sup>55</sup>.

Perché, dunque, torna utile, ai fini di questa indagine, una distinzione di tale scorta? Sotto quale profilo rileva l'ontologica differenza fra *democrazie di ragione* e *democrazie di esperienza*? La risposta è semplice, quanto significativa: queste ultime sono state in grado di reggere

---

<sup>53</sup> Torna, sul punto, G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 143: “Le democrazie anglosassoni sono un prodotto storico perché tipicamente elaborate e pazientemente costruite da una *forma mentis* refrattaria ad ogni radicalismo razionalistico, che ama procedere per addizione, per sedimentazione, per accumulo: cioè a dire da una matrice culturale che sembra fatta apposta per sintonizzarsi con la fabbrica del tempo. Se il razionalista è incline a rifare tutto *ab imis* e a ripartire da una *tabula rasa*, l'empirista non ha queste impazienze, preferisce riattare senza disfare: per lui non contano tanto i «principii», contano soprattutto i precedenti storici. *Stare decisis* è la formula che ne esprime e riassume il senso giuridico; stare al già fatto o meglio «stare ai fatti» è il suo criterio di progettazione storica. E questo è il segreto di quell'autentico e propriamente detto «prodotto storico» che sono le democrazie di tipo anglo-americano”.

<sup>54</sup> La cosiddetta memoria collettiva è una componente fondamentale per incarnare quello spirito pubblico del popolo; lo sostengono, in particolare, A. VALASTRO, *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019 e P. MARSOCCI, *Uguaglianza e memoria costituzionale di un legame costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017.

<sup>55</sup> Già Tocqueville aveva ipotizzato questa commistione di modelli e aveva rinvenuto la prova nella democrazia americana, la quale, secondo il celebre autore poteva rappresentare il punto di sintesi fra la via democratico-giacobina e quella del costituzionalismo anglosassone: A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Bur Rizzoli, Milano, 2015, così come è stato ripreso da A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 26.

meglio l'urto provocato dalla globalizzazione, dallo stallo economico e dalla crisi della rappresentanza democratica. Per questo ordine di ragioni, si assiste, oggi, ad un rinnovato interesse da parte delle “*democrazie di ragione*” ad attingere ai canoni e ai principi delle “*democrazie di esperienza*”, tant'è che “*si afferma la tendenza a recuperare i principi del costituzionalismo anglosassone anche nei Paesi che furono influenzati dalla tradizione franco-giacobina*”<sup>56</sup>.

### ***1.3. L'apertura al “mercato delle idee”: il cittadino che partecipa.***

#### *1.3.1. L'individuazione del fondamentale costituzionale su cui operare.*

Gli interrogativi che scaturiscono da questa constatazione di fatto sono, quindi, molteplici: come cercare di supplire alle mancanze sostanziali delle odierne democrazie di stampo giacobino? Quali le vie, attraverso le quali, si possono porre in essere azioni concrete per rivitalizzare il formante della sovranità popolare? Quale il metodo secondo cui procedere? L'operazione deve essere condotta tenendo ben a mente quanto detto rispetto ai “*concetti radicali*”, in una prospettiva che fa del confronto diretto con la *realtà* uno dei suoi punti cardine e che guarda alle *realtà altre*, che – invece – hanno saputo cogliere la lezione, più lungimirante, del costituzionalismo liberale.

In un simile quadro, il giurista deve, inoltre, prestare la dovuta attenzione a non cadere nella tentazione di ricercare soluzioni, le quali

---

<sup>56</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 26.

comportino esclusivamente la trasposizione nuda e cruda di istituti, che appartengono a determinati ordinamenti giuridici, in altri contesti<sup>57</sup>: la circolazione dei modelli, affinché sia autentica, prescinde dall'acquisizione dottrinale di questi ultimi e passa attraverso la diffusione culturale di prassi e costumi, i quali vengono poi codificati dal legislatore oppure imitati dagli organi giurisdizionali, che li recepiscono – più o meno velocemente – a seconda dell'attitudine dei singoli giudici (siano essi “costituzionali”<sup>58</sup> o ordinari).

Il sentiero che si potrebbe imboccare per principiare questo percorso è quello suggerito dalla Corte Suprema federale del Canada, in ordine al celebre parere sulla secessione del Québec: la necessità – che

---

<sup>57</sup> Sulla necessaria ponderazione delle operazioni di trapianto si veda: L. PEGORARO-A. RINELLA, *Sistemi costituzionali comparati*, cit., p. 40: “di qui l'esigenza di approfondire lo studio di ciascuno di essi [degli ordinamenti giuridici n.d.r.] prima di fare comparazione, per analogie e per differenze, prima di esprimere giudizi di valore, prima di suggerire recezioni o importazioni o esportazioni di istituti e discipline; di qui, l'opportunità di liberarsi di schemi semplicistici ancorati a nuclei essenziali costruiti con geometrie variabili, a seconda del soggetto che li propone”. In generale, per le modalità di circolazione dei modelli cfr.: A. WATSON, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, Edimburgo, 1974, II°, trad. it., *Il trapianto di norme giuridiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984; P. LEGRAND, *The Impossibility of Legal Transplants*, in *Maastricht Journ. Eur. and Comp. Law*, n. 4/1997 e M. GRAZIADEI, *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in AA.VV., *The Oxford Handbook of Comparative Law*, a cura di M. Reimann, M. Zimmermann, Oxford University Press, Oxford-New York, 2006.

<sup>58</sup> Sul rapporto tra comparazione giuridica, giustizia costituzionale e “personalità” dei giudici si veda: G. TIEGHI, *Educare, non solo decidere. Nuovi scenari dalle recenti opere dei giudici costituzionali Grossi e Sotomayor*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, p. 177: “Una riflessione aggiornata sul ruolo di Giudice costituzionale nella prospettiva dell'ascolto dell'‘esempio e della testimonianza del dialogo’, impone di considerare alcune decisive premesse: da un lato, di tipo metodologico; dall'altro, di diritto sostanziale. Se le prime hanno a che vedere con la scelta di un determinato approccio giuridico attraverso il quale ‘leggere’ le norme, ossia la *legal theory* del singolo giudice e la sua influenza all'interno della dinamica del giudizio costituzionale, le seconde riguardano il *judicial temperament*, ossia il modo in cui il giudice – usando l'espressione costituzionale statunitense, che suggerisce questa riflessione comparatistica – ‘behaves’: ‘*compassion, decisiveness, open-mindedness, sensitivity, courtesy, patience, freedom from bias and commitment to equal justice*’ e, ancora, in modo ‘*neutral, decisive, respectful, and composed*’.”

suona come un imperativo categorico di ordine morale, prima che giuridico – è quella di “*far ricorso al mercato delle idee*”<sup>59</sup>, delle opinioni che circolano nella società civile, nella piena accettazione del principio pluralista.

Attraverso il dialogo e il confronto, anche serrato e su posizioni diametralmente opposte, si realizza la libertà e, quindi, la democrazia autenticamente pluralista<sup>60</sup>. In questa disamina, il fondamentale “*sovranità popolare*” diviene, dunque, essenziale per comprendere le dinamiche costituzionali “interrotte” e per incidere fattivamente con l’introduzione dei corretti istituzionali.

---

<sup>59</sup> Corte Suprema del Canada, Parere 20 agosto 1998, pp. 256-257: “Finally, we highlight that a functioning democracy requires a continuous process of discussion. The Constitution mandates government by democratic legislatures, and an executive accountable to them, ‘resting ultimately on public opinion’ (Saumur v. City of Quebec, supra, at p. 330). At both the federal and provincial level, by its very nature, the need to build majorities necessitates compromise, negotiation, and deliberation. No one has a monopoly on truth, and our system is predicated on the faith that in the marketplace of ideas, the best solutions to public problems will rise to the top. Inevitably, there will be dissenting voices. A democratic system of government is committed to considering those dissenting voices and seeking to acknowledge and address those voices in the laws by which all in the community must live”.

Sulla decisione citata si è espresso più volte, in questi termini, il Professor Bertolissi in M. BERTOLISSI, *Ultima lectio*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità*, cit., p. 393: “Ciò che mi è piaciuto di più, lo dico francamente, è quello che ha scritto la Corte Suprema federale del Canada nel 1998, in un parere che era stato chiesto dal governo a proposito della secessione del Québec (...). E sarà che invece di stare a girarvi intorno, a fare tre miliardi di premesse, a invocare gli dei, piuttosto che non so chi, è andata dritta al cuore del problema; e tra le varie cose che ha scritto in quel parere, prima di concludere, ha parlato del primato del Diritto, con la D maiuscola; ha parlato del rispetto delle minoranze (lo dico nella sequenza senza un ordine logico); poi ha affermato una cosa straordinaria, difficile da praticare: ha scritto che nessuno ha il monopolio della verità; ancora: contano le voci dissidenti; e, infine: si deve fare ricorso al mercato delle idee”. Si veda, inoltre, il magistrale commento di N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/1999, pp. 889 ss.

<sup>60</sup> G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “In we can keep it”*, cit., p. 501.

Seguendo questo filo conduttore si giunge all'oggetto principale della ricerca che mira ad approfondire il formante della sovranità popolare attraverso lo studio dei caratteri e delle dinamiche della democrazia partecipativa, ossia quella "nuova" forma di democrazia contemporanea, che non intende, in alcun modo, spazzare via il concetto di rappresentanza popolare, ma individua negli *istituti della partecipazione* un modello da perseguire al fine di supplire alle carenze della democrazia rappresentativa classicamente intesa<sup>61</sup>.

Il fondamentale *sovranità popolare* sarà, dunque, esaminato da un particolare angolo di osservazione, ossia quello dato dallo studio del principio partecipativo e, quindi, della dimensione partecipativa del cittadino nelle democrazie costituzionali<sup>62</sup>: un'indagine di questo tenore,

---

<sup>61</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G. C. De Martin e D. Bolognino, Cedam, Milano, 2010, p. 17: "Per comprendere lo scenario delle pratiche partecipative bisogna partire dalla tela di fondo che ne costituisce la prospettiva: la democrazia contemporanea, con tutta la complessità dei suoi antecedenti, modernamente configurata nella rappresentanza che, oggi, sperimenta una crisi. È a questa crisi che si connette l'emergere di esigenze nuove e di nuovi strumenti per affrontarle: accanto ai tentativi di rivitalizzare le forme rappresentative – i parlamenti, i partiti, i regimi elettorali, - stanno proprio l'invenzione e la ricerca di strumenti riconducibili alla democrazia partecipativa".

Nella democrazia partecipativa "il popolo si inserisce nell'esercizio stesso del potere, non nel senso inimmaginabile di «sostituire» la democrazia rappresentativa e le istituzioni amministrative e di garanzia, ma di accompagnarle con altri dispositivi, senza dunque nemmeno interferire con la ricerca delle altre soluzioni accennate, ma semmai aiutandola: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 25. Si veda, inoltre, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2008, pp. 177 ss.

<sup>62</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su "Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi", Perugia, 11-12 marzo 2010, p. 2: "Ebbene, la riflessione su quel luogo deve oggi riprendere le mosse dai punti di connessione della partecipazione con le nervature più profonde del costituzionalismo: l'esercizio della sovranità popolare e il controllo del potere, che reclamano sedi e strumenti ulteriori rispetto a quelli della rappresentanza politica; il pieno sviluppo della persona e

pertanto, oltre che soffermarsi sulle forme della partecipazione civica, coinvolgerà inevitabilmente riflessioni in merito alla *forma di Stato* e alla configurazione della *sfera dei diritti* costituzionalmente garantiti.

Se, nel secolo scorso, la rappresentanza democratica e la partecipazione all'interno dei partiti riuscivano a far sì che la società civile – pur con le inevitabili lacune del caso – si esprimesse, ad oggi, stanti le condizioni fattuali di cui si è fatto cenno nell'*incipit* del presente lavoro, è necessario prendere atto che *“il meccanismo della rappresentanza politica non è (né potrebbe essere) sufficiente ad esaurire le pulsioni della sovranità”*<sup>63</sup>.

---

l'eguaglianza sostanziale; l'equilibrio fra i poteri, che chiede il rafforzamento delle capacità di indirizzo e controllo delle assemblee rappresentative, anche attraverso il recupero di effettive forme di raccordo con la società civile; la sempre più pressante richiesta di qualità ed efficacia delle politiche pubbliche, rispetto alle quali la complessità della domanda sociale impone di ricercare forme di più stretta interlocuzione fra i decisori e i destinatari delle regole; il principio solidarista e cooperativo, che insieme a quelli personalista e pluralista ha inteso disegnare un modello di democrazia non soltanto egualitaria ma anche inclusiva ed emancipante”.

Si riporta, inoltre, il pensiero affine di F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 6: “Nella sua forma più autentica, la democrazia viene intesa come partecipazione, dialogo, confronto, dibattito, dialettica aperta e plurale, che richiede modalità di governo inclusive attraverso l'intervento dei cittadini nei processi decisionali e l'assunzione di 'corresponsabilità' con il potere pubblico”.

<sup>63</sup> E l'autrice continua poi in questo senso: A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 2: “l'inquadramento del tema della partecipazione nell'ambito dei possibili correttivi alle disfunzioni della rappresentanza e ai difetti di legittimazione della politica appare fuorviante, poiché finisce per negare il carattere di *prius* logico della partecipazione quale luogo di esercizio della sovranità che può e *deve* assumere forme molteplici”.

Chi scrive, invece, è convinta che il termine correttivo possa essere utilizzato nell'approcciarsi al tema, perché consente di comprendere nell'immediato che vi è qualcosa di errato, che merita di essere aggiustato.

### 1.3.2. *Il binomio sovranità popolare-partecipazione del cittadino.*

Questa ricerca, che proverà, dunque, a concentrarsi sul binomio *sovranità popolare-partecipazione del cittadino*, vuole significare che le decisioni assunte dagli organi democratici preposti cerchino di rappresentare l'autentica espressione della società civile, dei suoi bisogni e delle sue esigenze, all'interno dei quali – non può che essere così – si distingueranno posizioni prevalenti e altre minoritarie<sup>64</sup>.

Se esaminato sotto questo peculiare angolo di osservazione, il valore intrinseco della sovranità popolare implica che “*l'autore (collettivo) delle leggi di una comunità politica bene ordinata deve essere identico al destinatario di quelle leggi stesse*”<sup>65</sup>, nel senso che la cittadinanza, composta di uomini e di donne, deve potersi ritrovare come soggetto che partecipa al procedimento istituzionale, non tanto perché la volontà del popolo debba coincidere esattamente con le decisioni adottate dagli organi istituzionali, quanto perché i cittadini si devono riconoscere, con piena autenticità, nelle istituzioni che li rappresentano.

È indispensabile, quindi, che si colga la necessità dell'incessante ricerca della coincidenza fra chi scrive le leggi e chi ne è soggetto, tenendo a mente che questa identità soggettiva non può intendersi in senso letterale e aprioristico – pena la ricaduta nel costituzionalismo giacobino – ma piuttosto debba concepirsi come un *idem sentire* tra cittadino ed istituzioni. La sfida è, quindi, quella del rinvenimento di uno spettro di

---

<sup>64</sup> G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 923, il quale efficacemente osservava che “Il popolo, inteso in senso generico come insieme degli uomini che partecipano della vita dell'ordinamento, ha oggi un polso attivo ed inquieto che fa sentire il suo peso politico anche se manchino strumenti idonei per la costante e continua traduzione della sua forza in volontà giuridica”.

<sup>65</sup> A. FERRARA, *Alcuni fattori di debolezza della cultura politica democratica in Italia*, in *La cultura politica nell'Italia che cambia. Percorsi teorici ed empirici*, cit., p. 88.



strumenti che offrano valide opzioni per rinsaldare il rapporto effettivo tra governanti e governati, di modo che le istituzioni democratiche non rappresentino il mero riflesso di una moltitudine astratta dei cittadini, ma risultino lo specchio di ogni singolo cittadino<sup>66</sup>.

Per tradizione, corrisponde a verità l'affermazione secondo cui la sovranità popolare disvela la sua massima espressione nell'esercizio del diritto di voto da parte dei cittadini; questa concezione – frutto dei secoli di lotta (dei ceti medio-borghesi, prima, e di quelli operai, dopo) per ottenere il suffragio universale – rischia di gettare fumo negli occhi al giurista odierno, il quale si arrovella per cercare la soluzione al dilemma della attuale condizione del cittadino, senza cogliere che una delle principali cause di smarrimento del ruolo di quest'ultimo è proprio quella di non essere più *cives*: ossia di essere un uomo o una donna che non partecipa, che non ascolta, che non si interessa della cosa comune<sup>67</sup>.

Al fine di sgombrare il campo da eventuali fraintendimenti dogmatici, si ribadisce nuovamente che qui non si intende predicare la necessità di abbandonare la democrazia rappresentativa, ma – al contrario – si propone di nutrirla con nuova linfa, proveniente dalla lettura

---

<sup>66</sup> La differenza tra cittadini nel loro “*insieme*” e cittadini come “*uti singuli*” emerge chiaramente in U. VINCENTI, *Ius publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, cit., p. 247.

<sup>67</sup> Sono ancora attuali le parole di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 114 ss., secondo cui “popolo e corpo elettorale non possono mai coincidere, neanche nei sistemi democraticamente più larghi”.

Cfr., inoltre, G. GUIDI, *Serve una rinnovata cultura della partecipazione ripensando alla difesa civica*, in *federalismi.it*, n. 10/2014, pp. 13-14: “Se è verosimile lo schema ‘madisoniano’, secondo cui il contrasto agli eccessi della partitocrazia si può conseguire attraverso la dispersione del potere all’interno di istituzioni plurime e indipendenti, al fine di creare ulteriori occasioni di controllo sull’operato degli eletti, la reviviscenza di nuovi strumenti di partecipazione, nel solco di una cultura partecipativa, di tipo e di cultura diversa rispetto a quella degli anni 70, può essere una delle strade percorribili”.

aggiornata del principio di sovranità popolare cui essa trae la sua origine. Ferma restando la facoltà di eleggere i propri rappresentanti e di esprimere la propria opinione (quando questa sia richiesta dall'ordinamento), il potere dei cittadini, che incide più pervicacemente nella *forma di Stato* e, quindi, nell'articolarsi in concreto della vita democratica di un Paese, ottiene la sua massima espressione quando il popolo *si informa* e contribuisce alla *formazione* della pubblica opinione in ordine ad un certo tema o ad una determinata deliberazione<sup>68</sup>.

Sotto questo profilo si aggiunga, inoltre, che è opinione corrente ritenere che la rigenerazione delle istituzioni debba passare necessariamente attraverso un incremento della democraticità dell'azione della pubblica amministrazione<sup>69</sup>, dal momento che “*L'immagine classica di attività di mera esecuzione della legge – e pur sempre espressione diretta della sovranità popolare – ha lasciato il posto ormai da tempo ad una visione della funzione amministrativa quale luogo di esercizio reale del potere*”<sup>70</sup>. Se, dunque, viene meno il carattere autenticamente democratico nell'esercizio dell'agire amministrativo, viene a mancare anche la pienezza della democrazia. La lettura che spinge verso questa direzione è quella che sostiene che la democrazia partecipativa trovi il suo ambito di applicazione

---

<sup>68</sup> G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 63: “Questo è il punto: e cioè che il quadro non formale del funzionamento di una democrazia porta a vedere che la chiave di volta del sistema non sono le elezioni, ma la pubblica opinione”. Cfr., anche, A. V. DICEY, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the XIX Century*, Macmillan, Londra, III ed., 1924.

<sup>69</sup> U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Il Foro italiano*, 1984, V, p. 205 ss., osserva, richiamandosi a F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1959, pp. 30 ss., che la scienza giuridica non ha mai messo in discussione che “la funzione amministrativa [...] sia espressione diretta della sovranità”.

<sup>70</sup> F. SCJARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 8. Cfr., anche, R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 37 ss.

all'interno di due specifici contesti: la società civile in sé e per sé considerata e i procedimenti amministrativi di ampio respiro. Ed è sotto questo punto di vista che va interpretato il riferimento al coinvolgimento dei cittadini: se la partecipazione dei *cives* è indice della democraticità intrinseca di un ordinamento, essa deve essere valutata non solo sotto il profilo politico-istituzionale, ma “*anche all'interno dell'organizzazione amministrativa e nel suo funzionamento*”<sup>71</sup>.

Occorre, quindi, in prima battuta, prendere coscienza di questa circostanza: che il gradiente democratico di un Paese non dipende unicamente dall'andamento delle istituzioni politiche e dei governi, ma, in larga misura, dalla tenuta, in termini di eguaglianza sostanziale, della società civile, all'interno della quale si sviluppano opinioni, sentimenti ed usanze<sup>72</sup>, che necessitano di trovare sbocco in contesti istituzionalizzati.

Per tentare di recuperare il *gap* che intercorre fra cittadini e istituzioni, nella prospettiva di una rinnovata concezione della sovranità popolare, è, allora, indispensabile mettere mano ad uno dei corollari di quest'ultima: il rinvigorirsi della *partecipazione democratica del cittadino*<sup>73</sup>, nell'ottica del motto lincolniano “*government of the people, by the people, for the people*”<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> S. LIETO, *Il diritto di partecipazione fra autorità e libertà*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, p. 21, nonché sul tema M. COCCONI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo*, in ID., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, 2010, p. 1 ss., p. 17 ss.

<sup>72</sup> Il richiamo è all'opera di Alexis de Tocqueville il quale, in apertura, riflette sull'importanza dell'“*eguaglianza delle condizioni*”, affermando che questa circostanza nella “*società civile*” (...) “*crea opinioni, fa nascere sentimenti e usanze e modifica tutto ciò che non è suo effetto immediato*”: A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Bur Rizzoli, Milano, 2015, p. 19.

<sup>73</sup> Il riferimento è “all'incisività della cultura repubblicana della partecipazione, secondo il modello della cittadinanza ‘attiva’”: G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “In we can keep it”*, cit., p. 499.

<sup>74</sup> U. VINCENTI, *Ius publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, cit., p. 250. Riecheggiano, qui, anche la celebre definizione di T. PAIN, *Rights of*

### 1.3.3. Partecipazione, democrazia, costituzionalismo.

La partecipazione, quindi, si insinua e completa il rapporto fra costituzionalismo e democrazia, il cui punto di equilibrio dovrebbe far sì che si creino i “*presupposti per un ordine democratico ben funzionante*”<sup>75</sup> e lo fa incarnandosi come “*spirito pubblico*”<sup>76</sup> di un popolo. Da questo nuovo angolo visuale, ciò che conta non è più il diritto di voto in sé e per sé, ma le condizioni sostanziali e le circostanze nelle quali quel diritto di voto viene esercitato<sup>77</sup>. Di qui, l'importanza del consenso e della ricerca del consenso espresso in forma autentica. Un consenso continuo, messo costantemente in discussione, dibattuto e poi consegnato<sup>78</sup>.

Di questa linea di pensiero vi è traccia anche nel dibattito della Assemblea costituente italiana. La concezione moderna della democrazia, infatti, non può ridursi alla sola declinazione elettorale e, a tale proposito, Costantino Mortati suggeriva di integrare il mero parlamentarismo con ulteriori forme di partecipazione, “*seguendo un processo che passi attraverso una molteplicità di gradi intermedi, fra loro collegati, in modo che quelli di grado inferiore siano ordinati come condizionanti e*

---

*Man*, 1791-1792, secondo cui la “Costituzione [americana] non è l'atto di un governo, ma è l'atto di un popolo che costituisce un governo”.

<sup>75</sup> C. R. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 7.

<sup>76</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., pp. 242 ss.

<sup>77</sup> “Il potere elettorale – di per sé – è la garanzia meccanica del sistema (...); ma la garanzia sostanziale è data dalle condizioni nelle quali l'elettorato si fa una opinione”: G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 63.

<sup>78</sup> G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., p. 9: “Le democrazie non sono creature delicate solo perché difficili a costruire, soltanto perché la loro struttura è complessa: quel che le rende due volte fragili è che esse si fondano sul consenso, e che perciò sprofondano se *non consentite*”.

*preparatori degli altri più elevati, in una progressione che giunga fino all'organizzazione centrale dello Stato*<sup>79</sup>.

Lo stesso sentimento emergeva anche nella disputa circa la formulazione dell'art. 2 della Costituzione, sul principio di solidarietà, in cui Giorgio la Pira e Lelio Basso fecero mettere agli atti che “*tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale e in modo da permettere l'incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica*”<sup>80</sup>: una partecipazione attiva e sensibile rispetto alla *res publica*, che indica il grado di democratizzazione della società.

Spostando lo sguardo, per un attimo, oltremare non si può non concordare sul fatto che il modello statunitense sia quello che, sicuramente, meglio esprime questo bisogno e desiderio della società civile di partecipare alla vita pubblica<sup>81</sup>. Tuttavia, come si premetteva qualche riga sopra, questo

---

<sup>79</sup> C. MORTATI, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, p. 49, il quale chiosa che “L'impiego delle forme democratiche che trovano il loro fulcro nel congegno parlamentare sia riuscito solo imperfettamente a realizzare una democrazia sostanziale. Il principio della sovranità popolare riuscirà ad ottenere concretezza ed effettività solo quando la partecipazione dei singoli alla politica generale si effettui seguendo un processo che passi attraverso una molteplicità di gradi intermedi, fra loro collegati, in modo che quelli di grado inferiore siano ordinati come condizionanti e preparatori degli altri più elevati, in una progressione che giunga fino all'organizzazione centrale dello Stato”.

<sup>80</sup> A.C., I° Sottocommissione, seduta del 02.10.1946. Non si deve sottovalutare, infatti, che “La gradazione e le modalità di traduzione in realtà di queste premesse sembrano, in larga parte, costituire parametri descrittivi che permettono di definire delle esperienze osservabili (basti pensare a come incidano, ad esempio, nell'individuazione del tipo di *forma di stato*): N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., p. 6.

<sup>81</sup> Nel suo celebre discorso tenuto all'Ateneo di Parigi del 1819, Constant esprime una delle critiche più apprezzate all'idea di libertà e di partecipazione trasmesse dai classici:

comune sentire ha radici più antiche ed è financo riscontrabile nel pensiero filosofico di Macchiavelli, in ispecie quando lo scrittore fiorentino, nell'esaminare gli istituti della repubblica romana, constatava che era facoltà, se non dovere, di ogni cittadino esprimere la propria opinione su un argomento che attenga al bene comune, cosicché "il *popolo, inteso ciascuno*, (il corsivo è di chi scrive) possa poi eleggere il meglio"<sup>82</sup>.

La cultura repubblicana romana della partecipazione ha, per certo, ispirato, poi, i coloni americani nella stesura della Dichiarazione di indipendenza del 1776: essi, infatti, "esigevano di essere ascoltati prima che una decisione così importante per loro fosse assunta dalla lontana Londra; volevano fare semplicemente quel che si fa in una qualsiasi società commerciale, alzarsi in piedi, prendere la parola, esporre il proprio personale punto di vista"<sup>83</sup>. In queste concise e semplici azioni, da sempre intese come il nucleo della democrazia<sup>84</sup>, c'è il nodo della partecipazione popolare: *ascolto, dibattito e deliberazione*.

---

B. COSTANT, *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, a cura di L. Arnaudo, Liberlibri, Macerata, 2001, p. 5, secondo cui la libertà degli antichi "consisteva nell'esercizio, in maniera collettiva ma diretta, di molteplici funzioni della sovranità presa nella sua interezza, funzioni quali la deliberazione sulla pubblica piazza della guerra e della pace, la conclusione di trattati di alleanza con gli stranieri, la votazione delle leggi, la pronuncia dei giudizi, l'esame dell'amministrazione, degli atti, della gestione dei magistrati, il chiamare questi in pubblico e metterli sotto accusa, condannarli o assolverli; ma se tutto ciò che gli antichi chiamavano libertà, al tempo stesso ammettevano come compatibile con questa libertà collettiva l'assoggettamento completo dell'individuo all'autorità dell'insieme. Voi non troverete presso gli antichi pressoché nessuno dei godimenti che abbiamo visto far parte della libertà così com'è intesa presso i moderni. Tutte le azioni private sono sottoposte a severa sorveglianza". Non a caso, l'intellettuale svizzero manifesta tutta la sua ostilità nei confronti della stagione giacobina della Rivoluzione francese e all'operato del Terrore di Robespierre.

<sup>82</sup> N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Biblioteca Treccani, Milano, 2006, p. 141.

<sup>83</sup> U. VINCENTI, *Ius publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, cit., p. 250.

<sup>84</sup> Il termine "partecipazione", infatti, riveste storicamente un'importanza primaria nelle dinamiche dei fenomeni politici, sociali e giuridici che caratterizzano l'Occidente dell'età moderna e contemporanea. Le forme odierne della stessa non rappresentano che il punto

Del resto, anche la concezione della cittadinanza americana esprime questo particolare angolo visuale attraverso il concetto della cittadinanza “aperta” – anch’esso mutuato dall’esperienza romana repubblicana – i quale sta a significare una cittadinanza disponibile per tutti coloro che, con operosità, si dimostrino capaci e leali verso le istituzioni democratiche. Da qui, il passo è breve: la cittadinanza per essere “*aperta*”, deve essere, senz’altro, “*attiva*”, nel senso dell’*active liberty* nordamericana<sup>85</sup>.

#### *1.3.4. Può esistere la democrazia senza la partecipazione? Prime riflessioni sul tema.*

Tutto ciò premesso, la constatazione di partenza mi pare debba essere cercata nella “*incomprimibile esigenza di libertà dell’uomo di decidere per sé stesso*”<sup>86</sup>, consapevole di essere all’interno di una realtà fatta di relazioni sociali. Tra le direttrici del costituzionalismo, pertanto, più che la sovranità popolare e la separazione dei poteri, quella che senz’altro necessita di una maggiore valorizzazione è il primato del *diritto della persona nei confronti del potere*<sup>87</sup>, perché è quella che contiene la carica

---

di approdo di percorsi ben più risalenti nel tempo, che evidenziano quel legame indissolubile tra *democrazia e partecipazione*.

<sup>85</sup> S. BREYER, *Active Liberty. Interpreting Our Democratic Constitution*, Alfred A. Knopf, New York, 2005, p. 16, là dove l’autore esorta a prendere in considerazione le “connections (of this kind) between the people and their government – connections that involves responsibility, participation and capacity”. In questa prospettiva si fa avanti il concetto di “Active Liberty” la quale “cannot be understood in a vacuum for it operates in the real world. And in the real world institutions and methods of interpretation must be designed in a way such that this form of liberty is both sustainable over time and capable of translating the people’s will into sound policies”.

<sup>86</sup> È una frase del mio Maestro, Prof. Mario Bertolissi, Padova, 1.09.2020.

<sup>87</sup> “La partecipazione è mossa dalla libertà e ha lo scopo di conservarla”: M. BERTOLISSI, *Relazione al Convegno (webinar) di Presentazione del Volume “La città*

definitoria più decisa: ed il pregio delle definizioni è quello di creare ordine. D'altra parte, di questo parlava la *Magna Charta Libertatum* del 1215: diritti e libertà degli uomini nei confronti del potere e, in particolar modo, del potere impositivo.

*Può esistere la democrazia senza la partecipazione dei cittadini?* Ciò che emerge nei pubblici dibattiti, nelle consultazioni popolari e nelle altre sedi in cui il cittadino esprime il proprio punto di vista può continuare a rimanere estraneo alle dinamiche istituzionali? Queste sono, forse, le vere domande da porsi e da cui, evidentemente, scaturisce questa ricerca. Interrogativi che non possono, per certo, ottenere responso negativo, dacché si è intimamente convinti che le democrazie che non prevedono forme di coinvolgimento dei cittadini non possono definirsi vere democrazie<sup>88</sup>.

Il problema sta – come di regola accade – nel calare il principio, per sua definizione generale e astratto, nella densità del fattuale, accostandolo al dato esperienziale e individuando, quindi, *in concreto*, le forme e i limiti dei processi partecipativi<sup>89</sup>. In questa prospettiva diviene, allora, dirimente il recupero della nozione di *concetto radicale*, che riesce a tenere assieme

---

*e la partecipazione tra diritto e politica*”, organizzato dal Dipartimento di Diritto pubblico, comunitario e internazionale dell'Università di Padova, 25.09.2020.

<sup>88</sup> Feliciano Benvenuti affermava che la democrazia non può dirsi completamente attuata se – accanto alle classiche forme di organizzazione dei singoli – non vengano introdotte formule per consentire la “presenza diretta e attiva dei cittadini” all’esercizio in concreto delle funzioni dello Stato: F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editori, Venezia, 1994, p. 22. La questione viene anche posta in questi termini: “In quale modo, quindi, la Costituzione come fonte e la democrazia possono considerarsi legate nella costruzione di un percorso di riconoscimento e promozione del ruolo della partecipazione?”: N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., p. 5.

<sup>89</sup> A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., p. 233, ove l’autore afferma che “la democrazia non può raggiungere la verità che con l’esperienza”.



l'inclusività del principio generale e la concretezza della dimensione fattuale.

Va dedicata, quindi, una speciale attenzione all'intero circuito dei meccanismi deliberativo-partecipativi, i quali non ricadono direttamente negli itinerari formali, ma attengono a luoghi non istituzionalizzati del *decision making*<sup>90</sup>: d'altra parte, all'interno degli ordinamenti, anche in quello italiano, si può notare, da più parti, la “*fioritura di forme nuove e disponibilità alla partecipazione*”<sup>91</sup>, che obbligano il giurista ad una riflessione sullo stato di salute della repubblica.

La ricerca, perciò, avverrà secondo quest'ordine: in primo luogo, si prenderà in esame il concetto di democrazia partecipativa, prestando la massima attenzione al rapporto fra quest'ultima e le nozioni di democrazia rappresentativa, diretta e deliberativa: si darà credito, in particolare, alle componenti fattuali del fenomeno e alle implicazioni di carattere giuridico; in secondo luogo – attraverso un itinerario giuridico-fattuale, che principierà dal dato costituzionale – si ricostruiranno le tracce della democrazia partecipativa presenti nell'ordinamento italiano<sup>92</sup>; in terzo luogo, si aprirà darò conti di ulteriori spunti critici, per, poi, tirare le fila della ricerca svolta.

La domanda finale, tuttavia, vuole spingersi oltre quanto già anticipato. Accanto all'interrogativo formulato – di carattere teorico – se

---

<sup>90</sup> Per conoscere l'eventuale sviluppo (o disviluppo) democratico di un Paese è necessario guardare agli spazi entro i quali i cittadini possano partecipare alle decisioni pubbliche: lo sosteneva N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 15.

<sup>91</sup> F. PIZZOLATO, *Le forme della partecipazione sociale e la loro veste istituzionale*, intervento al Seminario di studi in onore del Prof. Enzo Balboni, piattaforma Google Meets, 30.10.2020.

<sup>92</sup> Per diversi autori, infatti, il problema è quello di (ri)costruire una teoria generale della partecipazione: v. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 5; nonché G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2005, p. 28.

*possa esistere democrazia senza partecipazione*, chi scrive intende accostarne un altro: l'affermarsi di una nuova forma di democrazia, quale appunto quella partecipativa, cosa produrrebbe – nei fatti – in capo ai singoli cittadini? Possiamo parlare della nascita di una nuova generazione di diritti, di cui è titolare il *cives* in quanto *cives* oppure quest'ultima è solo una prospettiva *de iure condendo*?

## CAPITOLO II

### 2. PARTECIPAZIONE, PRINCIPIO PARTECIPATIVO, DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA: ALLA RICERCA DI UN PO' DI CHIAREZZA.

#### *2.1. Democrazia partecipativa, rappresentativa e diretta.*

##### *2.1.1. Il concetto di “partecipazione”: una prima lettura del termine.*

Poste alcune doverose premesse di fondo, è necessario ora entrare nel vivo del dibattito dottrinale e, prima di tutto, analizzare le terminologie sovente utilizzate quando si discute di partecipazione, principio partecipativo, democrazia partecipativa e deliberativa, tenendo a mente che le definizioni assumono significati diversi a seconda del contesto in cui vengono utilizzate<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> L. BUSATTA, *Stranieri e città: la partecipazione “estesa” quale strumento di accoglienza e inclusione*, in AA.VV., *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, a cura di F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja, Giappichelli, Torino, 2019, p. 159: “Il concetto di partecipazione tende ad assumere diversi significati a seconda del contesto in cui esso è richiamato. Dal punto di vista giuridico, ad esempio, la partecipazione si collega agli strumenti di realizzazione della democrazia e, in tale alveo, incontra differenti declinazioni in base al circuito rappresentativo cui si fa riferimento. Così si distingue tradizionalmente la democrazia partecipativa a livello locale da quella di carattere nazionale; inoltre, l’ordinamento dell’Unione Europea ha, ad esempio, introdotto ulteriori istituti per estendere i soggetti e le forme della partecipazione”.

Se la “partecipazione” è un “*concetto generale (...) non privo di ambiguità*”, il quale astrattamente comprende qualsiasi forma di “*relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azioni delle seconde*”; con il termine “democrazia partecipativa” si identifica, invece, il “*complesso di processi specifici, chiaramente caratterizzabili e (...) [qualsiasi, n.d.r.] forma di partecipazione particolarmente avanzata e incisiva, alla quale conviene dunque assegnare un’importanza particolare*”<sup>94</sup>. Su di un altro versante, la “democrazia deliberativa”, invece, nasce come una indagine teorico-dottrinale, avente ad oggetto la proceduralizzazione dell’*iter* designato al fine di adottare una decisione nell’ambito del diritto pubblico<sup>95</sup>, e finisce come testimonianza di molteplici prassi applicative.

Ciò che accumuna le diverse definizioni qui riportate è sicuramente la *centralità del ruolo del cittadino*, nella sua veste di interveniente attivo nelle dinamiche istituzionali, attento a quello che lo circonda e in grado di proporre le sue idee nelle situazioni che lo possono interessare e coinvolgere, all’interno delle quali egli può dare il suo contributo. A dover essere precisi, quindi, le terminologie adottate rinvengono la loro naturale

---

<sup>94</sup> La differenza fra il concetto di partecipazione e quello di democrazia partecipativa è puntualizzata da U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, p. 156. Sul tema si veda, inoltre, ID., *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011, pp. 299-307.

<sup>95</sup> R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 67: “Tuttavia, mentre con il termine di democrazia deliberativa si rinvia, per lo più, a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno, con connotazioni fortemente normative, la ricerca sulla democrazia partecipativa si caratterizza per la sua valenza soprattutto applicativa”.

Per una indagine critica circa il carattere prettamente teorico della democrazia deliberativa si veda A. FOLLSDAL, *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (not) to Look*, in AA.VV., *Deliberative Democracy and its Discontents*, a cura di S. Besson, J.L. Martì, Aldershot, Ashgate, 2006.

radice comune all'interno di un principio, che riveste natura e rilevanza costituzionali, ossia quello partecipativo; allo stesso tempo, invece, non si può certo affermare che i concetti di cui si è dato conto possano identificare le medesime situazioni di fatto.

Molto spesso, infatti, le definizioni indicate sono utilizzate dalle parti coinvolte nel dibattito in maniera intercambiabile, quasi descrivessero condizioni e situazioni immediatamente speculari: in realtà, la terminologia utilizzata – la quale, senz'altro, si riferisce, a fenomeni o esperienze simili l'un l'altro – merita di essere diversificata, poiché, nella peculiare fase che va dalla comprensione del significato sociale di un'esperienza al tramutamento della stessa in termini giuridici, il lessico impiegato assume un ruolo fondamentale<sup>96</sup>: si è, inoltre, persuasi che tale ambiguità lessicale costituisca anche il motivo dell'odierno ritardo della dottrina nella classificazione generale della democrazia partecipativa, i cui approcci multidisciplinari – che, senz'altro, hanno contribuito a generare una visione globale del fenomeno – non hanno sempre giovato ad una ricostruzione unitaria dello stesso<sup>97</sup>.

D'altra parte, è bene anche tener a mente che, anche di per sé, “*la democrazia partecipativa non costituisce una forma di agire unica né tanto*

---

<sup>96</sup> M. BERTOLISSI, *Livio Paladin. Appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Jovene, Napoli, 2015, p. 46: “Le parole sono tutto. L'uomo è nelle parole. Lo è nella loro qualità. La qualità è definita anche – per quanto non esclusivamente – dalla chiarezza. La chiarezza è un dono oppure una conquista? Forse, in parte è un dono. Ma è, soprattutto, il frutto di un lavoro paziente, perché si debbono combinare insieme, armonicamente, due elementi: forma e contenuto. E il contenuto – l'insieme dei contenuti – può essere davvero complesso: non riducibile a poche formule immotivate. La motivazione – il nucleo forte dell'argomentazione – è quel che fa la differenza. La motivazione impegna, mette alla prova, addirittura debilita”.

<sup>97</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 3, spec. nota 7. Cfr., anche, A. SAVIGNANO, *Partecipazione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, pp. 1 ss.

*meno un singolo dispositivo avente una fisionomia puntuale e uniforme*<sup>98</sup>, poiché molteplici sono le figure che costituiscono espressione di essa e altrettanto variegati si presentano i contesti in cui tali istituti operano, a cominciare dal fatto che le istanze, le quali, solo in un momento successivo, sono state ricondotte alla sfera della partecipazione cittadina, si sono sviluppate con diverse forme e hanno ottenuto esiti differenti in moltissimi Paesi del mondo.

Certo è, invece, il fine che accumuna la democrazia partecipativa alla democrazia deliberativa: il coinvolgimento concreto ed effettivo degli interessati, nell'ambito delle differenti situazioni istituzionali, nei processi decisionali pubblici<sup>99</sup>.

Ad ogni buon conto, prima di volgere lo sguardo in questa direzione è bene inquadrare, seppur per brevi cenni, il rapporto tra democrazia partecipativa, democrazia rappresentativa e democrazia diretta, per poi addentrarsi nello studio dei caratteri che contraddistinguono la prima, allo scopo di sgombrare il campo da eventuali fraintendimenti di ordine fattuale e giuridico.

---

<sup>98</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 17.

<sup>99</sup> R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, cit., p. 67: "In via di prima approssimazione ciò che può dirsi è che tutte e due si collocano all'interno dello stesso campo teorico, si occupano del medesimo problema: come aprire i processi decisionali pubblici, nell'ambito dei diversi livelli di governo, a tutti coloro che a tali processi sono interessati".

2.1.2. *Democrazia partecipativa, rappresentativa e diretta: un apparente conflitto di interessi, tra integrazione dei modelli e superamento della concezione classica dell'azione amministrativa.*

Il tema dei rapporti (di esclusione, immedesimazione o interconnessione) fra democrazia rappresentativa, democrazia diretta e democrazia partecipativa ha, da sempre, trovato grande spazio nel dibattito della dottrina costituzionalistica, la quale, molto spesso, ha contrapposto i modelli elaborati, ponendoli in contrapposizione l'un l'altro, financo a suggerire l'esclusione di alcuni a favore di altri<sup>100</sup>.

La prospettiva che, invece, sta alla base delle riflessioni che si propongono è quella della logica dell'*integrazione dei modelli*<sup>101</sup>, quella che vede la presenza dei momenti e degli istituti partecipativi come completamento dell'esempio tradizionale riconducibile alla rappresentanza democratica<sup>102</sup>: non è una disputa sullo scegliere fra diverse opzioni; è, invece, una questione che attiene al *modo* e alle *forme* della democrazia e,

---

<sup>100</sup> Per un'analisi approfondita dei rapporti tra le diverse "versioni" della democrazia si rinvia a R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, cit., pp. 65 ss. In particolare, l'autore sostiene che l'idea di deliberazione costituisce il presupposto teorico dell'impianto della democrazia partecipativa.

<sup>101</sup> L'autore continua in questo senso: "A mio avviso la questione del rapporto tra democrazia deliberativa, democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa va impostata in senso più radicale (...) vorrei provare a sostenere che tutte queste forme di democrazia devono essere, allo stesso tempo, differenti ma compatibili": R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, cit., p. 73.

<sup>102</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p. 180, sulle finalità della democrazia partecipativa, ossia quelle di "arricchimento della democrazia rappresentativa nel senso di correzione, di complementarità, di integrazione (...) e dunque di approfondimento delle sue fondazioni". Cfr., inoltre, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, p. 23.

nello specifico, al rapporto tra governanti e governati, essenza dell'archetipo della forma di Stato<sup>103</sup>.

In questo senso, allora, il meccanismo della rappresentanza democratica rimane il corollario di base sopra il quale poggiano tutte le altre articolazioni della democrazia: esso, però, coinvolge una dimensione che non è più sufficiente ad assicurare il corretto funzionamento delle istituzioni democratiche e del loro rapporto con i cittadini. L'evoluzione dell'architettura costituzionale ipotizzata – la quale è divenuta, secondo chi scrive, ormai necessaria poiché è in gioco la tenuta politico-sociale del Paese – è volto, dunque, ad “*innescare concretamente i meccanismi della responsabilità politica, così alimentando i processi decisionali che ne sono il prodotto*”<sup>104</sup>.

Come si è già anticipato per la questione terminologica, il dibattito sul tema della democrazia partecipativa, sviluppatosi negli ultimi anni, si è trascinato addosso una certa ambiguità, che ha contribuito ad aumentare gli equivoci sulla questione e ha avvicinato il concetto di democrazia partecipativa alle istanze populiste, agli “appelli al popolo sovrano” e alla

---

<sup>103</sup> “Nella sua essenziale definizione la democrazia è il contesto in cui il popolo partecipa al governo dello Stato (polis); resta così auspicabilmente praticabile la proposta di utilizzare proprio la categoria ‘partecipazione’ come categoria unificante dei due – in realtà non contrapposti – modi di qualificare la democrazia, rappresentativa e partecipativa”: P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, p. 94.

Cfr., inoltre, M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Atti del convegno “*Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*”, ora in AA. VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. Carllassare, Cedam, Padova, 2004, pp. 181 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 70.

<sup>104</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 46. Sul punto si richiama, inoltre, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, FrancoAngeli, Milano, 2021, pp. 37 ss.



retorica più banale, i quali, evidentemente, non hanno la forza per produrre alcunché in termini di accrescimento della democraticità del Paese.

Allo stesso tempo, anche la ricostruzione teorica dell'istituto della democrazia partecipativa come modello caratterizzato da una connotazione principalmente procedurale corre il rischio che questa venga percepita come debole e priva di una qualche utilità effettiva; inoltre, stante questo assunto, si offre il fianco al perenne confronto della democrazia partecipativa con la democrazia diretta, quale forma di incisione più immediata e, quindi, più efficace sulla decisione assunta dall'attore istituzionale<sup>105</sup>. In realtà, anche sotto questa luce, si verifica un malinteso: la democrazia diretta, i cui istituti prevedono la possibilità di intervenire, senza alcuna mediazione, su di un atto avente forza di legge, non si contrappone né alla democrazia rappresentativa, né alla democrazia partecipativa, ma contribuisce fattivamente a rinforzare quel modello democratico frutto della storia contemporanea, che si sta ricavando i propri spazi all'interno delle odierne democrazie costituzionali.

Ciò che, invece, interessa è la presa d'atto che – come specificato poc'anzi per la democrazia rappresentativa – l'esclusiva presenza degli esempi riconducibili alla democrazia diretta – uno su tutti, lo strumento referendario – non “*può appagare le molteplici e diverse istanze partecipative*”<sup>106</sup> che provengono dalla pluralità della società civile, motivo per cui il dibattito sulla democrazia partecipativa si pone come una reale

---

<sup>105</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 47: “La partecipazione ‘concreta’, cioè effettiva perché produttiva di risultati, è ancora diffusamente identificata nella democrazia diretta, essenzialmente in ragione degli effetti giuridici immediati che questa produce (in realtà soltanto con il referendum abrogativo): questo ha portato alla sopravvalutazione e alla mitizzazione dell'appello al popolo unitariamente inteso”.

<sup>106</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 49.

urgenza per le attuali democrazie, perché il metodo partecipativo appare maggiormente idoneo a rappresentare le variegatae istanze e le differenti sensibilità che provengono dalla *gente comune*, dal *popolo*.

Sulla scorta di quanto appena detto, la posizione da cui si parte è quella che constata e intende ribadire la piena compatibilità e coesistenza, all'interno del medesimo sistema costituzionale, delle forme della democrazia rappresentativa, della democrazia diretta<sup>107</sup> e della democrazia partecipativa: che, poi, è il modello a cui aveva pensato il Costituente italiano<sup>108</sup>.

Ma v'è anche un ulteriore profilo da considerare: tradizionalmente – e, soprattutto, prima che il dibattito sulla democrazia partecipativa si accendesse – gli istituti riconducibili alla fattispecie della democrazia

---

<sup>107</sup> D. PORENA, *Referendum 'legislativo' e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 224-225: "Malgrado in dottrina il referendum abrogativo sia stato sovente identificato come una sorta di 'eccezione' rispetto alle forme rappresentative adottate degli ordinamenti contemporanei (e rispetto ai quali andrebbe dunque qualificato come istituto di democrazia diretta), il predetto istituto sembra piuttosto radicare la propria stessa ragione 'ontologica' nel preciso ambito dei predetti sistemi a democrazia rappresentativa (...). Come si è tentato di evidenziare, il referendum ha dunque avuto (ed ha tutt'ora) la sua autentica ragion d'essere, essenzialmente, nell'ambito dei sistemi costituzionali a democrazia rappresentativa: in quei sistemi, cioè, dove è chiara la distinzione tra il rappresentante – che 'riferisce' e il rappresentato, che è destinatario di quanto ad egli viene riferito".

<sup>108</sup> Come si avrà anche modo di giustificare in seguito. Nel frattempo v. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 7: "Con l'espressione democrazia partecipativa, che non rappresenta affatto una novità di questi anni ma che al contrario è rintracciabile già a partire dalla fine degli anni '60, si intendeva sintetizzare la volontà del Costituente di 'identificare la democrazia proclamata dall'art. 1 con la partecipazione permanente di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica', secondo un modello volto a collocare in posizione di complementarietà i modelli della democrazia rappresentativa, della democrazia diretta e della democrazia partecipativa"; nonché P. L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 520 e A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Milano, Giuffrè, 1982, p. 518, che sottolinea la strumentalità della democrazia partecipativa alla trasformazione dello Stato liberale in Stato sociale.

diretta si ritenevano operanti solo nell'ambito del potere legislativo, da sempre considerato il fulcro del dibattito politico, ove le istanze del cittadino potevano trovare spazio: i referendum (siano essi abrogativi, propositivi o costituzionali) si riferiscono, da sempre, alla funzione legislativa parlamentare e agiscono eliminando, modificando o sollecitando il dettato normativo (o costituzionale)<sup>109</sup>.

Tale tipologia di “sindacato popolare” sulle leggi non poteva essere nemmeno ipotizzata per gli atti della pubblica amministrazione: nello Stato liberale – la cui impostazione tradizionale riconduceva l'attività dell'amministrazione ad una funzione meramente esecutiva rispetto alla legge – l'agire amministrativo non poteva, dunque, essere soggetto a valutazioni in ordine all'applicabilità degli istituti della democrazia diretta. Le cose, in tutta evidenza, non stanno più in questi termini: il mutare della società da monoclasse a pluralista ha comportato una differente caratterizzazione dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni.

La discussione intorno a questi punti merita di essere brevemente approfondita: l'ordinamento di oggi è molto mutato rispetto alle premesse di cui si è dato conto poco fa, l'idea meramente esecutiva dell'amministrazione ha lasciato spazio ad una visione sociale della funzione amministrativa “*quale luogo di esercizio reale del potere*”<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> D. PORENA, *Referendum 'legislativo' e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, cit., pp. 224: “In questo senso, la stessa origine etimologica della parola disvela come l'andare ‘ad referendum’ - l'andare, cioè, a riferire - costituisca attività eminentemente finalizzata a riportare al corpo elettorale, al fine di acquisirne l'assenso o la conferma, i contenuti della deliberazione normativa adottata dagli organi rappresentativi”.

<sup>110</sup> R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 37 ss; si vedano anche le riflessioni, sul tema, di R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 4: “Le ragioni della crisi dello Stato sono duplici. Da un alto lo sviluppo della concezione democratica del potere pubblico oltre che del ruolo sociale dell'amministrazione pubblica: la diffusione della democrazia e della socialità quali

Il passaggio tra le due prospettive diviene, allora, dirimente: l'attività amministrativa esercitata oggi dalle istituzioni ad essa deputate risulta la più "calata" nel contesto quotidiano del cittadino (molto più di quella legislativa o giurisdizionale) e incide profondamente sul rapporto tra i singoli governati e la classe dirigente. In altre parole, il modello della pubblica amministrazione attuato rappresenta il primo parametro che compone la valutazione sulla forma di Stato, che concorre, cioè, a realizzare la forma democratica dell'ordinamento<sup>111</sup> ed è anche il dato più percettibile da parte del cittadino: basti solo pensare che, nell'ultimo rapporto *Gli italiani e lo Stato* di Demos (2020), è emerso che, nel nord-est, i punti di riferimento per i cittadini sono rappresentati dai Comuni e dalle Regioni, istituzioni che, per prime, fronteggiano le esigenze dei singoli<sup>112</sup>.

Di qui ne consegue che se l'amministrazione non è ordinata, anch'essa, in senso democratico, nemmeno la organizzazione della cosa pubblica, nella sua naturale complessità, può divenirlo. Se, per l'appunto, "*i principi della democrazia non possono limitarsi a reggere la funzione legislativa, quella di indirizzo o di governo, la funzione giurisdizionale, ma devono informare anche la funzione amministrativa*"<sup>113</sup>, la conseguenza è

---

caratteristiche dello Stato contemporaneo comportano il superamento della logica della sovranità nazionale e il riconoscimento e la valorizzazione delle diverse formazioni sociali di cui si compone la comunità nazionale, ciascuna con un proprio ruolo e ambito di intervento".

<sup>111</sup> U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Il Foro italiano*, 1984, p. 205, il quale puntualizza "perché l'ordinamento abbia carattere democratico è necessario che l'amministrazione sia democratica, proprio nel senso che non c'è democrazia senza che via sia anche democraticità dell'amministrazione".

<sup>112</sup> Rapporto gli italiani e lo Stato - rapporto 2020 (23°) - Rapporto annuale sugli atteggiamenti degli italiani nei confronti delle istituzioni e della politica, realizzato su incarico del Gruppo L'Espresso, [www.demos.it](http://www.demos.it).

<sup>113</sup> L'Autore prosegue così: "infatti la democrazia non può non investire indivisibilmente tutto il potere (compresi i poteri privati). Quando nella disposizione di apertura della Costituzione (art. 1, 1° comma) l'Italia è definita una repubblica democratica, ciò riguarda tutto l'ordinamento repubblicano, inclusa la pubblica amministrazione; e se il

che il principio di partecipazione debba essere messo in luce anche nell'ordinaria attività della pubblica amministrazione.

Tale impostazione di fondo non può, quindi, in alcun modo, essere banalizzata e richiede, al contrario, una forte presa di coscienza atta ad ammettere che, in assenza di una organizzazione circa il *modus operandi* delle istituzioni che sia diretta in questo senso, si verifica una condizione di menomata democrazia<sup>114</sup>.

---

2° comma, nel dare la formula più semplice della democrazia dice che «la sovranità appartiene al popolo», l'enunciato testuale suona in termini di sovranità perché si trattava di sancire la novità della instaurazione democratica dal punto di vista del potere più elevato e quindi privilegia quest'ultimo per rovesciare nel suo punto germinale una tradizione storica, ma in realtà opera e potrebbe essere correttamente scritta per tutto il potere»: U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., p. 205.

Sul nesso tra amministrazione e democrazia, si rivelano sempre fondamentali gli studi di C. ESPOSITO, *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione Italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1975, p. 597 ss.

In ordine alla valorizzazione del ruolo costituzionale dell'amministrazione tra gli studi più autorevoli apparsi nello scorso secolo, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La pubblica amministrazione e l'ordinamento politico-costituzionale*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, vol. I, 1958; S. LESSONA, *La posizione costituzionale della pubblica amministrazione*, ivi, vol. III, 1960; M. NIGRO, *La pubblica amministrazione tra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1985, p. 162 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, 1996, p. 1843 ss.; G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 455 ss.; F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam, Padova, 1996; G. PASTORI, *La pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 301 ss.

Sulla centralità della questione amministrativa per la modernizzazione del potere politico, vedi M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, pp. 5 ss.

<sup>114</sup> Per una lucidissima analisi della condizione della pubblica amministrazione oggi, si veda M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione* acqui està el busilis; Dios nos valga!, in *federalismi.it*, Editoriale del n. 26/2021.

## 2.2. *Una prima analisi storico-sociale della nascita del fenomeno della democrazia partecipativa: come si arriva a Porto Alegre?*

### 2.2.1. *La “democrazia partecipativa” dell’America degli Anni Sessanta e il pensiero di Arnstein.*

L’attuale concetto di democrazia partecipativa (o *Participative Democracy*) nasce negli anni Novanta del secolo scorso e trae la sua origine dall’esperienza del bilancio partecipativo attuata dalla città di Porto Alegre.

Tuttavia, la nascita dell’espressione risale a diversi decenni prima e, più in particolare, all’ambiente gius-filosofo americano degli anni Sessanta<sup>115</sup>, trovando una sua specifica collocazione dottrinale nel pensiero di Kaufman<sup>116</sup> e Dewey<sup>117</sup>, i quali ritenevano necessario che l’uomo-cittadino sviluppasse le proprie capacità attraverso un atteggiamento rivolto all’*azione*, che doveva collocarsi all’interno delle dinamiche legate alla propria comunità.

---

<sup>115</sup> Per una panoramica sul tema si veda M. GARA, *What Kind of Institutional Implementation for Participatory Democracy? Theories and Debate During the Long 1970s in the United States*, in *Journal of American History and Politics*, n. 3/2020.

<sup>116</sup> Il docente di filosofia politica statunitense nel 1960 inserì la formula “*participatory democracy*” nel titolo di un suo articolo, sostenendo che la funzione di quest’ultima era quella di incentivare: “*the development of human powers of thought, feeling, and action*”: A. S. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, in AA.VV., *Responsibility*, a cura di C. J. Friedrich, The Liberal Arts Press, New York, 1960.

<sup>117</sup> John Dewey, filosofo e pedagogo americano, sostenitore del metodo dialogico e della critica nella scuola, ha teorizzato l’educazione progressiva che mira alla promozione dell’azione e dell’iniziativa dei singoli, in un contesto che è sempre condiviso. Sotto questa chiave di lettura, l’educazione assume al ruolo di funzione morale della società, la quale – attraverso il metodo di confronto critico – consente alla democrazia di fiorire ed evolvere. Si vedano, tra gli altri, J. DEWEY, *Scuola e Società*, La Nuova Italia, Firenze, 1975; ID, *Esperienza e educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1955 e J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1954.

Dal punto di vista sociopolitico, invece, l'affermazione del concetto di democrazia partecipativa arriva nel 1962 con il *Port Huron Statement* del movimento studentesco *Students for a Democratic Society*. Il manifesto – che venne ricordato anche come *Agenda for a Generation* – ebbe il pregio di “tradurre” la nozione di democrazia partecipativa nel linguaggio comune, indicando alcuni capisaldi della *participatory democracy*, quali l'essenziale collaborazione dei cittadini nelle scelte politiche che rivestano un forte impatto sociale, la disobbedienza civile e non violenta, lo stimolo ad una dimensione comune del vivere quotidiano<sup>118</sup>.

A ciò si aggiunga che, nel 1969, S. R. Arnstein scrisse un celebre saggio dal titolo “*A ladder of citizen participation*”<sup>119</sup>, il quale contribuì, in maniera alquanto rilevante, a teorizzare la partecipazione dei cittadini nelle scelte pubbliche. Lo scritto ha avuto il pregio di aver classificato le esperienze partecipative individuando due differenti “*scale di partecipazione*”, che consentivano di saggiare la “*partecipatività*” di un sistema o di una istituzione.

La prima si riferiva all'ambito “*territoriale*”, la seconda era, invece, la scala dell'“*intensità*”. Il parametro territoriale consentiva di collocare la dimensione partecipativa ad uno specifico livello, corrispondente all'istituzione pubblica coinvolta (si partiva dal livello sub-comunale fino

---

<sup>118</sup> Il manifesto abbozza alcune linee generali sulla democrazia partecipativa, affermando che “In a participatory democracy, the political life would be based in several root principles: - that decision-making of basic social consequences be carried on by public groupings; - that politics be seen positively, as the art of collectively creating an acceptable pattern of social relations; - that politics has the function of bringing people out of isolation and into community, thus being a necessary, though not sufficient, means of finding meaning in personal life”: testo originale in <https://genius.com/Tom-hayden-port-huron-statement-lyrics>.

<sup>119</sup> S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *AIP Journal*, Vol. 35, n. 4, luglio 1969, pp. 216-224. Il concetto è stato, poi, ripreso da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 24.

ad arrivare anche al contesto sovrastatale); il secondo indice, invece, stabiliva il grado di intensità del processo partecipativo dei cittadini (non partecipazione – “finta” partecipazione – democrazia partecipativa)<sup>120</sup>.

Il lavoro della Arnstein si è rivelato, dunque, un elemento essenziale nel percorso teorico-ricostruttivo del fenomeno sociale riguardante la partecipazione dei cittadini: *in primis*, perché ha permesso di individuare uno strumento di valutazione della stessa – sebbene ancora sul piano delle scienze politiche, ma con parametri che iniziavano già ad avvicinarsi al fenomeno giuridico – il quale consentiva di distinguere le autentiche procedure partecipative dai cosiddetti “*empty ritual(s)*”<sup>121</sup>; in secondo luogo, perché ha ricondotto il concetto di partecipazione a quello di “*redistribution of power*”<sup>122</sup>. Allo stesso tempo, con riferimento al lavoro

---

<sup>120</sup> Più nello specifico, l'autrice suddivide i livelli di partecipazione in tal modo: *Manipulation* e *Therapy*, quali condizioni di “*Non-participation*”; “*Informing*”, “*Consultation*” e “*Placation*” - che vengono definiti come “*Degrees of Tokenism*”, ossia procedure prettamente dimostrative rispetto ad una vera e propria partecipazione del cittadino e, infine, “*Partnership*”, “*Delegated Power*” e “*Citizen Control*”, che rappresentano gradi autentici del livello di partecipazione dei cittadini.

<sup>121</sup> S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., p. 216. Cfr., inoltre, B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005, pp. 110-111: “La scala della partecipazione di Arnstein guarda alla partecipazione come ad un continuum lungo una scala di potere. Secondo Arnstein (...), «la partecipazione del cittadino è una condizione categorica per il potere del cittadino». Ciò significa che «esiste una sostanziale differenza tra il vuoto rituale partecipativo e l'aver il reale potere necessario per influire sull'esito del processo» (...). Ogni processo che non trasferisca potere è una manipolazione dell'opinione pubblica; non si è raggiunta alcuna partecipazione significativa finché non entra in gioco la democrazia diretta. La scala della partecipazione teorizzata da Arnstein conta otto gradini che corrispondono ad otto gradi di potere”.

<sup>122</sup> S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., p. 216. È interessante notare come, fin dal suo esordio, il concetto di partecipazione cittadina sia legato ad istanze redistributive del potere, espressione del principio di uguaglianza. Infatti, anche secondo P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., p. 92, la partecipazione “si esprime anche nel senso del proficuo utilitarismo di chi è consapevole che i margini di progresso individuale sono decisamente più ridotti, se non intervengono miglioramenti collettivi e generalizzati; questo, ovviamente, a meno che non si appartenga a quei circoli di privilegiati, davvero numericamente sempre più ristretti. Come si vede, la partecipazione attiva alla Res



di ricostruzione che si sta qui tentando di operare, si deve anche tenere conto che l'integrale applicazione della teoria della Arnstein condurrebbe ad affermare che non si realizzi alcuna forma di partecipazione autentica sino a che non entrino in gioco istituti di democrazia diretta, attraverso i quali si trasferisca il potere dall'autorità pubblica ai cittadini<sup>123</sup>.

Negli anni Settanta l'utilizzo del termine democrazia partecipativa venne poi ripreso da diversi autori<sup>124</sup>, acquisendo una certa pregnanza concettuale nell'ambito delle teorie politico-normative riconducibili alla cosiddetta *New Left*, che si contrapponevano al modello di *legal democracy* sposato dai teorici di centro-destra<sup>125</sup>. In particolare, Carole Pateman, nella sua *teoria della democrazia partecipativa*, smorza le conclusioni cui era arrivata la Arnstein e distingue i livelli del coinvolgimento dei cittadini in *pseudo partecipazione, partecipazione parziale e piena partecipazione*, in base al grado di influenza che i partecipanti possono esercitare sull'esito della decisione finale<sup>126</sup>: in ogni caso, tuttavia, l'autrice fa corrispondere la piena partecipazione con la possibilità di esercitare il diritto di voto su determinate questioni.

Il modello di democrazia partecipativa proposto si contrapponeva, dunque, in maniera netta, alla rappresentanza democratica e auspicava un

---

pubblica è, in questo senso, anche connessa al principio della redistribuzione della ricchezza”.

<sup>123</sup> A questo peculiare aspetto ha posto, ancora una volta, la sua attenzione B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberative: quali possibili continuità?*, cit., p. 110.

<sup>124</sup> C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.

<sup>125</sup> Tale dottrina si rifà alle idee dell'economista austriaco J.A. Schumpeter, le quali, invece, si caratterizzavano per la centralità della competizione fra *leaders* e lasciavo sullo sfondo la partecipazione dei cittadini, relegandola a baluardo protettivo della democrazia contro le decisioni arbitrarie degli eletti.

<sup>126</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberative: quali possibili continuità?*, cit., p. 111.

ingente aumento delle occasioni di partecipazione del cittadino, le quali si sbrigliavano dal contesto sindacale degli anni Sessanta e spostavano l'attenzione su di un vero e proprio attivismo civico<sup>127</sup>.

Nello stesso arco temporale, volgendo, ora, al contesto europeo, e, in particolar modo, a quello francese, emergeva, invece, il concetto di “*autogestion*”<sup>128</sup>, intesa come capacità di autodeterminazione dei cittadini nell'organizzazione delle loro attività lavorative e sociali. Verso la fine della decade, tuttavia, la nozione citata svanì per lasciare spazio alla “*démocratie participative*”, la quale si riallacciava alla prima esperienza statunitense, che meglio precisava le intenzioni dei movimenti di cui si faceva espressione, affermando la necessità di un prolungamento della democrazia rappresentativa a favore di quella partecipativa. Verso la fine degli anni Settanta, invece, C. B. MacPherson diede un nuovo contributo alla teoria della *participatory democracy*, tentando di accostarla ad una nuova fase del liberalismo, che si voleva allontanare dai consueti dettami del capitalismo americano<sup>129</sup>: il suo lavoro venne da molti considerato come uno studio preparatorio per l'ideazione di un governo partecipato, che aveva lo scopo di implementare, dunque, il sistema istituzionale attraverso l'inserimento di forme riconducibili alla democrazia partecipativa.

Dopo questa fase, all'inizio degli anni Ottanta, alcuni studiosi ripresero il concetto di democrazia partecipativa e lo accostarono alle teorie deliberative, riformulandone – in parte – gli intenti e arricchendolo con gli

---

<sup>127</sup> La *New Left* si differenziava dai movimenti di sinistra americani degli anni Sessanta, perché spostava l'attenzione sull'attivismo civico e sociale, sganciandosi dal solo contesto sindacale e ritenendo che una profonda integrazione della società civile nei processi decisionali potesse portare le istituzioni a meglio soddisfare le esigenze del popolo.

<sup>128</sup> P. ROSANVALLON, *Écrire une histoire générale de la démocratie*, in *Participations*, n. 1/2011, pp. 335-347.

<sup>129</sup> C. B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, New York, 1977.

elementi che saranno, poi, quelli propri della democrazia deliberativa, come si avrà modo di approfondire a breve<sup>130</sup>. La rinnovata indagine avveniva, per lo più, sul piano dottrinale, mentre si dovrà attendere il successivo decennio per toccare con mano alcune manifestazioni empiriche del fenomeno.

### *2.2.2. Il riconoscimento giuridico delle istanze partecipative: il bilancio partecipativo di Porto Alegre e la Convenzione di Aarhus.*

I fenomeni partecipativi sono tornati alla ribalta negli anni Novanta, sotto la spinta dell'esperienza del bilancio partecipativo della città brasiliana di Porto Alegre, che è tradizionalmente riconosciuto come il momento iniziale di una nuova fase della democrazia partecipativa<sup>131</sup>.

Più nello specifico, all'interno del dibattito sulla democrazia partecipativa, l'esperienza sudamericana ha rappresentato due distinti passaggi, entrambi essenziali per poter comprendere il sentiero della ricerca in atto: in primo luogo, il sorpasso di una delle componenti che aveva caratterizzato le precedenti ricostruzioni teoriche nordamericane ed europee, ossia il conflitto, l'*adversarial element*<sup>132</sup>; in secondo luogo, il

---

<sup>130</sup> La prima autrice a compiere il passo è J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1983. Si veda, più avanti, par. 2.4.

<sup>131</sup> Il bilancio partecipativo di Porto Alegre realizzato sul finire degli anni '80 e poi diffusosi nel resto del mondo rappresenta l'esperienza che viene considerata la madre dei moderni dispositivi di democrazia partecipativa: F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 33.

Per un interessante approfondimento sull'esperienza sudamericana di Porto Alegre: G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettabilità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003.

<sup>132</sup> Il conflitto e il concetto di spazio *adversarial* rappresentano quell'atteggiamento mentale e dogmatico in aperto contrasto con le istituzioni, che proponeva un'idea di società autonoma, auto-organizzata e autogestita, o al più ipotizzava l'inserimento

raggiungimento di una prima *dignità giuridica* del fenomeno, fino a quel momento sempre analizzato e approfondito dal punto di vista filosofico o dello studioso delle scienze sociali<sup>133</sup>. Tale constatazione è in grado anche di fornire spiegazione alla diffusa assenza, all'interno delle Carte costituzionali, di una espressa menzione del principio partecipativo, il quale – di fatto – risulta essere un corollario costituzionale “giovane”.

L'itinerario adottato dai cittadini di concerto con le pubbliche amministrazioni di Porto Alegre non è di facile ricostruzione, perché (potrebbe sembrare assurdo) “*giuridicamente, l'Orçamento Participativo non esiste*”<sup>134</sup>. Secondo la prospettiva qui adottata, un'espressione di tal genere rischia di essere fuorviante e deve essere intesa nel senso che la pratica partecipativa posta in essere – nata sulla spinta dei movimenti cittadini – non è mai stata istituzionalizzata o codificata. Infatti, sotto una lente strettamente legislativa, il bilancio partecipativo resta una procedura meramente consultiva, attivabile unilateralmente dalla amministrazione comunale, che non altera le competenze attribuite dalla Costituzione brasiliana del 1988, in base alla quale il Consiglio comunale approva il bilancio dell'ente, su proposta della Giunta.

---

limitato di piccole rappresentanze sociali nel circuito istituzionale. V. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., spec. par. 1.3. *Le radici temporali*, pp. 8-9.

<sup>133</sup> I. M. LO PRESTI, *Il diritto di partecipazione nell'esperienza delle comunità autonome spagnole e le esigenze di proceduralizzazione degli strumenti partecipativi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 3, nota 5: “La teorizzazione della democrazia partecipativa trova origine in America latina, in seguito alla realizzazione di alcune esperienze pratiche di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali locali, di cui il bilancio partecipativo di Porto Alegre è l'esempio più noto”.

<sup>134</sup> Per un puntuale approfondimento sull'esperienza di Porto Alegre: V. PAZÉ, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia “redistributivo”*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2009, p. 210.

Eppure, questo non significa che il fenomeno sia sprovvisto di contenuto giuridico<sup>135</sup>, ma che, al contrario, considerazioni di tal genere meritino di essere condivise, ponendo attenzione allo svolgersi in concreto di questa procedura, la quale acquisisce un autentico significato giuridico, nell'ottica della forma di Stato, ossia del rapporto tra governanti e governati.

Il ciclo del bilancio partecipativo è contenuto in un *Regolamento interno* che viene sottoposto annualmente alla revisione da parte degli stessi consiglieri comunali eletti nell'ambito del bilancio partecipativo. Esso descrive la composizione e le competenze dei vari organi che intervengono nell'iter procedurale, le regole elettorali, i diritti e i doveri dei partecipanti, i criteri per la redazione del bilancio, ecc. Il percorso decisionale è diluito nell'arco di un anno e si conclude con l'approvazione della *Legge Annuale di Bilancio* e del *Piano Annuale degli Investimenti*.

La prima fase viene strutturata a livello micro-cittadino e prevede la presenza di numerose assemblee di quartiere e dell'assemblee di distretto; le prime, più informali, sono auto-gestite da gruppi di cittadini o da associazioni, le seconde, invece, sono organizzate dai rappresentanti popolari eletti nell'ambito del precedente percorso di bilancio partecipativo e dai delegati dell'amministrazione comunale<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> “Procedure, dunque, previamente riconosciute. Questo significa immediatamente *la presenza anche di un elemento giuridico*. Ma non vuol dire che a fondamento esplicito di essa stia necessariamente un puntuale norma costituzionale e neanche una legge o altra disposizione normativa formale”: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 14.

<sup>136</sup> Alle assemblee di quartiere si sono, poi, aggiunte le cosiddette “assemblee tematiche, incaricate di discutere la realizzazione di progetti relativi ad altrettante aree problematiche: circolazione e trasporti; salute e assistenza sociale; educazione, sport e tempo libero; cultura; sviluppo economico e raccolta delle imposte; organizzazione della città e sviluppo urbano e ambientale”: V. PAZÉ, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia “redistributivo”*, cit., p. 212.

Dopo alcuni incontri preliminari, le assemblee di distretto, di concerto con l'amministrazione comunale, individuano i temi principali, in cui chiedono sia convogliata, in larga misura, la spesa pubblica ed eleggono i propri rappresentanti all'interno del *Consiglio per il bilancio partecipativo*. L'organo di rappresentanza viene, poi, affiancato dai *Forum dei Delegati Popolari*, ulteriore assemblea elettiva con il precipuo compito di occuparsi di questioni particolari, riguardanti opere e servizi dei singoli quartieri, e di costituire organismi di controllo e monitoraggio degli stessi.

Terminata questa prima fase, la successiva si concentra sulla discussione del bilancio: accanto al regolare svolgersi delle riunioni del *Consiglio per il bilancio partecipativo*, il Comune verifica la fattibilità, sotto il profilo tecnico, giuridico ed economico, delle proposte dei cittadini. Da questo dialogo emerge una prima bozza del bilancio che viene nominata "*matrice di bilancio*". La terza e ultima fase, invece, si sostanzia nella limatura del progetto di bilancio, attraverso correzioni, emendamenti e modifiche, la cui formulazione spetta *in toto* al *Consiglio per il bilancio partecipativo*. A quest'ultimo compete, inoltre, di concerto con i *Forum dei Delegati*, la redazione del *Piano annuale degli investimenti*, che contiene l'elenco dettagliato delle opere e dei servizi da realizzare nelle varie zone della città. Come si accennava nella parte iniziale, il bilancio – che recepisce tutte le indicazioni provenienti dagli organi citati – viene poi approvato dal Consiglio comunale.

Come si può facilmente constatare, l'elemento partecipativo si colloca nella prima delle tre fasi descritte, quella in cui – all'interno dei comitati di quartiere e delle assemblee di distretto – i cittadini discutono circa le esigenze, le problematiche e le prospettive future concernenti i

luoghi in cui vivono e le rappresentano ai delegati delle istituzioni<sup>137</sup>. Le due fasi successive, al contrario, sembrano esprimere pratiche di democrazia *delegata*, la quale si differenzia dal sistema rappresentativo *tout court*, contemplando il principio della rappresentanza democratica connesso ad una sorta di mandato imperativo. Infatti, i componenti del *Consiglio* e dei *Forum*, nella fase di ripartizione in concreto dei capitoli di spesa del bilancio, debbono attenersi a tre criteri generali: 1) le priorità tematiche indicate dagli abitanti; 2) la popolosità di ciascuna regione e 3) la sua oggettiva carenza di servizi e infrastrutture. Il primo parametro consente, allora, che gli indirizzi esplicitati dai cittadini nella prima fase dell'itinerario partecipativo acquisiscano un peso specifico – ovviamente, non totalizzante, ma comunque di rilievo – nei confronti delle determinazioni adottate all'interno delle fasi definitorie del bilancio.

L'esperienza di Porto Alegre sembra, quindi, aver realmente impersonato alcuni tratti della democrazia partecipativa e – come si anticipava nell'esordio del presente paragrafo – è stata in grado di fornire l'*imprimatur* giuridico ad un concetto che, sino agli inizi degli anni Novanta, era riconducibile alla sola sfera socio-politica.

---

<sup>137</sup> “Se per democrazia diretta si intende – in senso stretto – l'esercizio da parte dei cittadini del potere di decidere autonomamente, senza la mediazione di rappresentanti, su come regolare la propria vita collettiva, il momento della democrazia diretta a Porto Alegre si esaurisce nelle assemblee della prima fase, nel corso delle quali i partecipanti discutono e votano sulle priorità di spesa e sulle opere e i servizi da proporre all'amministrazione comunale. In quell'occasione – e solo in quella – i cittadini sono chiamati a esprimere un voto «sulle cose», proprio come immaginiamo avvenisse nella *polis* ateniese. Successivamente il compito loro riservato consiste, piuttosto, nell'esercitare un'opera di controllo e monitoraggio sull'operato dei loro rappresentanti”: V. PAZÉ, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia “redistributivo”*, cit., pp. 215-216.

### 2.2.3. *Il riconoscimento giuridico delle istanze partecipative: la Convenzione di Aarhus.*

La conferma di questo nuovo modo di intendere il termine democrazia partecipativa, indice dell'avvenuta giuridicizzazione del fenomeno, è data, inoltre, dalla Convenzione di Aarhus<sup>138</sup> del 1998 in materia di tutela ambientale, la quale costituisce un punto fermo – *in primis*, dal punto di vista del diritto internazionale e, in seconda battuta, sotto il profilo del diritto interno –, per le pratiche connesse alla democrazia partecipativa.

Più in particolare, il trattato internazionale incorpora un concetto ampio di partecipazione del cittadino, che comprende varie tipologie e differenti livelli di coinvolgimento del pubblico, secondo tre fondamentali direttrici a) il diritto del pubblico all'informazione; b) la partecipazione ai processi decisionali che riguardano l'ambiente e c) l'accesso alla giustizia<sup>139</sup>. La convenzione internazionale, infatti, nell'ambito dello specifico settore oggetto della propria regolamentazione, richiede la partecipazione dei cittadini per l'“*elaborazione dei piani e dei programmi*”, per l'“*elaborazione delle politiche e (...) dei regolamenti di attuazione e altre*

---

<sup>138</sup> La Convenzione è stata sottoscritta dall'Unione Europea e da altri 46 Stati ad Aarhus in Danimarca.

<sup>139</sup> Con riferimento alla materia ambientale, il trattato internazionale sostiene, infatti, nell'ottica della piena affermazione del diritto a vivere in un ambiente sano, che “i cittadini devono avere accesso alle informazioni (...) [e ad] essere ammessi a partecipare ai processi decisionali”. Sul punto si rinvia a E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020, p. 576: “I tre pilastri sono fortemente collegati tra di loro. Da un lato, l'accesso all'informazione è infatti una componente essenziale di un'effettiva partecipazione ai processi decisionali; dall'altro, la convenzione rafforza le norme sulla partecipazione pubblica attraverso delle garanzie di accesso alla giustizia a tutela delle disposizioni convenzionali in materia di partecipazione pubblica”.



*norme giuridicamente vincolanti*”; per ciascuno degli istituti citati, agli Stati nazionali è demandato il compito di prevedere differenti e calibrate procedure partecipative.

L’elemento di assoluta novità, per il panorama giuridico, è costituito dall’approccio alla protezione ambientale contenuto nella Convenzione internazionale, che si presenta “*incentrato su un ruolo e un coinvolgimento attivo dei cittadini nelle questioni ambientali, nel riconoscimento che tale coinvolgimento rappresenta anche lo strumento per il perseguimento degli obiettivi di tutela dell’ambiente*”<sup>140</sup>.

Una tale apertura riflette un concetto molto progressista di democrazia, che non si limita, quindi, all’affermazione del buon governo del popolo attraverso l’elezione dei propri rappresentanti, ma mira ad un recupero della dimensione partecipativa dei cittadini. Alla base di ciò sta il riconoscimento della responsabilità solidale del cittadino di concerto con le istituzioni: la materia ambientale costituisce terreno fertile per approdare verso questa rinnovata prospettiva, poiché la responsabilità per la tenuta in vita del pianeta non può non passare attraverso il coinvolgimento diretto delle coscienze dei singoli<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, cit., p. 577. Cfr., inoltre, J. EBBESSON, *The notion of public participation in international environmental law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, 1, 1998, pp. 51 ss.

<sup>141</sup> “Dal punto di vista del diritto internazionale dell’ambiente, la Convenzione propone un innovativo *right-based approach* alla tutela del bene pubblico ambientale. Diversamente dall’impostazione classica della maggior parte dei trattati internazionali ambientali, la Convenzione non si limita ad imporre obblighi agli Stati contraenti, ma associa a tali obblighi il conferimento ai cittadini, ai soggetti interessati e alle associazioni ambientali di corrispondenti diritti partecipativi di carattere procedurale”: E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, cit., p. 578.

Secondo questa chiave di lettura, la Convenzione istituisce, nello specifico, degli “*standard minimi in materia di diritti procedurali*”<sup>142</sup> del cittadino, che lo Stato deve garantire nel legiferare in materia ambientale, secondo un approccio assolutamente antropocentrico del diritto, testimoniato da un’ottica improntata al confronto e al dialogo fra i cittadini e le istituzioni<sup>143</sup>.

Il riferimento ai “diritti procedurali” costituisce, inoltre, un tassello molto interessante perché consente di aprire una riflessione su di un tema molto delicato, del quale verrà dato conto nella parte finale della presente ricerca, che attiene alla consistenza giuridica dei diritti di partecipazione e che esamina la possibilità, in concreto, di positivizzare i suddetti diritti.

Il bilancio partecipativo di Porto Alegre e la Convenzione internazionale di Aarhus forniscono, dunque, le prime espressioni giuridiche riconducibili alla democrazia partecipativa, che già consentono l’individuazione di tre specifiche caratteristiche del fenomeno. In primo luogo, lo studio dell’esperienza di Porto Alegre evidenzia una propensione degli istituti partecipativi per la dimensione locale, che indirizza, sin da subito, lo studioso del diritto pubblico anche verso il principio di sussidiarietà<sup>144</sup>; in secondo luogo, i precetti contenuti nell’accordo

---

<sup>142</sup> S. PITTO, *Diritti di informazione, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale: per la Corte di giustizia il diavolo è nei dettagli*, in *DPCE online*, n. 3/2020, p. 4423.

<sup>143</sup> E. ORLANDO, *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, cit., p. 584: “Il modello di partecipazione postulato dalla Convenzione è dunque basato sul dialogo, il dibattito e la discussione tra le autorità amministrative competenti e i soggetti interessati; presuppone un atteggiamento di apertura da parte dell’autorità pubblica verso i pareri, anche divergenti, espressi in fase di consultazione pubblica; ed è articolato in modo da offrire al pubblico una effettiva opportunità di influenzare, talvolta anche in maniera radicale, il contenuto della decisione finale”.

<sup>144</sup> “Va detto, poi, come intensità ed effetti del principio consultivo risultino condizionati dalla peculiare conformazione di ciascun ambito territoriale; in particolare, emerge come

sovranaZIONALE, invece, individuano una delle materie in cui la partecipazione del cittadino risulta più sentita e più concretamente applicabile, ossia quella ambientale; in terzo luogo, entrambe le esperienze, qui descritte per le vie brevi, danno conto della centralità delle garanzie procedurali come modulo preferito della partecipazione, attraverso il quale i cittadini possono incidere sulle scelte del decisore pubblico.

Da queste prime considerazioni si principierà per cercare di focalizzare i tratti della democrazia partecipativa, dando evidenza anche dei connotati della democrazia deliberativa e del rapporto fra le due forme.

### ***2.3. I caratteri della democrazia partecipativa: primi elementi di connotazione del fenomeno.***

#### *2.3.1. Il sentiero della democrazia partecipativa al giorno d'oggi: sul solco del riconoscimento dell'altro.*

La democrazia partecipativa si può, quindi, definire come “*una interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative<sup>145</sup>, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile ad entrambi questi soggetti*”<sup>146</sup>. Essa ha un carattere

---

le esperienze di democrazia partecipativa tendano a svilupparsi con successo in ambito sub-statale (regionale e locale), in virtù della stretta correlazione tra il principio partecipativo e il principio di sussidiarietà”: G. PEPE, *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionale ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, n. 2/2020.

<sup>145</sup> Si rinvia, sul punto, alle considerazioni svolte *sub* 2.1.2.

<sup>146</sup> Sulla fluidità della democrazia partecipativa si veda L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia deliberativa*, cit., p. 12: “La mia impressione è che non ci troviamo di fronte a una forma di democrazia, ma piuttosto di fronte a insieme eterogeneo, contraddittorio

fluido, non riconducibile ad un singolo idealtipo, ma ad una molteplicità di figure frutto della *esperienza* e, perciò, influenzate da condizioni e situazioni estremamente contingenti<sup>147</sup>.

Ciò che si può affermare, con una qualche dose di certezza, consta del fatto che nella democrazia partecipativa assumono un ruolo determinante i suoi attori, i quali sono da ricercare sia nelle istituzioni, sia nella società civile: come si è visto per il caso di Porto Alegre, le pratiche di coinvolgimento dei cittadini nella formulazione del bilancio comunale sono pervenute sotto la forma di istanze formulate dalla società civile e sono state recepite, solo in un secondo momento, dalle istituzioni.

La matrice dell'impulso propulsivo delle logiche partecipative permette di distinguere le stesse in procedure *top-down* o *bottom-up*<sup>148</sup>. La classificazione attiene all'origine della proposta partecipativa: nel primo caso, sono le istituzioni democratiche ad aprire – tramite procedure più o meno formalizzate – alla società civile il processo di *decision making*; nel secondo caso, invece, la richiesta partecipatoria proviene dal basso, ossia

---

e informi di aspirazioni, linee di tendenza e orientamenti politici che cercano spesso solo a parole, qualche volta anche con concrete esperienze, di aprire qualche breccia nella cittadella del governo rappresentativo”. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 7.

<sup>147</sup> Allegretti la definisce “*path-dependency*” o “*influenza di contesto*”: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 18: “Lo stesso ordine di considerazioni vale anche per la democrazia rappresentativa. Infatti, la comune definizione di democrazia rappresentativa, all'interno della quale la volontà popolare viene espressa a mezzo di un organo delegato (l'assemblea elettiva o il parlamento), non può contemplare la miriade di sfumature che essa assume e che dipendono dalla storia, dai costumi, dalla società civile, nonché dagli istituti di diritto positivo che possono rafforzare (o meno) la rappresentatività effettiva dell'organo legislativo”.

<sup>148</sup> Sulla “provenienza” delle istanze democratiche si veda, in particolare, il contributo di G. TIEGHI, *Info/City States: la città 'oltre lo Stato'. Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE Online*, n. 2/2020.

dal livello cittadino direttamente interessato alla determinazione oggetto del dibattito pubblico.

In Europa si è avuta, negli ultimi anni, una notevole disseminazione del fenomeno partecipativo<sup>149</sup>, che ha seguito, per la maggior parte dei casi, la logica del *top-down*, con iniziative, dunque, proposte dagli attori istituzionali e poi recepite dalla cittadinanza. Le pratiche partecipative nel vecchio Continente sembrano essere la sintesi tra le esperienze sudamericane e le teorie anglosassoni riconducibili alla democrazia deliberativa, di cui si dirà fra non molto. Naturalmente, la circolazione e la contaminazione di questi modelli non fanno sì che si verifichi una mera copia carbone delle esperienze pregresse, ma – al contrario – producono una disseminazione di ulteriori prototipi, in grado di generare sperimentazioni, quantitativamente e qualitativamente differenti, la quale rende – come si è anticipato – molto difficile individuare un modello univoco di democrazia partecipativa, scevro da *influenze di contesto*<sup>150</sup>. Queste ultime, infatti, rappresentano, nella loro peculiarità, una costante per la democrazia partecipativa: motivo per cui si può sin da subito affermare che una delle peculiarità dei momenti partecipativi è proprio quella di essere assolutamente influenzabili (e influenzati) dalla condizione fattuale in cui nascono e si sviluppano.

La diffusione stessa di queste pratiche ha imposto (e impone tuttora al giurista) una prospettiva che – lo si ribadisce – è (e deve essere)

---

<sup>149</sup> F. PIZZOLATO, *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, 2/2018, pp. 50-51: “Oltre a ciò, a conferma di una certa vitalità civica, si è recentemente assistito alla definizione di istituti e di esperienze di democrazia «partecipativa», volta cioè alla consultazione e alla promozione della cosiddetta cittadinanza attiva nella costruzione («partecipazione al decidere») o nella implementazione («partecipazione al fare») delle politiche pubbliche”.

<sup>150</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 18.

squisitamente giuridica, sebbene non esclusivamente “legislativa”, la quale fa scaturire “*la considerazione più attenta di queste nuove manifestazioni delle esperienze politiche e sociali*”<sup>151</sup>, al fine di cogliere il momento in cui la nascita di una istanza partecipativa si traduca, sostanzialmente, in un istituto sussumibile presso gli schemi della democrazia partecipativa.

In questo percorso, si tenterà di dar conto degli indici che possano determinare questo passaggio. Per esempio, nell’ordinamento italiano, che sarà oggetto del prossimo capitolo, per un cospicuo arco temporale, la partecipazione del cittadino è stata intesa esclusivamente “*all’interno delle istituzioni elettive*”<sup>152</sup>; in un successivo momento, invece, per partecipazione del cittadino, come *uti singulus*, si è fatto riferimento ai diritti dell’interessato nei procedimenti amministrativi, che – appunto – lo coinvolgevano direttamente<sup>153</sup>. Solo dopo la seconda metà degli anni Novanta la dottrina è ritornata, con grande intensità, ad incrementare lo studio teorico del concetto di democrazia partecipativa, complici anche le esperienze pratiche che si sono verificate altrove e che hanno catturato l’attenzione degli esperti: tant’è che, proprio in quegli stessi anni, all’interno della dottrina amministrativista si è iniziato a discutere della legittimazione attiva dei portatori dei cosiddetti *interessi diffusi*<sup>154</sup>.

---

<sup>151</sup> “Ma il panorama delle pratiche esistenti, prima ancora che da quello delle teorie, autorizza – a vero dire dovrebbe imporre, anche da un punto di vista giuridico, a chi non circoscriva la sua prospettiva alla pura analisi di quello che tradizionalmente è considerato il diritto positivo, cioè il mero diritto legale – la considerazione più attenta di queste nuove manifestazioni delle esperienze politiche e sociali”: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 11.

<sup>152</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 12.

<sup>153</sup> Il riferimento normativo è la legge n. 241/1990, che ha istituzionalizzato i diritti del cittadino nei procedimenti amministrativi.

<sup>154</sup> V., sul punto, A. TRAVI, *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso fine degli anni '90*, in *Il Foro italiano*, n. 5/1997.

L'approdo sulla scena normativa del concetto di interessi diffusi non rappresenta, dunque, una mera coincidenza temporale o un caso fortuito, bensì testimonia un cambiamento dell'*idem sentire* di una comunità. Nella configurazione degli *interessi diffusi*, infatti, si è verificata l'evidente commistione fra interesse pubblico e interesse privato, che è coincisa con il mutamento di posizione della pubblica amministrazione nei confronti dei cittadini<sup>155</sup>. In questo senso, una tale prospettiva coinvolge anche una ulteriore rilettura del principio costituzionale di sussidiarietà, nella sua variante orizzontale, secondo la quale i cittadini operano non solo per la cura dei propri interessi privati, ma anche avendo riguardo l'interesse pubblico<sup>156</sup>. Di qui, la tesi che sostiene che la partecipazione del cittadino si espliciti attraverso l'intervento di quest'ultimo in procedimenti amministrativi generali, che lo riguardino, non come singolo avente una situazione giuridica soggettiva compromessa, ma come espressione di una comunità che potrebbe trovarsi lesa da una decisione amministrativa adottata su larga scala<sup>157</sup>.

---

<sup>155</sup> Circa gli interessi diffusi è stato riferito che “La sostanza degli interessi plurali e collettivi di cui si fanno portatori esponenti della comunità civile e sociale (singoli e associati) rivela la stretta interrelazione di questi interessi con gli interessi pubblici”: F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 16.

<sup>156</sup> Cfr. *infra* par. 3.1.4.

<sup>157</sup> Si veda F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino fra libertà garantita e libertà attiva*, cit., pp. 22 e 60. Il pensiero del giurista è magistralmente sintetizzato da G. PIPERATA, *Feliciano Benvenuti: un giurista per le Regioni*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, cit., p. 126: “Seguire, invece, la seconda prospettiva implica per il Maestro un'altra esortazione a favore di una nuova rivoluzione: promuovere la ricostruzione del rapporto tra amministrazione e cittadini attraverso il riconoscimento di poteri di intervento di questi direttamente nei momenti di esercizio delle funzioni. Non, quindi, una semplice attribuzione di facoltà procedurali o la legittimazione di nuove formule tassative di democrazia diretta, bensì la sostituzione del modello democratico ottocentesco con il modello demarchico fondato sulla libertà attiva di tutti i cittadini”.

Aggiunte queste ulteriori considerazioni, diviene, dunque, necessario contraddistinguere gli elementi caratterizzanti dell'istituto oggetto della presente ricerca, per questi diversi ordini di ragioni: 1) per sgombrare il campo da fenomeni che abbiano una rilevanza esclusivamente sociale, tali da non poter configurare nemmeno una mera prassi partecipativa; 2) per distinguere la democrazia partecipativa dalla partecipazione del cittadino come singolo ai procedimenti amministrativi; 3) per classificare, in un secondo momento, il grado di *partecipatività* del fenomeno giuridico<sup>158</sup>, di modo da individuare le realtà istituzionali in cui si possa parlare di democrazia autenticamente partecipativa.

Quando un fenomeno sociale, indirizzato verso prassi di partecipazione cittadina, acquisisce rilevanza sotto il profilo giuridico? Qual è il *discrimen* tra queste due situazioni, che, ad una prima scorsa, potrebbero sembrare analoghe? Ancora una volta, la cartina di tornasole ci viene offerta dall'esperienza di Porto Alegre, che ha positivizzato – seppur non codificandola in legge – la prima esperienza, la quale ha potuto essere definita partecipativa in senso stretto.

Analizzando, quindi, il percorso dell'approvazione del bilancio partecipativo (costellato di assemblee, procedure istituite *ad hoc*, elezioni di delegati dei cittadini), ciò che emerge è l'instaurato dialogo fra le parti: i cittadini e la pubblica amministrazione coinvolta<sup>159</sup>. La mera prassi sociale

---

<sup>158</sup> Il rinvio è, in parte, alla *scala della partecipazione* di Arnstein, ma la prospettiva è quella giuridica.

<sup>159</sup> Un tale significato del *dialogo*, da intendersi in un senso più ampio, come componente fondamentale per la democrazia, è racchiuso in: P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, cit., p. XV e M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà*, cit., p. 39; ID., *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Jovene, Napoli, 2012, p. 56. Il discorso è, inoltre, ripreso, anche in chiave comparatistica, da G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: "In we can keep it"*, cit., p. 372: "le vicende del singolo Paese sono sempre più correlate, infatti, da un lato al grado di raggiungimento della 'dimensione costituzionale della convivenza' che quella specifica società esprime;



si eleva a fenomeno partecipativo – che assume, invero, rilevanza sotto il profilo giuridico, poiché incidente sulle strutture portanti del diritto pubblico – non tanto nel momento in cui questa acquisisce positività dal punto di vista giuridico, quanto, dal momento in cui all’interno di una procedura più o meno organizzata, avvenga il mutuale riconoscimento tra le due componenti, ossia la pubblica autorità e i cittadini<sup>160</sup>.

L’identificazione reciproca delle parti coinvolte costituisce, pertanto, il presupposto fondamentale per poter impostare qualsivoglia procedura istituzionalizzata. In quale momento, quindi, si concretizza il mutuale riconoscimento? Quali sono le caratteristiche del fenomeno che fanno scaturire il momento giuridico? Come la reciproca testimonianza degli attori influenza il successivo svolgersi della procedura?

Inevitabilmente, l’utilizzo del termine riconoscimento reca con sé il concetto di confronto dialettico, nel senso socratico del lemma<sup>161</sup>. La mutuale identificazione delle parti passa attraverso l’autenticità del dialogo intercorrente tra le stesse: le capacità di ascolto, di esposizione delle proprie idee e di confronto<sup>162</sup> rappresentano il frutto di un comune consenso al

---

dall’altro alla naturale – o meno – predisposizione al *confronto*, da intendersi quale sostanziale (per alcuni naturale, per altri auspicata e, finanche rincorsa invano) inclinazione alla ‘comparazione critica di idee’”.

<sup>160</sup> Le prassi partecipative richiedono, quindi, “un incontro con la presenza attiva delle istituzioni (...) non in via di fatto ma entro una procedura organizzata, in seno alla quale (...) si ha un riconoscimento reciproco tra le due componenti (...)Tutt’altro che estromesse e svilite, le istituzioni giocano un ruolo fondamentale; d’altronde i cittadini agiscono e sono visti da esse come legittimi attori, dotati di autonomia e di influenza nella decisione, anche se la procedura in concreto assume a volta a volta carattere conflittuale o consensuale”: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., pp. 13 e 14. Cfr., sul punto, anche P. GOMARASCA, *Comunità e partecipazione. L’idea di democrazia in Pier Luigi Zampetti*, Giappichelli, Milano, 2011, p. XIII.

<sup>161</sup> Mi sia consentito rinviare a F. DONÁ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, pp. 5-8.

<sup>162</sup> A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2009, p. 82: “la partecipazione viene intesa e

pieno riconoscimento della relazione con l'*altro*<sup>163</sup>. Far coincidere la dignità giuridica di un fenomeno con quanto appena sostenuto significa – secondo chi scrive – condurre la ricerca tenendo a mente i concetti radicali schmittiani, corollari generalissimi, in grado – al contempo – di rappresentare specifiche esigenze fattuali.

Se, allora, il mutuale riconoscimento delle parti in gioco coincide con l'autenticità del dialogo, è chiaro che il confronto dialettico fra le parti diventa un elemento centrale del concetto stesso di democrazia partecipativa, la cui sussistenza deve essere garantita nel corso dello svolgimento dell'intera procedura partecipativa, con il conseguente assunto secondo il quale le *procedure* rivestono un ruolo essenziale per l'attuazione in concreto delle esperienze di democrazia partecipativa, nell'ottica della "*bilateralità procedurale*"<sup>164</sup>.

---

riproposta quale forma di contributo dialogico (sia in senso orizzontale fra partecipanti, che in senso verticale fra partecipanti e decisore pubblico)". Sulla radice comune di federalismo e partecipazione nel senso del dialogo, mi sia consentito rinviare a F. DONÁ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, in *Dirittifondamenti.it*, n. 2/2019, pp. 4-6. Sul punto, anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 36: "Lungo l'asse delle ordinate possiamo collocare i comportamenti delle istituzioni. Il primo requisito loro richiesto è l'accettazione della dialettica con la società".

<sup>163</sup> "Comune consenso", "volontà concorde degli interessati" e "contraddittorio" sono gli elementi di una rinnovata logica del costituzionalismo stesso: M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà*, cit., pp. 9-10, 30.

<sup>164</sup> Il concetto è esposto magistralmente da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 19: "Se ciò non accade, se cioè la pressione dal basso rimane tale, non proceduralmente riconosciuta – come si è verificato in passato e ancora di verifica non di rado – si possono ugualmente avere effetti sulla decisione che le istituzioni in concreto prenderanno, proprio in risposta e accoglimento anche parziale delle proposte di base, ma il risultato non può dirsi dovuto a un percorso di democrazia partecipativa perché manca la bilateralità procedurale".

La previsione di un percorso per addivenire alla tutela di un interesse è uno delle ipotesi a cui si può giungere per tutelarlo effettivamente: A. PREDIERI, nella replica alle considerazioni svolte da altri studiosi in occasione del convegno sulla riforma dello Stato, ora in AA.VV., *Processo allo Stato*, Sansoni, Firenze, 1971, p. 156: "per normativizzare una partecipazione di interessi si può ricorrere alla costituzione di un organo o alla previsione di un procedimento".

Da ciò ne deriva che possono dirsi autenticamente partecipative le esperienze che contemplano una capacità potenziale, da parte del corpo cittadino, di *influenzare*, in concreto, la decisione dell'autorità pubblica, che resta, in ogni caso, il soggetto titolare del potere di adottare la determinazione definitiva<sup>165</sup>: l'esito della ricerca proverà, inoltre, a tirare le file rispetto alla qualificazione giuridica di questa “*capacità di incidere*”.

Tuttavia, poiché l'indagine odierna deve essere condotta seguendo il metodo giuridico istituzionalista<sup>166</sup> esplicitato nelle premesse – che mira alla sostanza e ai fatti – si ritiene necessario procedere, sulla base delle evidenze prospettate – ad una preventiva ricognizione dei caratteri formanti degli istituti della democrazia partecipativa: infatti, le esperienze di partecipazione dei cittadini – seppur disparate in termini di tempi e luoghi – sono contrassegnate da alcuni tratti tipici, che ne hanno permesso lo studio in termini maggiormente approfonditi.

### *2.3.2. I caratteri della democrazia partecipativa: la centralità del ruolo procedure.*

Dunque, il primo dei caratteri propri della democrazia partecipativa è la presenza delle procedure, intese come percorsi individuabili e definibili

---

<sup>165</sup> “Non basta però chiamare con il nome ‘consultazioni’ alcune procedure per considerarle a pieno titolo come strumenti partecipativi. Questa inclusione non dipende tanto dalla circostanza che esse siano dettagliatamente disciplinate, ma che consentano ai partecipanti di influenzare la decisione finale; l'autorità competente assumendosene in pieno la responsabilità, si assume però anche l'onere di dare un qualche riscontro alle opinioni ed alle proposte raccolte”: P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., p. 107.

<sup>166</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, cit. Il metodo istituzionalista è lo strumento in grado di far comprendere il carattere concreto della democrazia partecipativa: qualsiasi ricostruzione formale del fenomeno finirebbe per restituire una visione distorta di ciò che qui si intende come partecipazione democratica del cittadino.

al fine di consentire l'esprimersi della società civile interessata alla deliberazione pubblica da adottare.

È chiaro che, trattandosi di un fenomeno denso di influenze legate al contesto locale e sub-locale di riferimento, le procedure potrebbero sia essere contenute in una legge o in un atto avente la medesima forza, ma anche trovare spazio in regolamenti comunali o altri atti amministrativi ideati *ad hoc*.

Tale caratteristica, ossia quella che concerne la provenienza delle fonti di regolazione degli istituti, è il primo sentore di quella fluidità che rappresenta il fenomeno partecipativo e che, quindi, permette ai relativi istituti di adeguarsi all'ambito preso in considerazione, senza che – per tale ragione – questo venga snaturato rispetto alla sua propria conformazione. Allo stesso tempo, tuttavia, tale connotato rende indispensabile uno sforzo metodologico ulteriore al fine di mantenere la ricerca su di un piano che vuole quello del diritto costituzionale e non quello inerente al diritto amministrativo.

Si tratta, quindi, di procedimenti che scandiscono l'iter della partecipazione dei singoli – organizzati in gruppi, formazioni sociali, etc. – alle scelte politico-amministrative<sup>167</sup>. L'assetto delle procedure dipende, poi, da differenti fattori: il primo, cui si è già fatta menzione, è

---

<sup>167</sup> Sulle caratteristiche procedurali degli istituti di democrazia partecipativa si veda: P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, n. 32/2020, p. 146: “Tuttavia, il livello di apertura alla partecipazione non deve né può essere necessariamente lo stesso per ogni forma di decisione pubblica o di procedimento amministrativo. Il numero e l'eterogeneità degli interessi coinvolti, oltre che la loro intensità, costituiscono variabili da considerare a tal fine. Può altresì rilevare l'ampiezza dei poteri discrezionali che l'autorità pubblica dovrà esercitare, rispetto alla quale la partecipazione può fungere da contrappeso. In ogni caso, l'ascolto e il recepimento delle istanze comunitarie non è l'unica finalità dei procedimenti di diritto pubblico. Come si sa, l'esigenza della partecipazione va sempre ponderata con i costi in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa”.

rappresentato dal contesto socio-politico all'interno del quale si sviluppa il dibattito; il secondo fattore – che esercita, inoltre, un notevole ascendente circa il tipo di procedura di adottare – è rappresentato dalla materia oggetto della discussione<sup>168</sup>; altri elementi possono, altresì, dipendere dalla competenza circa l'adozione dell'atto da emanare o, oppure, dalle facoltà in concreto esercitate dalle istituzioni coinvolte.

In linea generale, per dirsi autenticamente partecipativo, il percorso deve prevedere l'“*agire dei due grandi partner delle pratiche partecipative*”<sup>169</sup>: se, su di un lato, vi è l'asse della partecipazione, che contempla la totalità degli interventi dei partecipanti-cittadini; dall'altra parte è presente il piano dell'agire istituzionale, il quale attribuisce agli attori pubblici coinvolti il ruolo da svolgere<sup>170</sup>.

La condivisione della procedura – e la necessaria presenza degli amministratori e del personale in forza alle pubbliche istituzioni – diviene elemento essenziale dei momenti partecipativi, perché, allo stesso tempo, è imprescindibile che le istituzioni si sentano direttamente coinvolte,

---

<sup>168</sup> “Influiscono ovviamente le esigenze materiali dei vari settori ai quali i diversi dispositivi presiedono. Necessità di affrontare un fenomeno particolarmente urtante come un intervento pubblico a forte impatto territoriale e socio-economico: l'impianto di una ferrovia ad alta velocità, grandi lavori interessanti il sottosuolo di una città o di un territorio delicato, la costruzione di un'autostrada in una zona pregiata, di una centrale nucleare”: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 18.

<sup>169</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 33.

<sup>170</sup> “Partecipazione che si svolge tutta all'interno di procedure decisionali attivate da soggetti pubblici, nelle quali i singoli – che possono valersi anche di organismi aggregativi, ma senza che questi assolvano alcuna necessaria funzione di mediazione – interagiscono direttamente con le istituzioni, dando vita ad un confronto che si evolve attraverso fasi conflittuali e consensuali per pervenire a un medesimo risultato rappresentato da una decisione giuridicamente rilevante”: SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 29.

nell'ottica di un approccio collaborativo con i cittadini (non sostitutivo, né conflittuale).

Sotto un ulteriore profilo – che merita di essere approfondito, perché connota, nello specifico, i fenomeni partecipativi – non si può non tenere conto del carattere empirico delle procedure partecipative: molto spesso, infatti, l'entrata in vigore di singole disposizioni o discipline di settore che prevedono istituti e momenti di partecipazione cittadini è riconducibile a percorsi di carattere fattuale, che hanno trovato la loro dignità giuridica, di sovente, a livello amministrativo e che, solo in un secondo momento, sono stati recepiti dalla legge.

Tale caratteristica, che, ad una prima lettura, potrebbe sembrare di natura esclusivamente descrittiva, denota – al contrario – una conformazione tipica della democrazia partecipativa, che reca con sé l'elemento della *sperimentazione*<sup>171</sup>: è la prospettiva secondo cui i luoghi di confronto e di dibattito possono fungere da veri e propri laboratori di sperimentazione democratica, all'interno dei quali si ricercano e si adottano soluzioni in grado di poter essere conservate per lo scopo cui sono nate o

---

<sup>171</sup> G. TIEGHI, *Autonomia e partecipazione: 'laboratori di democrazia' per un rinnovato 'right to experiment'*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 497: “La scelta del cittadino, posta come premessa per l'attuazione del potere-situazione giuridica soggettiva in capo agli Stati, è la premessa che dà contenuto innovativo al lungimirante termine 'laboratorio': la '*universal participation*' diviene, in questa prospettiva progressista che vede la stessa legge come prodotto causato da fatti sociali, la componente della *democratic morality*: '*liberty exist*', infatti, '*only through participation either in decision making or in control of leaders who make decisions*”, ove l'autrice cita E. S. REDFORD, *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, New York, 1969, p. 6.

Sul legame tra sperimentazione e contesti locali: G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2010, p. 8: “Il federalismo dal basso è, prima di tutto, autonomia progettante e sperimentante, progetto in corso che antecede e fonda la legge”.

anche utilizzate per contesti simili, apportando gli eventuali accorgimenti procedurali o sostanziali del caso<sup>172</sup>.

In via generale, la procedura partecipativa si apre con il momento dell'iniziativa, la quale può provenire dai cittadini (*bottom-up*) o dagli enti pubblici coinvolti (*top-down*); prosegue con il momento della discussione (che può essere attuata a mezzo dello svolgimento di incontri, assemblee, approfondimenti tematici, appuntamenti con esperti, all'interno dei quali le parti coinvolte individuano l'oggetto del dibattere, ne carpiscono i profili rilevanti, ne rilevano le criticità e abbozzano un progetto di massima) e termina con il momento deliberativo, con riferimento al quale si forma la decisione finale (ad opera del soggetto pubblico), destinata ad esplicare la sua efficacia.

Sulla fase "istruttoria" dei procedimenti partecipativi è bene soffermarsi, perché, a seconda di come la si intende, si può configurare una diversa nozione di interesse pubblico e, quindi, una differente visione dell'apporto che può essere dato dal singolo cittadino: in un sistema ad elevato tasso di complessità, quale è quello odierno, in cui si distinguono diversi livelli di *governance* (da quella locale a quella europea) chiamati a dare il loro contributo circa la decisione finale, pare delinearsi l'idea che il pubblico interesse non possa essere "*preconfezionato*", ma che esso si realizzi, nella sua completezza, esclusivamente attraverso la valutazione di

---

<sup>172</sup> Si intende riprendere qui l'opinione dissenziente del giudice Brandeis (*New State Ice Co. V. Liebmann*), secondo cui gli Stati [il giurista si riferisce agli Stati membri dello Stato federale americano] sono da considerarsi veri e propri "laboratori di democrazia": "*It is one of the happy incident of the federal system that a single courageous. State may, if its citizens choose, serve as laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to rest the country*". La sperimentazione di cui gli Stati – e qualsiasi altro ente territoriale – possono fare tesoro è quella politico-istituzionale, che contribuisce allo sviluppo della democraticità degli ordinamenti. Nello stesso senso si veda: J. A. GARDNER, *The «State as Laboratories» Metaphor in State Constitutional Law*, in *Valparaiso University Law Review*, n. 2/1996.

tutti gli interessi in gioco portati sul tavolo, sia dai privati<sup>173</sup>, sia dalla parte pubblica. Di qui ne deriva che l'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione costituisca, in realtà, il risultato di un confronto, anche serrato, sul contemperamento di interessi e posizioni differenziate.

Seguendo l'esegesi del procedimento, la partecipazione è dunque concepita come “*interazione tra pari che concorrono alle diverse fasi di progettazione, elaborazione, realizzazione, correzione e rimodulazione delle politiche pubbliche e dei servizi ai cittadini*”<sup>174</sup>. L'ascolto, il dialogo, il confronto, la condivisione, l'inclusione e le soluzioni creative rappresentano alcune delle molteplici sfumature della partecipazione che vengono ritenute idonee a produrre effetti virtuosi sui *decision maker* pubblici e sulle istituzioni, scalzando la (esclusiva) visione tecnico-burocratica sulle diverse questioni che interessano la vita collettiva e contemplando una prospettiva più ampia, che è quella che può essere portata alla luce dalla società civile.

Lo stadio decisionale è il più delicato, perché le procedure di coinvolgimento dei cittadini si differenziano, a loro volta, con riferimento al peso dell'opinione dei cittadini circa la decisione finale: in altre parole, il dibattito intorno a questa fase si concentra sulla disputa della vincolatività o meno della posizione espressa dal corpo cittadino.

La discussione su questo aspetto innesca – inevitabilmente – la comparazione con la democrazia diretta, definizione con la quale si ricomprendono tutti quegli istituti in cui i cittadini, attraverso il loro voto,

---

<sup>173</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 15.

<sup>174</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 25.



possono far entrare in vigore, abrogare o modificare una disciplina legislativa.

Come anticipato in apertura del presente capitolo, è chiaro che, se si parte dalla definizione di democrazia diretta che si è utilizzata qui sopra, non si può non concludere che: 1) quando si discorre di democrazia partecipativa, si fa riferimento a garanzie informative e procedimentali del singolo cittadino, senza ricorrere ad ipotesi in cui le opinioni e i voti espressi siano vincolanti per il decisore pubblico; 2) quando si discute, invece, di democrazia diretta si ricomprendono tutti gli istituti in cui la decisione dei *cíves* (di solito espressa tramite un referendum) si traduce in una scelta che si sostituisce a quella della pubblica autorità; 3) infine, si può ribadire che, per quanto concerne lo specifico aspetto dei referendum, all'interno della democrazia diretta vanno ricondotti i classici referendum abrogativi o propositivi; mentre, nello spettro della democrazia partecipativa, si enumerano tutte quelle forme di consultazione popolare consultiva e, quindi, non vincolante<sup>175</sup>.

Posta in questi termini, la questione non attiene più solamente all'individuazione dei differenti tratti della democrazia partecipativa rispetto a quella diretta, ma essa va ricondotta alla concezione stessa di cittadino, secondo il costituzionalismo giacobino o secondo quello liberale<sup>176</sup>: la democrazia diretta, infatti, tende a restituire l'idea del cittadino in astratto, un cittadino chiamato alle urne all'esito di un dibattito, di solito avvenuto in sede esclusivamente politica o parlamentare e che, nella maggior parte dei casi, non lo ha coinvolto in prima persona; al

---

<sup>175</sup> "L'analisi delle diverse esperienze di democrazia partecipativa in circolazione rivela che il dato costante è l'assenza di un esito vincolante del risultato da esse prodotto": F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 40.

<sup>176</sup> Cfr. par. 2.1.2.

contrario, la democrazia partecipativa tende all'inclusione del cittadino sin dalle primissime fasi della discussione pubblica, lasciando, invece, al decisore pubblico la piena facoltà di discostarsi dall'esito del procedimento di coinvolgimento e assumendosene, come contropartita, la responsabilità in termini politici.

Percorrendo questa direttrice, anche il binomio *democrazia rappresentativa–democrazia partecipativa* riesce ad attuarsi completamente, suggerendo la piena co-esistenza delle due ipotesi, senza che le due forme collidano o che una prevarichi sull'altra: attraverso la non vincolatività delle risultanze del procedimento partecipativo si conserva il circuito della rappresentanza, mantenendo l'opportunità, per il cittadino, di valutare, alla prima occasione elettorale, l'operato del decisore pubblico, anche con riferimento alla sua presa in considerazione dell'esperienza di democrazia partecipativa<sup>177</sup>.

Inoltre, nei ragionamenti giuridici che vanno in questa direzione bisogna tener presente che nella complessa architettura della democrazia partecipativa v'è molto di più rispetto alle mere pratiche partecipative: la prima, infatti, comprende in sé un valore costituzionale che manca nelle singole e sporadiche esperienze partecipative, questo poiché essa nasce avendo a mente una rinnovata concezione di forma di Stato democratico e una nuova idea di cittadino<sup>178</sup>.

---

<sup>177</sup> Sulla nozione di democrazia partecipativa come coinvolgimento del cittadino nelle dinamiche procedurali si veda, ancora, P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, cit., p. 145: "Come da qualche tempo rilevato in dottrina, la realizzazione dei principi della democrazia partecipativa è connessa, tra l'altro, con il grado di apertura del procedimento. In tal senso, la previsione di criteri volti a selezionare e a differenziare gli ammessi alla partecipazione dai non ammessi è da vagliare con attenzione poiché può risolversi talvolta, a seconda del tipo di attività, in una compressione del principio democratico".

<sup>178</sup> "In questo senso, vi è nella democrazia partecipativa un salto di qualità rispetto alle semplici pratiche partecipative e, sia storicamente che logicamente, essa pretende

### 2.3.3. *I caratteri della democrazia partecipativa: le precondizioni della partecipazione dei cittadini.*

La prima fra le condizioni che devono necessariamente sussistere affinché si verifichi l'autentico svolgimento delle procedure partecipative è rappresentata dall'*effettività* della partecipazione del cittadino. Pertanto, perché possa dirsi reale la partecipazione dei singoli, è indispensabile che questa sia consapevole e, quindi, informata<sup>179</sup>.

L'informazione della cittadinanza interessata rappresenta, dunque, uno dei prerequisiti essenziali per poter configurare una qualsiasi tipologia di istituto riconducibile alla democrazia partecipativa. Gli interrogativi da porsi – che debbono trovare adeguato riscontro nel diritto positivo concretamente attuato o, almeno, nelle prassi in essere – attengono, quindi, alla gamma delle soluzioni atte a realizzare, mediante i fatti, la *presenza consapevole dei cittadini informati* e sono possono essere sintetizzati

---

staccarsi dall'antica partecipazione, facendo maturare una più intensa presenza dei cittadini nell'attività istituzionale": U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, p. 2.

<sup>179</sup> Mi sia concesso rinviare a F. DONÁ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, cit., p. 270: "Affinché la partecipazione del cittadino sia effettiva, è necessario che questa sia consapevole: in altre parole, prodromico rispetto al momento deliberativo, è il momento formativo del singolo, il quale può anche essere frutto di un percorso sperimentale condiviso".

Nello stesso senso: v. V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, cit., p. 2: "Tuttavia, affinché la partecipazione ai processi decisionali pubblici sia effettiva è necessario soddisfare alcune (pre)condizioni fattuali e giuridiche. Sia ostacoli culturali e linguistici, sia un non consapevole e libero esercizio dei propri diritti e doveri possono impedire o rendere difficoltoso il coinvolgimento delle persone nei processi di democrazia partecipativa, soprattutto in una società come la nostra che tende a diventare sempre più multiculturale". Cfr., inoltre, G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, cit., p. 10: "L'ideale democratico prevede una cittadinanza attenta agli sviluppi della cosa pubblica, informata sugli avvenimenti politici, al corrente delle questioni e quindi in grado di scegliere tra le diverse alternative".

attraverso queste domande: quali sono gli strumenti esistenti o concretamente attuabili per veicolare l'informazione dei cittadini? A quali attori istituzionali è demandato questo compito? Esistono istituzioni specifiche che si prendono cura di questo aspetto o che potrebbero farsene carico? Quanto si rivela dirimente il ruolo dei privati e delle associazioni nell'informare e formare i cittadini?

Come anticipato, le considerazioni più approfondite potranno essere svolte una volta che si sarà effettuata la ricognizione delle esperienze partecipative odierne e si saranno registrati i *metodi informativi* già presenti nel panorama giuridico attualmente presente<sup>180</sup>.

In questa fase, invece, che è di tipo teorico-ricostruttiva, si possono concentrare le ricerche su tre mediane: 1) la tipologia di informazioni che devono essere apportate al processo partecipativo; 2) i soggetti deputati a svolgere questo tipo di attività informativa; 3) e, infine, gli effetti intrinseci ed estrinseci dell'approccio "educativo".

Con riferimento, quindi, all'oggetto dell'informativa del cittadino, la democrazia partecipativa si riferisce ad una nozione molto ampia di informazione, che coinvolge tutti i profili della materia oggetto del dibattito pubblico: affinché si possa discorrere di esperienza partecipativa, gli attori in scena (istituzionali o meno) dovranno predisporre una campagna di informazioni relativa al tema principale, ai suoi aspetti accessori, ai profili critici, ai benefici e ai rischi che la realizzazione dell'opera o dell'attività possa comportare, ai promotori dell'iniziativa, alle informazioni relative ad eventuali soggetti coinvolti nelle operazioni, alla normativa di legge che

---

<sup>180</sup> A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in *Consulta Online*, 20.04.2020, p. 9: "Di certo fra le sue precondizioni [della democrazia partecipativa, n.d.r.] vi è il pluralismo delle voci e degli strumenti di informazione e di comunicazione per mezzo dei quali costruire consapevolezza e pensiero critico".

governa lo specifico caso, alle eventuali fonti di rango secondario, ai precedenti in materia, ecc. La regola è dunque quella della massima accessibilità alle informazioni concernenti l'oggetto del dibattito partecipativo, nella prospettiva della più ampia trasparenza e imparzialità del procedimento.

Per quanto riguarda, invece, i soggetti deputati a compiere questo tipo di attività, si debbono fare alcune opportune precisazioni. Nel caso di procedure *bottom-up*, la funzione informativa, infatti, è, in parte, coperta dall'attività stessa dei promotori dell'iniziativa partecipativa, che enucleano al loro interno la predisposizione stessa al coinvolgimento del cittadino: basti pensare al ruolo dei comitati iniziatori; delle associazioni che si prendono cura degli interessi coinvolti nella procedura e dei gruppi organizzati di cittadini, che si interessano delle questioni pubbliche. Sull'altro lato, invece, sono collocate le attività svolte dagli uffici delle pubbliche amministrazioni coinvolte, che possono essere riconducibili ad organi già usualmente presenti nell'organigramma (ad esempio l'Ufficio relazioni con il pubblico o l'Ufficio stampa del competente livello istituzionale deputato ad adottare l'atto finale) o, in alternativa, ad uffici creati *ad hoc*, in grado di fornire la corretta informazione circa il procedimento partecipativo in atto.

Sotto questo aspetto, anche la tempistica dell'informativa svolge un ruolo tutt'altro che marginale. Affinché si concretizzi il risultato sperato, è doveroso che la cittadinanza interessata sia informata in maniera esaustiva – e, quindi, come si è già segnalato, tenendo a mente tutti gli aspetti della questione di cui si discute – con congruo anticipo: l'oggetto, le prospettive, i profili critici, le posizioni di partenza, i tempi della procedura e quelli della realizzazione dell'opera o del servizio devono essere conosciuti in un lasso

di tempo precedente, che sia coerente con la possibilità per qualunque cittadino di informarsi e di elaborare una propria autonoma opinione circa la questione sulla quale andrà, in un secondo momento, cui a confrontarsi e a discutere.

Va considerato, inoltre, che l'informazione iniziale è necessariamente *incompleta* e *parziale*, nel senso che l'apertura di una "*istanza di partecipazione*" (nelle forme, ad esempio, di un dibattito pubblico o di un referendum consultivo) su di una specifica questione avrà come naturale conseguenza il moltiplicarsi dei punti di vista e delle sfaccettature inerenti l'opera o l'attività da porre in essere<sup>181</sup>: sotto questa lente, l'informazione connessa alle pratiche partecipative diventa, per l'appunto, essa stessa *campo di formazione* dei cittadini, all'interno del quale questi ultimi – attraverso il loro contributo, minimo o consistente – hanno la possibilità di apportare le loro idee e vedute rispetto al progetto preliminare<sup>182</sup>. Allo stesso tempo, la condivisione del piano di massima garantisce un ampliamento dell'istruttoria curata dalla pubblica amministrazione coinvolta, di cui essa stessa può trarre giovamento. D'altra parte, solo una accurata attività prodromica che investa, in maniera poderosa, il profilo informativo è in grado di sostenere un effettivo dibattito nelle fasi successive della procedura partecipativa.

Inoltre, come si avrà modo di dire più avanti, l'accostamento tra democrazia partecipativa e informazione del cittadino costituisce uno tra

---

<sup>181</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 15.

<sup>182</sup> V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, cit., p. 2: "Nella democrazia partecipativa, il processo decisionale si configura, infatti, come processo comunicativo nel quale bisogna appianare le asimmetrie informative e garantire la libera autodeterminazione dei partecipanti. In questo quadro l'educazione alla cittadinanza, la mediazione culturale e la 'educazione o formazione alla partecipazione' consentono di superare o attenuare i descritti ostacoli".

gli approcci che più mettono in luce la natura costituzionale della materia trattata: il principio partecipativo, che sta cercando (e, come si vedrà a breve, trovando) i propri spazi all'interno delle democrazie contemporanee, se letto in stretta connessione con l'informazione al cittadino, proietta già di per sé una nuovo intento costituzionale, sopito in molti casi, ma già desumibile dalle Carte dei diritti vigenti, sotto il profilo della libertà di espressione della persona umana. Se, allora, l'interpretazione del dato costituzionale si dirige nel senso della necessaria partecipazione del cittadino alle scelte pubbliche (tenendo conto, ovviamente, di tutti i distinguo del caso), questa non può che agganciarsi al diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero e di essere informati<sup>183</sup>, con l'inevitabile conseguenza che il ragionamento attorno alla democrazia partecipativa diviene così “*autenticamente*” costituzionale, proprio poiché in grado di coinvolgere e rilegare i differenti tasselli che compongono il mosaico delle Carte costituzionali.

---

<sup>183</sup> La connessione fra democrazia, partecipazione e opinione pubblica è ben espressa da A. PAPA, “*Democrazia della comunicazione*” e *formazione dell'opinione pubblica*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 8: “In altri termini, può ricavarsi dal dettato costituzionale la convinzione che l'interesse generale sia meglio realizzato garantendo a tutte le espressioni, per quanto diverse, minoritarie ed isolate, la possibilità di acquisire uno spazio di visibilità nella “sfera pubblica” intesa come ambito relazionale nel quale la palese e dinamica circolazione delle idee consente la formazione dell'opinione pubblica, soprattutto su questioni oggetto di dibattito politico nelle sedi rappresentative ma più in generale su tutti i temi che suscitano interesse nella comunità. Questo secondo angolo visuale, complementare al primo, trasforma la manifestazione del pensiero in un processo nel quale assume rilevanza non solo colui che si esprime per informare (in senso lato), ma anche – e anzi soprattutto – il destinatario della diffusione della notizia o dell'opinione, con la conseguente configurazione di un “diritto ad essere informati” quale situazione giuridica soggettiva piena”.

#### 2.3.4. *I caratteri della democrazia partecipativa: il favor per il contesto locale.*

Anticipando ora, sempre sotto la medesima lente dal carattere teorico, quanto si avrà modo di apprendere oltre attraverso l'analisi delle esperienze pratiche, corredate dai dettati normativi vigenti, è necessario prendere in esame un'ulteriore caratteristica della democrazia partecipativa, la quale è – molto spesso, ma non in tutte le occasioni – rappresentata da un forte legame tra quest'ultima e il contesto locale<sup>184</sup>: in molti casi, il pieno coinvolgimento dei cittadini avviene – o, per lo meno, scaturisce – da contesti urbani o regionali, in cui la dimensione personale del cittadino, intrisa delle sue esigenze e delle sue sensibilità, può essere colta in maniera più immediata<sup>185</sup>.

Ciò è stato di facile osservazione poiché l'emergere, a livello globale, di istanze autonomistiche, espressione di *governance* sub-statali, ha imposto una riflessione, accolta dagli studiosi di diritto costituzionale, tesa a raccogliere i frutti del principio di *autonomia* e di quello di *partecipazione*, tant'è vero che le pratiche connesse alla democrazia

---

<sup>184</sup> Il legame fra contesto urbano e partecipazione è stato oggetto di un interessantissimo volume collettaneo, nato dall'esperienza del *Gruppo Progetto Città*, un'iniziativa promossa dal Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario dell'Università degli Studi di Padova, coordinata dai Professori Filippo Pizzolato, Antonino Scalone e Fabio Corvaja: AA.VV., *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, a cura di F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>185</sup> L' "opzione autonomistica del sistema dei pubblici poteri apre la strada, poi, ad un possibile sviluppo della partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio dei pubblici poteri, con un conseguente rilievo di tutti gli istituti di democrazia amministrativa in grado di rendere trasparente, efficiente e consensuale l'azione amministrativa a partire dagli enti locali, i livelli istituzionali più prossimi al cittadino e nei quali si può utilmente prevedere una strumentazione utile in chiave partecipativa": R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 5.



partecipativa trovano più terreno fertile negli Stati “composti”<sup>186</sup>, rispetto agli Stati cosiddetti “unitari”<sup>187</sup>.

L’origine di questa predilezione non è cosa nuova nel panorama giuridico, tant’è che la sua eco trova spazio nel pensiero di eminenti studiosi del diritto, appartenenti ad epoche diverse e a differenti culture: si pensi solo che già Tocqueville individuava come due dei capisaldi della democrazia americana le “*libere associazioni*” e le “*libertà locali*”<sup>188</sup> e che si devono a Vincenzo Cuoco alcune delle prime riflessioni sul rapporto tra di sovranità e autonomie locali.

Secondo il primo, infatti, le libere associazioni e le libertà locali costituivano gli strumenti diretti a frenare l’istinto di centralizzazione del tutto “*di cui era imbevuta quella cultura giacobina*”<sup>189</sup>; tali istituti rappresentavano, dunque, ancora di bilanciamento del sistema democratico, che – in assenza delle stesse – rischiava di collassare per l’accentramento del potere. Si noti che, ancora oggi, la partecipazione cittadina scaturisce da contesti associativi, poiché, all’interno della

---

<sup>186</sup> Il cosiddetto “Stato composto” è definito da alcuni autori, come Stato “autonomico”: A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 3.

<sup>187</sup> G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale. “In we can keep it”*, cit., p. 501: “Ciò, in particolare, se si pensa a quei territori – italiani e stranieri – in cui il processo di decentramento si traduce, sempre più, in una richiesta di valorizzazione del pluralismo e delle differenziazioni che considerano il cittadino (...) proprio nell’ottica di cui all’art. 2 della Costituzione italiana: ossia, primo esponente, anche attraverso il suo modo di agire, di pensare e di manifestare il proprio pensiero, di un’identità storico-giuridica locale che realizzi l’autogoverno democratico attraverso un ‘processo di apprendimento reciproco’ tra persone”.

<sup>188</sup> A. de TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, cit., così come ripreso nello scritto di A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 26: “Le associazioni e le istituzioni locali, così diffuse nel nuovo mondo, salvaguardando i propri diritti particolari salvano le libertà comuni e ricostruiscono il tessuto di comunicazione sociale e di partecipazione demolito dall’egualianza” (si legga egualitarismo, n.d.r.).

<sup>189</sup> A. BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, cit., p. 26, ove cita, a sua volta, A. de TOCQUEVILLE, *L’Antico Regime e la Rivoluzione*, cit.

condivisione di un percorso di aggregazione, è più facile per i singoli informarsi, confrontarsi e, quindi, sviluppare una coscienza civica. Pertanto, il richiamo alle “*libere associazioni*” appare ancora più significativo se letto secondo questo indicatore e in combinato disposto con le “*libertà locali*”, ossia i centri istituzionali periferici la cui autonomia è stata da sempre riconosciuta dal sistema costituzionale americano.

Per quanto riguarda, invece, il pensiero di Cuoco, la risposta dell'autore alle “*giacobine assemblee primarie*” risiedeva, appunto, “*nelle strutture dell'organizzazione statale di forme di democrazia diretta proprie dell'autonomia locale come storicamente realizzate*”<sup>190</sup>. Anche in questa analisi, dunque, emergeva la necessità di porre dei correttivi ad un sistema democratico, la cui legittimazione popolare risiedesse solo nella discussione all'interno delle arene nazionali. E tali rimedi sono, per l'appunto, individuati negli istituti di partecipazione popolare provenienti dai contesti locali.

Allo stesso tempo, se si rilegge il *The Federalist* si coglie come la struttura federale degli Stati Uniti d'America costituisca il presupposto stesso dell'esercizio della sovranità da parte degli Stati membri e che, al contempo, siano questi ultimi a rappresentare i cittadini americani, i quali restano “*we, the people*”<sup>191</sup>. Secondo questa concezione, l'organizzazione dello Stato in senso federale, che attribuisce piena dignità giuridica agli Stati membri, ritrae pienamente la complessità ordinamentale del

---

<sup>190</sup> F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., p. 536, nella parte in cui richiama ID., *Popolo, costituzione e rappresentanza nel pensiero di Vincenzo Cuoco*, par. *Rivoluzione fra mito e costituzione*, in AA.VV., *Diritto, società e istituzioni nella modernità europea*, a cura di G. Allegri e A. Longo, Università La Sapienza, Roma, 2017, p. 89.

<sup>191</sup> A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist papers (1787-1788)*, Oxford University Press, Oxford, 2008, spec. saggi nn. 15-23.

pluralismo territoriale e consente alle specificità dei singoli cittadini di non confondersi nella massa indistinta dello Stato, ma di trovare *luoghi di espressione* all'interno degli Stati membri, sia nelle relative assemblee rappresentative, ma anche in altri spazi costituzionalmente garantiti connessi alle libertà personali.

L'intuizione è colta, poi, anche da Silvio Trentin, che ha definito, infatti, il federalismo come "*struttura per partecipare*"<sup>192</sup>, ad ulteriore conferma dell'insita connessione tra la domanda di partecipazione e la questione autonomista. Secondo l'autore, lo Stato deve essere concepito come "*regime delle autonomie*"<sup>193</sup>, nel senso che esso, pur nella sua unità auto-evidente, deve riconoscere la sua stessa ossatura portante nella sussistenza del principio pluralista.

È chiaro, allora, che il principio federalista – il quale contempla, al suo interno, il concetto di autonomia – si configura, già di per sé, come una costruzione giuridica, dotata di un proprio *modus operandi*, che è

---

<sup>192</sup> G. GANGEMI, *Presentazione* a S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, cit., pp. 31-32: "Nella pratica del federalismo come struttura per partecipare, le forme della partecipazione sono due, cui corrispondono due diverse istituzioni nella Federazione: 1) la rappresentanza che decide di tutte le questioni per le quali la cittadinanza non ha interesse a farsi attiva (...); 2) la partecipazione della unità federate a una decisione che è sentita delegabile e presuppone la costruzione di una generica struttura di partenariato basata sulla sussidiarietà orizzontale e che Trentin chiama Ordine degli Ordini o Ordine delle Autonomie. Ed infatti: ID., *La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma, 2006, p. 197: "L'ordine dello Stato non può che essere l'ordine che consente il coordinamento e l'integrazione reciproci, anche in opposizione di norma scritta, di tutti gli ordini attraverso i quali si organizza la vita della Società territoriale che trova nello Stato la sua unificazione", configurando il cosiddetto "ordine delle autonomie". V., sul punto, ancora G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, cit., p. 13.

<sup>193</sup> S. TRENTIN, *La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma, 2006, pp. 202-203: "Poiché la vita secondo Diritto ha come supporto l'autonomia – l'autonomia della persona e la corrispondente autonomia dei centri di determinazione della volontà collettiva – lo Stato non può essere concepito che come il regime delle autonomie, cioè come il regime che, per conservando circa la sua ragion d'essere un carattere rigidamente monista, rimane allo stesso tempo essenzialmente pluralista circa la sua struttura, la sua costituzione organica".

rappresentato dalla partecipazione e dal dialogo tra il centro e le periferie. Il metodo adottato dalla elaborazione federalista mira, dunque, al raggiungimento del reale e concreto coinvolgimento delle parti interessate, le quali – nel caso di specie, ossia quello delle questioni costituzionali che attengono al funzionamento della *forma di Stato* – sono, per l'appunto, tutti i cittadini.

La stessa concezione di forme di autonomia, rappresentate dalle prerogative degli enti locali nei confronti dello Stato centrale, viene, allora, a coincidere con “*l’instaurazione di un primo rapporto dialettico con l’altro, attraverso il riconoscimento di quest’ultimo*”<sup>194</sup>. Negli Stati non-unitari, quindi, è già presente una forma rafforzata di dialogo, quello fra il centro e le periferie: i sistemi di governo caratterizzati da un rilevante grado di decentramento geografico, politico e istituzionale offrono la possibilità agli enti sub-nazionali di divenire centri di sperimentazione democratica<sup>195</sup> e di farlo anche attraverso i moduli della partecipazione dei cittadini: gli Stati che accolgono la prospettiva autonomista elaborano, quindi, strumenti di inclusione dei *demos* regionali e locali, fungendo da esempio per l’attivazione di ulteriori esperienze partecipative dentro e fuori i confini nazionali.

Se, dunque, l’archetipo della *domanda di autonomia* è il medesimo della *questione partecipativa*, si deve concludere che ambedue i *concetti radicali* qui intervenuti si indirizzano nell’ottica del principio personalistico che impone di riconoscere l’altro nella sua naturale e preziosa diversità e

---

<sup>194</sup> F. DONÁ, *Autonomia differenziata e partecipazione popolare, in Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019, p. 5.

<sup>195</sup> Ritorna il concetto di sperimentalismo democratico analizzato da G. TIEGHI, *Autonomia e partecipazione: ‘laboratori di democrazia’ per un rinnovato ‘right to experiment*, cit.

che esalta il pluralismo delle idee<sup>196</sup>. La questione della “autonomia”, infatti, sia essa contemplata rispetto al potere locale, sia quella che concerne il ruolo delle formazioni sociali è la medesima: il riconoscimento del pluralismo democratico. Pertanto, ciò che merita di essere sottolineato è proprio il nesso fra “*democrazia sostanziale*” e “*valorizzazione delle autonomie*”, nell’ambito “*dell’adozione di un modello di esercizio diffuso e policentrico della sovranità popolare*”<sup>197</sup>.

Tutto ciò premesso – e, dunque, non a caso, – la prima “esperienza” definita in termini univoci come autenticamente “partecipativa” è proprio il bilancio partecipato di Porto Alegre, di cui si è detto al paragrafo 2.2.2., il quale, inoltre, ha messo ancora più in evidenza la relazione fra le istanze partecipative e la specificità locale, con particolare riguardo alla gestione delle risorse pubbliche<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> La domanda di autonomia è ben esposta, nella sua articolazione pluralistica, da M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015.

<sup>197</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 5, la quale prosegue così: “Questa opzione autonomistica del sistema dei pubblici poteri apre la strada, poi, ad un possibile sviluppo della partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all’esercizio dei poteri pubblici, con conseguente rilievo di tutti gli istituti di democrazia amministrativa in grado di rendere trasparente, efficiente e consensuale l’azione amministrativa a partire dagli enti locali, i livelli istituzionali più prossimi al cittadino e nei quali si può utilmente prevedere una strumentazione utile in chiave partecipativa”. Il che corrisponde ad una concezione “della società civile (...) che esclude, in negativo, la teorizzazione di un unico centro di potere (storicamente, lo Stato) e che si fonda, in positivo, sul riconoscimento, la promozione e la valorizzazione delle diverse realtà presenti nel corpo sociale (...): realtà, tutte, che non traggono la loro origine dallo Stato ma dalla società civile e che dunque l’ordinamento giuridico non costituisce ma riconosce e legittima”: in *Dizionario delle idee politiche*, diretto da E. Berti e G. Campanini, Roma, Editrice Ave, 1993, p. 625.

<sup>198</sup> G. BERGONZINI, *Democrazia fiscale partecipativa e Città*, in *federalismi.it*, n. 21/2019, p. 2: “Se si muove dal presupposto secondo cui la dimensione istituzionale locale può costituire un osservatorio privilegiato per interrogarsi sui fondamenti giuridici, sulle opportunità e sui limiti della partecipazione e della democrazia partecipativa, il problema della finanza pubblica assume un’importanza centrale. L’efficienza e l’efficacia dell’amministrazione locale dipendono strettamente dal modo in cui vengono utilizzate le risorse finanziarie disponibili per il raggiungimento delle finalità istituzionali (oltre che dalla loro quantità). Il rapporto fra istituti di partecipazione e finanza pubblica locale

È possibile, dunque, identificare il *territorio* – entità prima socio-culturale e poi geografica composta dalla comunità di persone che vi risiedono – sia come elemento cruciale ai fini della riappropriazione del cittadino della propria identità collettiva e individuale, sia come fattore privilegiato “*a partire dal quale costruire una coesione sociale di tipo nuovo*”<sup>199</sup>.

È la stessa cifra partecipativa ad essere più fervida e più florida se si dibatte di temi locali, a ragione dell’insito legame tra territorio e cittadini<sup>200</sup>, in una sorta di immedesimazione fra istituzioni politiche locali e comunità<sup>201</sup>. E questo perché la partecipazione che proviene dal basso, prima di essere capacità di influire sulle scelte del decisore pubblico, è *intraprendenza sociale*, ossia “*ingegnosità nel costruire percorsi decisionali propri*”<sup>202</sup>.

---

sembra dunque assumere un ruolo decisivo”. Si veda, inoltre, G. MENEGATTO, *Per un recupero dei principi del federalismo fiscale in tema di finanza degli enti locali*, in *federalismi.it*, n. 7/2021, p. 185, là dove rileva che “il progressivo abbandono di un meccanismo eterodiretto ed accentrato – qual è quello basato sulla finanza di trasferimento – a favore di un modello federalista si traduce, inevitabilmente, nell’affermazione di un autentico principio pluralistico, dal momento che permetterebbe di avvicinare il cittadino-contribuente all’ente riscossore, consentendogli di acquisire contezza della reale destinazione – a lui tendenzialmente – di quanto egli versa – analogamente, ad un ente che gli è territorialmente prossimo – in adempimento del dovere tributario”.

<sup>199</sup> G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, cit., p. 6.

<sup>200</sup> “Il risultato di una maggiore partecipazione è certamente positivo quando informazione, discussione e coinvolgimento nella deliberazione interessano temi locali, ed ha ormai una valenza consolidata in tutte le democrazie contemporanee occidentali”: F. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, pp. 13-14.

<sup>201</sup> A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016, p. 5.

<sup>202</sup> G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, cit., p. 8, l’autore poi prosegue in questo senso: “In questo ambito è dato recuperare la sua vera essenza e la possibilità che essa cresca in un rimando fertile e continuo con quel processo di capacitazione dei soggetti e di recupero della loro socialità di cui si è a lungo discusso”.

A livello locale, gli istituti di coinvolgimento della comunità (dal bilancio partecipato, alle assemblee *ad hoc* destinate alla elaborazione di proposte decisionali concernenti specifiche questioni, financo ai referendum consultivi) dimostrano la capacità, “*oltre che di raffigurare la pluralità delle opinioni in campo, di ampliare la partecipazione dei cittadini nell’assunzione delle relative decisioni, contribuendo alla riduzione della ‘distanza’ [che è già di per sé inferiore, n.d.r.] fra decisore politico e comunità di riferimento*”<sup>203</sup>.

Il tema è sempre il medesimo, ossia il ruolo che si intende attribuire al cittadino all’interno delle attuali dinamiche costituzionali: se si parte da una considerazione profonda della *funzione* del *cives* non si può non affermare che “*quella identità territoriale*” – cui ci si riferisce per comprendere appieno il legame con la partecipazione – “*vive nella sua quotidianità e (...) si pone come primo – e nello stesso tempo, ultimo a chiusura della circolarità della forma democratica – interlocutore della vicenda*”<sup>204</sup>.

È, quindi, nella relazione fra *cittadino-prossimità-partecipazione* che si deve andare a fondo, al fine di comprendere il paradigma profondo che si instaura tra democrazia partecipativa e contesti locali<sup>205</sup>, anche in una

---

<sup>203</sup> F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., p. 540.

<sup>204</sup> È la riflessione di G. TIEGHI, *Autonomia e partecipazione: ‘laboratori di democrazia’ per un rinnovato ‘right to experiment’*, cit., pp. 489-490.

<sup>205</sup> G. ROLLA, *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, in *IusOnline*, n. 1/2021, p. 200: “In terzo luogo, il tema della democrazia locale è stato preso in considerazione all’interno di una riflessione sulle criticità della democrazia rappresentativa e i modi più adeguati per conseguire una sua rivitalizzazione: l’ambito locale è divenuto un interessante ‘luogo’ di sperimentazione di nuove forme di partecipazione popolare e di introduzione di nuovi processi decisionali”; cfr., inoltre, F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell’autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015.

chiave di lettura non immediata, quale quella di individuare forme di partecipazione dei cittadini a livello sub-statale come rimedio per il disorientamento causato dalla globalizzazione, secondo il motto *Think Global, Act Local*<sup>206</sup>.

La prossimità, infatti, “è ciò che rende concreta la possibilità delle comunità di ordinare le esistenze secondo principi giuridici, etici e sociali confacenti ai propri ambiti di vita, culturali e naturali”<sup>207</sup>: secondo questa direttrice, la *prossimità territoriale* diviene anche *prossimità giuridica*, che si rende attuabile (se e solo) se le persone che appartengono alla comunità coinvolta possano esprimersi consapevolmente all’interno dello spettro socio-politico che le riguarda, avendo la possibilità di relazionarsi con le istituzioni pubbliche.

Dalla prospettiva cui si è cercato di dar conto, emergono, quindi, i seguenti postulati: 1) la relazione fra democrazia partecipativa e contesto locale si estrinseca in una differente lettura del concetto di cittadinanza; 2) la cittadinanza viene, dunque, intesa come presenza attiva, vigile e creativa all’interno della comunità in cui si sviluppa la personalità del cittadino, il quale è, per forza di cose, attivo.

### *2.3.5. I caratteri della democrazia partecipativa: l’inclusione, le finalità e il cittadino consapevole.*

---

<sup>206</sup> V. PEPE, *La prospettiva vichiana nella comparazione giuridica: natura comune e identitaria nell’età della globalizzazione*, cit., pp. 643 ss.

<sup>207</sup> V. PEPE, *La prospettiva vichiana nella comparazione giuridica: natura comune e identitaria nell’età della globalizzazione*, cit., p. 657. Sul punto si rinvia, inoltre, a V. PEPE, *La democrazia della prossimità nella comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, p. 184.



Se, come è emerso, le istanze partecipative nascono e si sviluppano, molto spesso, nel contesto locale, al fine di valorizzare le esigenze dei singoli territori, si può anche affermare che la democrazia partecipativa possa essere intesa come strumento atto a cogliere le particolarità della società civile, ad apprezzarne le differenziazioni, in un’ottica di effettiva valorizzazione delle stesse<sup>208</sup>.

L’intento di raccogliere le opinioni e i suggerimenti della società civile non può che tramutarsi nell’attuazione di un altro principio, ossia quello di *inclusione* (e di *inclusività*) dei processi procedurali partecipativi.

La dottrina, confortata dall’effettivo svolgimento delle prassi in atto, ha, più e più volte, sottolineato la rilevanza del principio di inclusione, il quale si pone come presupposto ordinato all’intervento del maggior numero di partecipanti alla procedura. Inoltre, dall’affermazione del principio di inclusività, all’interno dei fenomeni partecipativi, ne deriva che l’attuazione anche del principio di uguaglianza, il quale presuppone (e deve, quindi, garantire) la posizione di parità tra tutti gli intervenienti<sup>209</sup>.

Tali condizioni, che devono essere il frutto della collaborazione fra le istituzioni coinvolte e i gruppi promotori civici, spronano il cittadino ad un radicale cambio di atteggiamento rispetto alle questioni di cui si discute, perché questi si ritiene “preso in considerazione” dallo Stato-istituzione e, dunque, partecipe del processo decisionale in atto<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> È il concetto di “democrazia di interazione”, che annovera, fra i suoi attori, le istituzioni e il “pubblico coinvolto”: P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Rosenberg & Sellier, Torino, 2015, pp. 267 ss.

<sup>209</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 34.

<sup>210</sup> “Dunque, nell’ordinamento costituzionale vigente la democrazia si esprime e si afferma valorialmente come attiva partecipazione in senso solidaristico ed inclusivo, mai coercibile, benchè ovviamente un comportamento inattivo semmai è sanzionabile, laddove siano previsti obblighi specifici (per tutti valgono gli esempi dell’imposizione

Tanto più se si tiene a mente che gli istituti di democrazia partecipativa producono effetti non tanto sulle strutture pubbliche deputate alla rappresentanza politica (il Parlamento), quanto sugli apparati amministrativi dell'ordinamento, i quali costituiscono, per il cittadino, il primo grado del potere pubblico con cui confrontarsi. Tali stimoli restituiscono, in termini di rapporto Stato-cittadini, una consistente consapevolezza dei cittadini rispetto al ruolo che questi possano esercitare all'interno della loro fondamentale prerogativa di base: l'essere, per l'appunto, componenti di una comunità più ampia, l'essere cittadini.

L'impulso di cui si è dato conto avviene fattivamente all'interno della stessa società civile che si adopera in queste pratiche e produce, in termini di dignità, capacità e responsabilità<sup>211</sup>, un enorme valore aggiunto, che si concretizza in quella dimensione, che assume rilevanza costituzionale, la quale può essere definita come “*cittadinanza attiva*”<sup>212</sup>.

Tali garanzie, ossia quella dell'inclusione e, di conseguenza, della parità fra partecipanti, lungi da essere solo l'elenco delle voci di un catalogo, necessitano di essere preventivamente testate e verificate, di modo che esperienze concrete, prive di riferimenti dal punto di vista giuridico, possano annoverarsi fra i procedimenti riconducibili alle ipotesi di democrazia partecipativa, se queste realizzino un iter procedimentale a testimonianza di un mutuale riconoscimento delle parti. Se l'inclusione è massima, inoltre, ad essa dovrà corrispondere anche il medesimo grado di

---

fiscale o dell'obbligo scolastico)”: P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., p. 92.

<sup>211</sup> Per molti, tali prassi acquiscono la capacitazione (o *empowerment*) delle persone, creando una sorta di nuova categoria dei diritti, aventi come obiettivo quello di poter influire efficacemente sulla sfera pubblica: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 29.

<sup>212</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, cit.

informazione dei cittadini, come si è avuto modo di anticipare al paragrafo 2.3.3.

Non solo, il coinvolgimento dei cittadini all'interno di dinamiche di partecipazione potrebbe tornare utile anche al fine di colmare il *gap* multiculturale, che rappresenta una delle criticità da cui si è partiti inizialmente e che attualmente avversa le odierne democrazie: infatti, anche le persone che non abbiano lo *status* di cittadini potrebbero comunque essere coinvolte in questi processi, per il loro legame rispetto al territorio in cui risiedono, come già evidenziato nel precedente paragrafo.

E ciò tenendo presente che il concetto assunto oggi dal termine cittadinanza si è allontanato sempre più dalla configurazione di uno *status*, “*quale insieme di situazioni giuridiche soggettive legate all'appartenenza formale di un soggetto ad una comunità politico-territoriale (...) per approdare ad un 'rapporto' di cittadinanza che consente non solo di partecipare al governo politico della comunità, ma soprattutto di fruire di servizi e di essere coautore delle decisioni pubbliche*”<sup>213</sup>.

Attraverso l'impiego dei procedimenti partecipativi, la cittadinanza, quindi, ri-acquista il suo valore sociale prima che giuridico<sup>214</sup>, consentendo a cittadini e non di 1) assumere un ruolo attivo rispetto alle questioni socio-

---

<sup>213</sup> V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, cit., p. 3.

Secondo P. COSTA, *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005, p. 3: “la cittadinanza costituisce il ‘rapporto politico fondamentale, il rapporto fra l'individuo e l'ordine politico-giuridico nel quale egli si inserisce’, rapporto che si articola in aspettative e pretese, diritti e doveri, modalità di appartenenza e criteri di differenziazione, strategie di inclusione e di esclusione”.

<sup>214</sup> Per C. E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2002, pp. 485-486, “il concetto di cittadinanza, infatti, è (...) la garanzia ad ogni uomo di possibilità adeguate di vita e di manifestazione, prescindendo dalla appartenenza originaria alla comunità e valorizzando invece il concreto inserimento nella medesima. Si tratta di un elemento di arricchimento, non di un elemento di discriminazione”.

politiche che vengono poste sulla scena; 2) rinforzare la connessione con il proprio territorio di riferimento, sia a livello locale, sia regionale, financo nazionale; 3) sentirsi, in questo modo, parte di una comunità che sperimenta nuovi itinerari, suggerendo spunti al decisore pubblico.

La riappropriazione del suo ruolo da parte del cittadino avviene perché l'oggetto della discussione pubblica partecipata è sempre un bisogno collettivo. La dimensione della democrazia partecipativa è, infatti, quella che contempla la pluralità e non le esigenze del singolo, poiché solo si discorre di temi generali che catturano l'attenzione di tanti, allora si può ragionare di partecipazione popolare (inclusiva e includente)<sup>215</sup>.

La caratteristica dell'inclusività si manifesta, dunque, nella necessità di prevedere *luoghi e occasioni di discussione, dialogo e confronto* nel contesto di una serrata dialettica argomentativa, che potrebbe anche partire da posizioni opposte l'un l'altra. Si noti che questo profilo si avvicina, fino a confondersi, con quanto il nucleo della definizione di democrazia deliberativa, di cui si parlerà a breve.

Accanto a questo aspetto, la partecipazione enuclea anche un profilo "*mobilitativo*"<sup>216</sup>, che rappresenta una delle naturali conseguenze cui può andar incontro una pratica partecipativa. La mobilitazione partecipativa, infatti, può generare una eco, in termini politici e sociali, avendo riguardo alle dimensioni dell'impatto informativo che la procedura partecipativa provoca.

---

<sup>215</sup> Vale la pena ribadire che, per questo preciso ordine di ragioni, questa ricerca svolta nell'ambito della democrazia partecipativa non contemplerà i classici istituti del diritto amministrativo sulle garanzie di partecipazione del cittadino ai procedimenti amministrativi, ma tenterà di calare i diritti partecipatori dei cittadini in situazioni che contemplino una dimensione plurale della questione.

<sup>216</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 35; si veda, inoltre, D. MARTUCCELLI, *La partecipazione al di là della partecipazione*, in *Iride*, n. 1/2021.

Secondo questo tracciato, l'aspetto informativo della partecipazione – quello citato come preconditione per la configurazione stessa degli istituti attuativi della democrazia partecipativa al par. 2.3.3. – viene, poi, integrato da una successiva fase di informazione, la quale può raggiungere livelli molto più elevati. Ecco che, allora, una questione afferente ad una determinata comunità urbana o locale può assumere rilievo nazionale come risultato dell'effetto mobilitativo, posto in essere dalla stampa, dai *mass media* e dai *social media*.

Risulta connessa a questo aspetto un'ulteriore caratteristica del fenomeno partecipativo, ossia la sua capacità ordinatrice nel tentare di evitare i conflitti<sup>217</sup>: la funzione cautelativa rispetto alle ipotesi di forte scontro tra cittadini e autorità pubblica costituisce un altro dei tratti peculiari della democrazia partecipativa, che merita di essere apprezzato perché svolge una evidente funzione costituzionale di coesione sociale fra governanti e governati.

Attraverso un procedimento di inclusione e condivisione, il cittadino può comprendere le ragioni a sostegno dell'iniziativa o dell'operato della pubblica amministrazione e, allo stesso tempo, quest'ultima può individuare percorsi alternativi e paralleli rispetto alla determinazione da adottarsi. È chiaro che la sussistenza di pratiche riconducibili alla democrazia partecipativa non può costituire la garanzia della pace sociale, ma può, in concreto, evitare il crearsi di situazioni di fraintendimento o tensione tra la cittadinanza e il decisore pubblico, attraverso, per l'appunto, la predisposizione di luoghi di dialogo e confronto, in cui affrontare, nel concreto, le questioni connesse alla deliberazione da adottare.

---

<sup>217</sup> V. MANZETTI, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice dei contratti*, in *federalismi.it*, n. 5/2018, p. 5.

### 2.3.6. *L'opinione pubblica come espressione della sovranità popolare.*

Dalle ultime considerazioni svolte scaturisce un'ultima riflessione che ha ad oggetto un ulteriore aspetto del fenomeno, che può dirsi “riepilogativo” delle peculiarità descritte finora. L'ultimo tassello – prima di occuparsi della questione sulla democrazia deliberativa – è rappresentato dalla relazione tra l'assetto istituzionale di un ordinamento e il ruolo dell'opinione pubblica come espressione della sovranità popolare<sup>218</sup>.

Le dinamiche dell'opinione pubblica svolgono un ruolo di estrema rilevanza rispetto al *fondamentale* di cui qui si discute, che è, per l'appunto, quello della sovranità popolare. Ogni ordinamento presenta, dunque, diverse peculiarità in tema di formazione dell'opinione pubblica e consenso popolare, le quali influenzano il tradizionale istituto della rappresentanza democratica, le sue logiche e prerogative. Ma, se si riflette secondo l'impostazione che si è seguita finora, la funzione dell'opinione pubblica esplica la sua massima consistenza nei luoghi “informali”, che possono essere canalizzati proprio nelle dinamiche partecipative<sup>219</sup>. Non solo, è convinzione che l'espressione di quell'opinione pubblica chiamata a contribuire ai processi di deliberazione partecipata (e non solo ai fini

---

<sup>218</sup> La Corte costituzionale italiana ha usato più volte l'espressione “democrazia fondata sull'opinione pubblica”: C. Cost., sent. n. 112 del 26 marzo 1993 e sent. n. 155 del 7 maggio 2002.

<sup>219</sup> I processi di legittimazione democratica delle istituzioni si dividono in processi formali, composti da regole e procedure, come le elezioni e il voto parlamentare, e processi informali, basati sull'opinione pubblica e sugli atteggiamenti di fiducia o sfiducia dei cittadini verso il sistema politico e i suoi rappresentanti. Sul punto cfr. G. SARTORI, *Opinione pubblica*, in Enciclopedia del Novecento, Treccani, 1979; G. REBUFFA, *Opinione pubblica e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2003; M. BARISIONE, *Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico*, in AA.VV., *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, a cura di F. Saccá, FrancoAngeli, Milano, 2014.

elettivi) assuma una rilevanza ancor maggiore, poiché rappresenta una forma di manifestazione del pensiero di migliore qualità e intensità<sup>220</sup>.

Si sostiene, in questa sede, che “*in una democrazia basata solo sui meccanismi della rappresentanza politica l’opinione pubblica venga presa in considerazione essenzialmente nel momento in cui essa si forma, al fine di garantire che ciò avvenga in modo libero e plurale*”<sup>221</sup>. Il contenuto di quell’opinione e il percorso svolto dal cittadino per determinarsi rispetto alla scelta da presentare (quindi, la sua “qualità”) appaiono invece come attributi “secondari”<sup>222</sup>.

Il cambio di rotta rispetto alla situazione appena descritta avviene nel momento in cui alla democrazia rappresentativa si affiancano forme di democrazia partecipativa. Tale assunto consente di procedere verso un ulteriore ordine di considerazioni basato, appunto, sulla qualità dell’opinione pubblica, che si può così sintetizzare: “*ogni qualvolta il volere dei rappresentati è chiamato a sostituire il decidere dei rappresentati, diviene importante anche, e a questo punto soprattutto, il contenuto dell’opinione, la sua qualità intesa come ‘acquisizione di un sapere e di una competenza al riguardo’, che rappresenta l’unica garanzia dell’adozione di una scelta consapevole*”<sup>223</sup>. Tale concezione, che potrebbe emergere – e che, come si vedrà, emerge – all’interno delle Carte dei diritti, coglie, mette

---

<sup>220</sup> A. PAPA, “*Democrazia della comunicazione*” e *formazione pubblica*, in *federalismi.it*, n. 1/2017, pp. 2-3.

<sup>221</sup> A. PAPA, “*Democrazia della comunicazione*” e *formazione pubblica*, cit., nota 8.

<sup>222</sup> “In altri termini e per certi aspetti paradossalmente, un sistema decisionale di tipo rappresentativo appare in grado di funzionare – seppure per brevi periodi e fintanto che reggono altri canali di formazione del consenso, come quello partitico – anche se la qualità dell’opinione è negativa, perché con il voto i cittadini non sono chiamati a deliberare su specifiche questioni, ma a scegliere chi è chiamato a operare le scelte e a deliberare”: A. PAPA, “*Democrazia della comunicazione*” e *formazione pubblica*, cit., nota 8.

<sup>223</sup> A. PAPA, “*Democrazia della comunicazione*” e *formazione pubblica*, cit., nota 8.

in luce e valorizza la dimensione partecipativa di manifestazione del pensiero<sup>224</sup>.

Questo particolare angolo di osservazione permette di conferire una notevole consistenza all'opinione pubblica, in sé e per sé considerata, perché, se essa interpretata in questo senso, risulta nitidamente la connessione che si instaura fra i due aspetti dell'informazione pubblica: quella di essere informati e di informarsi.

Attraverso questa immedesimazione si crea una convergenza anche rispetto al ruolo stesso del cittadino: gli istituti di partecipazione popolare – che comprendono una adeguata formazione dei singoli e la possibilità, per questi ultimi, di esprimere liberamente il proprio pensiero nei luoghi adibiti a tale funzione – investono i cittadini del potere di discutere, di confrontarsi e di influire rispetto ad una determinazione decisione pubblica; al contempo, consentono, a questi ultimi, di sentirsi realmente i destinatari delle politiche pubbliche poste in essere dalla classe dirigente, poiché, in un qualche modo, anche essi hanno svolto un ruolo nell'ambito della procedura di adozione di un determinato atto<sup>225</sup>.

Pertanto, la consistenza della sovranità popolare, nella accezione del valore attribuito dall'ordinamento all'opinione pubblica, passa, per l'appunto, attraverso la valorizzazione delle forme di democrazia partecipativa presenti nel sistema-Paese.

---

<sup>224</sup> Cfr. A. PAPA, "Democrazia della comunicazione" e formazione pubblica, cit., p. 3; P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione*. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 23 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 276 ss.

<sup>225</sup> P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2016, p. 32: "La questione dell'attribuzione del potere allo scopo di assumere decisioni in pubblico e per il pubblico (nell'interesse generale) non può risolversi se non nei confronti di un gruppo, appunto una pluralità di individui, ed attraverso il contributo di gruppi, oltre che dei singoli".



Riconoscimento del ruolo dell'altro, previsione di procedure *ad hoc*, primarietà dell'informazione, connessione con la dimensione locale, massima inclusività dei processi, centralità dell'opinione pubblica, nella sua versione "destrutturizzata": tutti questi elementi rappresentano i tratti somatici che consentono di riconoscere istituti e pratiche di democrazia partecipativa.

#### ***2.4. La democrazia deliberativa come metodo attuativo delle istanze partecipative.***

##### *2.4.1. La deliberative democracy allora: il pensiero di Bessette.*

La prima apparizione del termine "democrazia deliberativa"<sup>226</sup> è avvenuta in una raccolta di studi scientifici americani del 1980 intitolata "*How democratic is the Constitution?*"<sup>227</sup>, all'interno del quale spiccava il

---

<sup>226</sup> Senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano B. ACKERMAN, J. FISHKIN, *Deliberation Day*, in AA.VV., *Debating Deliberative Democracy*, a cura di B. Ackerman e J. Fishkin, Blackwell, Malden, 2003, p. 7. Plurimi sono inoltre i richiami alle più recenti elaborazioni di J. Rawls, in particolare al suo saggio J. RAWLS, *Political Liberalism* [1993], trad.it. *Liberalismo politico*, Comunità, Milano, 1994 (a sottolineare questo collegamento sono in diversi: cfr., ad esempio, S. MACEDO, *Introduction*, in AA.VV., *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, a cura di S. Macedo, Oxford University Press, New York-Oxford, 1999, p. 7; G. BOSETTI - S. MAFFETTONE, *Introduzione*, in AA.VV., *Democrazia deliberativa: cosa è*, a cura di G. Bosetti, S. Maffettone, Luiss University Press, Roma, 2004, p. 17; A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 39-42; W. A. GALSTON, *Diversity, Toleration, and Deliberative Democracy: Religious Minorities and Public Schooling*, in AA.VV., *Deliberative Politics*, cit., pp. 39 ss.; D. MILLER, *Deliberative Democracy and Social Choice*, in AA.VV., *Debating Deliberative Democracy*, cit., p. 182; L. B. TREMBLAY, *Deliberative Democracy and Liberal Rights*, in *Ratio juris*, n. 14/2001, pp. 424 ss.

<sup>227</sup> AA.VV., *How democratic is the Constitution?*, a cura di R. A. Goldwin e W. A. Schambra, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1980.

saggio di J. Bessette “*Deliberative democracy. The Majority Principle in Republican Government*”.

La sua definizione originaria non racchiude esattamente i medesimi termini a cui si fa riferimento oggi per descrivere il paradigma della democrazia deliberativa, ma è di grande stimolo per comprendere quale sia la *domanda di democrazia* alla base delle istanze partecipative, come quest’ultima non intenda scalzare dal suo alveo il principio rappresentativo e, in particolare, in quali modi e con quali forme questa possa essere realizzata.

Come per la democrazia partecipativa, la teoria della democrazia deliberativa pone il problema dell’individuazione dell’ambito di applicazione della stessa. Parimenti, sulla ipotesi deliberativistica, la dottrina si interroga se questa sia attuabile anche con riferimento alle istituzioni rappresentative, se debba essere circoscritta all’ambito dell’amministrazione della *res publica* o se, invece, concerna esclusivamente le sedi informali della società civile<sup>228</sup>: il quesito non ottiene risposte univoche e il dibattito è tutt’ora in corso. Senza pretesa di esaustività, si aggiunge solo che, per esempio, gli studiosi Muir, Elster e Zurn collocano la democrazia deliberativa in un ampio ventaglio di situazioni che vanno dalla rappresentanza democratica alla funzione

---

<sup>228</sup> Del dibattito sul tema ha dato conto R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, n. 1/2017, pp. 3-4.

amministrativa<sup>229</sup>; mentre Habermas inquadra gli applicativi della democrazia deliberativa esclusivamente nella sfera della società civile<sup>230</sup>.

Per tornare, dunque, all'esordio del discorso, si specifica che J. Besette ricondusse la nozione di democrazia deliberativa direttamente al *The Federalist* di Madison e Jay nel passaggio in cui afferma che il principio rappresentativo “*refine and enlarge the public views by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations*”<sup>231</sup>. A tale proposito, l'autore si sofferma sulle due “voci” presenti nelle democrazie odierne, le quali si sono dotate dell'organo elettivo, per contemplarle entrambe: quella dei rappresentanti e quella dei rappresentati, in un'ottica di piena coesione e logica interna

---

<sup>229</sup> In particolare, sulle assemblee legislative: W. K. MUIR, *Legislature: California's School for Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1982 e J. M. BESSETTE, *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1994; sulle assemblee costituenti J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, in AA.VV., *Deliberative Democracy*, a cura di J. Elster, CUP Cambridge, 1998; sulle giurisdizioni costituzionali, invece, si veda C. F. ZURN, *Deliberative Democracy and Constitutional Review*, in *Law and Philosophy*, n. 21/2002, p. 467 e ID., *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, CUP, Cambridge, 2007.

<sup>230</sup> J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996, p. 203.

<sup>231</sup> A. HAMILTON, J. MADISON, J. JAY, *The Federalist papers* (1787-1788), cit., saggio n. 10, p. 82.

dell'ordinamento stesso<sup>232</sup> e, allo stesso tempo, di doverosa differenziazione tra le due<sup>233</sup>.

È interessante notare che, come analizzato nel paragrafo dedicato alla connessione fra democrazia partecipativa e contesti locali, la teoria federale degli Stati Uniti consenta di ricostruire elementi riguardanti la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche, seppur con differenti sfumature. Se, nella prima disamina, l'elemento federale valeva come principio di riconoscimento dell'altro e, quindi, intenzione orientata al dialogo e al confronto; nello studio della democrazia deliberativa, il federalismo americano consente il processo di sintesi fra l'opinione pubblica della società civile e le deliberazioni dell'organo rappresentativo.

Il termine democrazia deliberativa veniva, quindi, riferito al processo di dibattito e conseguente deliberazione, che si articolava in due fasi: la prima era quella che si instaurava ad opera della società civile e nei contesti che competevano alla medesima; la seconda, invece, era affidata alla preziosa attività dei rappresentanti eletti dalla popolazione, il quali avevano il compito di riflettere, modulare e ridefinire le istanze dei cittadini: in

---

<sup>232</sup> J. BESSETTE, *Deliberative democracy. The Majority Principle in Republican Government*, in AA.VV., *How democratic is the Constitution*, cit., p. 105: "This quotation from James Madison's famous tenth Federalist essay contains the germ of the notion of 'deliberative democracy,' which is given fuller expression in later numbers of *The Federalist*. The essential point is that through the operation of the representative principle 'public views' are 'refine[d] and enlarge[d]' i they are not simply displaced by the personal views of the representatives. What results can be called 'the public voice,' although it is not pronounced by the people directly. What, however, is the meaning of such a description for the decisions of legislators if these differ in important respects from the direct desires of the people themselves? We seem to have two 'public voice'[s]".

<sup>233</sup> J. BESSETTE, *Deliberative democracy. The Majority Principle in Republican Government*, cit., p. 106: "There are, then, two kinds of majority sentiments, two types of public voice. The one is more immediate or spontaneous, uninformed, and unreflective; the other is more deliberative, taking longer to develop and resting on a fuller consideration of information and arguments. It is the second type that the framers sought to promote; this is what they meant when they talked about the rule of the majority".

questo senso la “deliberazione” (degli eletti) si avvicinava alla “democrazia” (degli elettori”).

Nella sua formulazione originaria, dunque, la democrazia deliberativa si riferiva al metodo di discussione da adottare all’interno del circuito della rappresentanza, ma, allo stesso modo, dava spazio e consistenza alla voce proveniente dalla società civile, imponendo ai rappresentati una poderosa opera di sintesi rispetto a quanto emergeva dal contesto civico.

Il primo punto di contatto fra le istanze partecipative e la democrazia deliberativa lo si ritrova nel pensiero di J. Mansbridge<sup>234</sup>. L’autrice utilizza una definizione plurale e inclusiva dell’espressione “*participatory democracy*” e ne riferisce l’impiego alle piccole collettività presenti negli Stati Uniti, tra gli anni Sessanta e Settanta, le quali, nel loro modulo di auto-organizzazione, prendevano le decisioni in maniera consensuale e senza alcun tipo rappresentatività, di modo che tutti i membri si sentissero eguali.

Con il trascorrere del tempo, l’utilizzo del medesimo termine associato ai due differenti concetti è venuto meno: la *deliberative democracy* è stata intesa come metodo decisionale di derivazione anglosassone; la democrazia partecipativa, invece, è stata ricondotta alle esperienze sudamericane di partecipazione del cittadino nei procedimenti amministrativi<sup>235</sup>, fino a che, nelle riflessioni della dottrina dei primi anni Duemila, si è ritornati all’uso congiunto di entrambe le definizioni.

---

<sup>234</sup> J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1983. Cfr., inoltre, A. FLORIDIA, *Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: elements of a possible theoretical genealogy*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2014, pp. 299-326.

<sup>235</sup> P. PICCIACCHI, *La ricerca dell’incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, n. 3/2020, pp. 3193: “Se tendenzialmente, la democrazia deliberativa è riconducibile all’elaborazione teorica operata dalla dottrina anglo-americana –

#### 2.4.2. *La democrazia deliberativa oggi.*

Avendo riguardo ai nostri giorni, l'espressione democrazia deliberativa – che racchiude in sé uno dei presupposti della democrazia stessa, ossia l'elemento dialogico – ha finito per descrivere un metodo, un *modus operandi*, un protocollo funzionale, che individua il fulcro della domanda democratica nella decisione, che scaturisce – indefettibilmente – dal confronto e dello scambio di opinioni. La democrazia deliberativa, infatti, è finita per coincidere con “*l'invenzione di procedure di dibattito, dal town meeting al focus group ai sondaggi deliberativi (...), alle consensus conference e via dicendo, che possono richiamare, oltre che l'antica repubblica ateniese, a esperienze del New England coloniale*”<sup>236</sup>.

La teoria della democrazia deliberativa sostiene, dunque, che le decisioni pubbliche debbano rappresentare il precipitato di processi deliberativi caratterizzati dalla massima inclusione degli attori in gioco, dalla dialettica fra le parti e dalla sintesi delle posizioni. Sostanzialmente, il carattere teorico originario della democrazia deliberativa si è concretamente trasformato in un applicativo pratico, provvisto di procedure attuabili, perfettamente sincronizzabile all'interno del vicino contesto della democrazia partecipativa. Allo stesso modo, quest'ultima – i cui esempi, molto spesso, hanno il sapore di un pragmatismo sperimentale

---

sviluppatasi nell'ambiente culturale anglosassone con gli studi realizzati negli anni '80 nel solco di quelli sulla democrazia degli anni '60 e '70 - la democrazia partecipativa sembra affondare le proprie radici nell'ambiente culturale sudamericano derivando dalle esperienze del mondo latino-americano quali quella path-breking del budget partecipativo di Porto Alegre inaugurata nel 1989”.

<sup>236</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 16.

– ha accresciuto, negli anni, il suo grado di teorizzazione, financo ad ottenere una definizione concettuale del suo significato<sup>237</sup>.

L'una (la democrazia partecipativa) come forma democratica, l'altra (la democrazia deliberativa) come strumento di attuazione finiscono, dunque, per sovrapporsi ed immedesimarsi<sup>238</sup>, nel senso che la prima comprende la seconda<sup>239</sup>. Non solo, rispetto alle prime teorie della democrazia partecipativa (Arnstein, Pateman, ecc.), la democrazia deliberativa ha avuto il pregio di riuscire a sganciare l'effettività della partecipazione dall'esercizio del diritto di voto e di condurla verso il dibattito, il confronto, l'argomentazione<sup>240</sup>. Secondo i massimi esperti della

---

<sup>237</sup> I. M. LO PRESTI, *Il diritto di partecipazione nell'esperienza delle comunità autonome spagnole e le esigenze di proceduralizzazione degli strumenti partecipativi*, cit., nota 5: "La democrazia deliberativa nasce, invece, come prodotto della riflessione scientifica statunitense e si sviluppa negli anni Ottanta del secolo scorso anche nel Nord-Europa. Il sostrato sociale in cui si inserisce la teoria deliberativa è ben diverso dalle realtà nelle quali si sperimentano le prime pratiche partecipative: quest'ultime si sviluppano in contesti per lo più svantaggiati mentre le arene deliberative di matrice nordamericana vengono ideate al fine di migliorare i processi decisionali, inizialmente in ambiti economicamente e socialmente benestanti".

<sup>238</sup> F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., pp. 519-520: "Ma deve rilevarsi che, nonostante l'esistenza di differenti posizioni in merito e nonostante gli sforzi compiuti nella direzione della individuazione di elementi di differenziazione fra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, gli esiti raggiunti non appaiono incontrovertibili e pertanto appare preferibile (sia pure in via problematica) propendere per l'opzione che tende a sovrapporre i due concetti usandoli come interscambiabili e riconoscendo che entrambe (democrazia deliberativa e democrazia partecipativa) cercano di dare risposte al medesimo problema: l'individuazione di strumenti di apertura dei 'processi decisionali pubblici, nell'ambito dei diversi livelli di governo, a tutti coloro che a tali processi sono interessati'".

<sup>239</sup> A sostegno della tesi qui esposta si veda, ancora una volta, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 17: "La democrazia partecipativa trova nel momento deliberativo un suo elemento essenziale, e d'altronde la democrazia deliberativa ha il suo luogo privilegiato proprio nelle procedure partecipative. Tuttavia rimangono tra le due correnti di idee importanti differenze, legate soprattutto al fatto che nella democrazia partecipativa la componente deliberativa è soltanto elemento di un fenomeno più complesso".

<sup>240</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 113: "È esattamente questo il limite che la teoria del potere decisionale su base deliberativa contribuisce a superare. Infatti, è proprio dei teorici della

teoria deliberativa, la decisione finale si fonda su flussi comunicativi di tipo orizzontale, molteplicità dei contenuti, ampie possibilità di interazione e predisposizione all'ascolto reciproco<sup>241</sup>, di modo che alla medesima possa essere attribuito un valore aggiunto, poiché “*attraverso la deliberazione gli individui hanno fatto ricorso alla loro ragione*”<sup>242</sup>.

Accantonato il dibattito dottrinale, ciò che, invece, merita un ulteriore e doveroso approfondimento, in termini giuridico-costituzionali, è l'interrogativo secondo il quale la combinazione dei due concetti possa portare ad un arricchimento della “*dimensione pluralistica delle procedure di assunzione delle decisioni*”<sup>243</sup>. Se alcuni dei capisaldi della democrazia partecipativa sono rappresentati da a) “*il fatto che i partecipanti ad una decisione dovrebbero avere pari peso nella decisione stessa*”; b) “*il fatto che la partecipazione attiva è una virtù istruttiva; per questo è importante che gli individui sfruttino tutte le possibili opportunità per partecipare*”<sup>244</sup>, ne consegue che, allora, il punto di connessione fra le due teorie sia contenuto in entrambi gli assunti appena esposti. La democrazia deliberativa, infatti, riconduce il concetto di *deliberazione* allo “*strumento*

---

democrazia deliberativa sostenere che questa proceda mediante una trasformazione delle preferenze tramite l'argomentazione, piuttosto che attraverso la votazione come succede nella democrazia rappresentativa”. La deliberazione, infatti, rappresenta “un processo attraverso il quale le preferenze iniziali vengono trasformate in modo da prendere in considerazione i punti di vista degli altri: D. MILLER, *Deliberative democracy and Social Choice*, in AA.VV., *Prospects for Democracy*, a cura di D. Held, Policy Press, Cambridge, 1993, p. 75.

<sup>241</sup> J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, cit., pp. 305 ss.

<sup>242</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 113.

<sup>243</sup> F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., p. 533.

<sup>244</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 109.



*per poter esercitare il potere decisionale*” nel contesto della sfera pubblica<sup>245</sup>.

L’attuazione della democrazia partecipativa, che si sostanzia in quella che è definita come democrazia deliberativa, si coglie allora nel dibattito, nel dialogo<sup>246</sup>, nel confronto. La proposta deliberativa si fonda, quindi, su di un modello basato sulla valorizzazione delle singole posizioni, espresse mediante la libertà comunicativa, attraverso il quale si riescono ad individuare i bisogni generalizzabili dei cittadini<sup>247</sup>. L’immedesimazione fra le due forme di democrazia si ha allorquando, all’interno di una procedura partecipativa, si riescano ad attuare meccanismi decisionali in

---

<sup>245</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 109. L’autore prosegue in questo senso: “Questi due temi rientrano nei due principali tipi di questioni affrontate dalla letteratura contemporanea sulla teoria della democrazia deliberativa, ovvero 1) quello dei dispositivi pratici raccomandati da una concezione di democrazia deliberativa, e 2) quella della legittimazione e della critica dei sistemi democratici contemporanei. La prima serie di questi include questioni relative al processo decisionale, al miglioramento delle condizioni di uguaglianza politica (o riduzione delle disuguaglianze politiche) e ai processi di trasformazione delle preferenze”.

<sup>246</sup> J. HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Laterza, Roma-Bari, 1976, p. 119: “il discorso può essere inteso come quella forma di comunicazione libera dall’esperienza e sgravata dall’azione, la cui struttura assicura che oggetto della discussione sono unicamente pretese di validità virtualizzate di affermazioni oppure suggerimenti o ammonizioni; che partecipanti, temi e contributi non vengano limitati (...); che non venga esercitata costrizione, eccetto quella dell’argomento migliore, che di conseguenza sono esclusi tutti i motivi eccetto quelli della ricerca cooperativa della verità”. È la prospettiva dell’agire comunicativo, ossia dell’agire orientato al discorso che emerge chiaramente in un’altra opera del filosofo tedesco: J. HABERMAS, *Il pensiero post-metafisico*, Laterza, Roma-Bari, 1991.

<sup>247</sup> “Se queste azioni, cioè, sono organizzate e finalizzate non alla sola raccolta di idee e suggerimenti, ma alla creazione di un “luogo” (che sia materiale tramite assemblee e audizioni pubbliche o immateriale tramite web) di lavoro comune tra istituzioni e cittadinanza, su un piano orizzontale e paritario, allora si può sostenere che si tratti di forme (sebbene innovate quanto a strumenti e modalità tecniche) espressive di democrazia deliberativa, ossia dell’aspirazione più generale ad una previa discussione pubblica intesa quale scambio di informazioni e argomenti, confortati da argomentazioni razionali, ed improntata alla massima inclusività”: P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., p. 109. Cfr., inoltre, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir. Ann.*, IV, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 271 ss.

grado di condurre la discussione verso un consenso unanime rispetto alla deliberazione da adottarsi, senza ricorrere al voto<sup>248</sup>.

Tale prospettiva esorta ad assumere una nuova concezione di dialogo, un dialogo che si fa esperienza financo a diventare “*fonte del diritto*”<sup>249</sup>, senza rinunciare alla struttura normativa dell’ordinamento: se letta sotto questa luce, la dialettica fra le parti diventa, infatti, espressione di libertà, di quella stessa libertà personale enunciata dalle Carte costituzionali<sup>250</sup>. Nell’esperienza deliberativa, invero, i partecipanti al processo “*si convincono a vicenda e raggiungono le decisioni*”<sup>251</sup>; il dialogo è “*espressione di quel flusso di comunicazione tra formazione dell’opinione pubblica e deliberazioni che serve a garantire l’influenza del potere comunicativo sull’assetto istituzionale*”<sup>252</sup>. La logica sottesa – che è decisiva per questo percorso di ricerca – è quella che intende e concepisce la partecipazione del cittadino “*as an opportunity for public debate, personal*

---

<sup>248</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 115.

<sup>249</sup> Il passaggio è cruciale e merita di essere letto e compreso ricordando le premesse di partenza: “se per ordinamento giuridico s’intende un sistema di norme, un atto o un fatto può produrre norme giuridiche solo se è qualificato come idoneo a produrle dalla norma sulla produzione giuridica. Ma se per ordinamento giuridico s’intende, non un sistema di norme, ma una società organizzata, sia attraverso un sistema di potere politico istituzionalizzato, sia attraverso un sistema di norme, ciò che qualifica certi atti o certi fatti come produttori di norme giuridiche non è tanto la norma sulla produzione giuridica che li qualifica come tali, quanto il fatto che, da tale qualifica si fa derivare la capacità storico istituzionale di tali atti e tali fatti produttori di norme, che hanno probabilità di essere osservate e applicate e, in questo senso di contribuire in modo effettivo, all’organizzazione della società. A renderli, in altre parole, idonei a produrre norme giuridiche non è il fatto di essere qualificati dalla norma sulla produzione giuridica, quanto l’importanza storico istituzionale che viene attribuita a tale qualifica”: M. BERTOLISSI – R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, cit., p. 109.

<sup>250</sup> G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “In we can keep it”*, cit., p. 501.

<sup>251</sup> B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., p. 113.

<sup>252</sup> G. TIEGHI, *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: “In we can keep it”*, cit., p. 505.

*reflection, and informed public opinion*”<sup>253</sup>; in questa ottica, la dimensione privata e quella pubblica del cittadino si presentano come interconnesse fra loro: il cittadino “sfrutta” le occasioni di dibattito per poter nutrire la sua personalità e, dunque, per migliorarsi.

Svolte queste ultime riflessioni che conducono ad ipotizzare che la democrazia deliberativa, nella sua essenza di ascolto e confronto dialettico, possa essere ricondotta alla sfera applicativa della democrazia partecipativa, se non altro come metodo secondo cui procedere all’interno delle arene pubbliche di discussione, si principierà ora il percorso all’interno dell’ordinamento italiano, al fine di poter verificare, in concreto, se possa considerarsi operante il principio di partecipazione e se sussistano alcuni istituti o fenomeni relazionabili alla dimensione partecipativa.

---

<sup>253</sup> J.R. PARKINS, R.E. MITCHELL, *Public Participation as Public Debate: A deliberative Turn in Natural Resource Management*, in *Society and Natural Resources*, 2005, p. 532.



## CAPITOLO III

### 3. PROVE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN ITALIA: IL CONCRETO RIVERBERO DEL PRINCIPIO DI PARTECIPAZIONE.

#### *3.1. La dimensione costituzionale del principio partecipativo.*

##### *3.1.1. “Nella Costituzione italiana non vi è traccia del principio partecipativo” dicevano: brevissima introduzione sul tema.*

“Nella Costituzione italiana non vi è traccia del principio partecipativo”: questo è quello che il giurista e, in particolar modo, il costituzionalista si troverebbe a dover concludere, qualora svolgesse una lettura veloce e distratta della Carta dei diritti. Il rischio di una affermazione di tal sorta non è solo quello legato al rinvenimento degli argomenti a sostegno della propria tesi, ma anche – e soprattutto – quello connesso al fatto che una simile interpretazione produrrebbe, a cascata, una lettura distorta della maggior parte delle disposizioni costituzionali equivocando, alla radice, lo stesso significato della Carta fondamentale<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Il rischio, che ormai appare come una deludente realtà, è quello di tradire il senso costituzionale, facendo prevalere la forma sulla sostanza. Queste considerazioni me le ha insegnate il mio Maestro: da M. BERTOLISSI, *Ultima lectio*, cit., p. 392-398: “*ma la democrazia è compatibile con la quantità o con le quantità?* (...) Credo che tutti sappiate che le diseguaglianze si stanno incrementando (...) Trasferiamo queste notazioni

Se si procede, invece, ad una attenta opera di ricostruzione del *senso democratico* della Costituzione italiana, ci si può accorgere che la partecipazione del cittadino, veicolata dal fondamentale della sovranità popolare, ne permea il tessuto e ne costituisce la tramatura<sup>255</sup>.

In Italia, le prime riflessioni in materia di *partecipazione* risalgono agli anni Sessanta e si basavano sull'interpretazione del dato costituzionale e, nello specifico, sul combinato disposto di cui agli artt. 1, 3 e 49<sup>256</sup>: il

---

giornalistiche sullo sfondo della Costituzione. Vuol dire che stiamo regredendo nelle tutele accordate agli articoli 2 e 3: principio di solidarietà e principio di eguaglianza. Ma qui non è una questione di numeri. È quello che ci sta dietro. Qui dentro c'è il *patto costituzionale*. E, se il 2 e il 3 stanno cedendo perché le rispettive tutele stanno cedendo, vuol dire che lo Stato sociale sta regredendo”.

In altre parole, ciò che deve emergere è il legame con la società civile, con la realtà: “Dalla Costituzione emerge chiaramente il rifiuto della separazione liberale dello Stato dalla società e, certamente, in vista di un consolidamento del corpo sociale, alcuni costituenti avrebbero voluto che le articolazioni sociali trovassero adeguata rappresentanza nell'organo legislativo, in una seconda camera di corpi intermedi”: R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, cit., p. 11. Cfr., inoltre, F. PIZZOLATO, *La società civile nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Società civile e democrazia*, Editrice Ave, 2002, pp. 124 ss.

<sup>255</sup>Mi sia consentito rinviare a F. DONÁ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *federalismi.it*, n. 26/2020, p. 51: “Il principio partecipativo, che pone al centro dell'ordinamento il pieno sviluppo del cittadino, pur non essendo codificato puntualmente dalla Costituzione italiana, ne permea la matrice. Lo si ritrova, ad esempio, nell'art. 3, co. 2, Cost., che accosta il principio di eguaglianza sostanziale all' ‘effettiva partecipazione di tutti i lavoratori – si legga cittadini – all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese” Sul punto si tornerà in seguito nel capitolo dedicato alle fonti della partecipazione dei cittadini.

<sup>256</sup>A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 2: “la riflessione sul tema della partecipazione quale si è snodata nelle varie fasi dell'attuazione costituzionale appare riduttiva: progressivamente inariditosi il collegamento con quel patrimonio valoriale che ne aveva alimentato le letture fino alla fine degli anni '70, il tema della partecipazione è in seguito scivolato in una sorta di sudditanza teorica rispetto a quello della rappresentanza politica, generando ricostruzioni che ne hanno privilegiato gli aspetti di rivendicazione e conflittualità piuttosto che di complementarità, o alimentando derive demagogiche e retoriche politiche di mera ricerca del consenso. In particolare, la materia della partecipazione è stata relegata nell'ambito delle libertà politiche *stricto sensu* (artt. 48 e 49 Cost.) e degli istituti di democrazia diretta; mentre le dinamiche ulteriori e più feconde, quelle che consentono alla volontà popolare di penetrare nei processi decisionali pur senza sostituirsi alla rappresentanza, per arricchirla e completarla, sono state lasciate al variegato mondo delle prassi, delle sperimentazioni,

concetto di partecipazione risentiva delle idee politiche provenienti dagli ambienti del proletariato operaio e – come avvenuto negli Stati Uniti – le prime esperienze partecipative italiane apparivano legate al movimento sessantottino<sup>257</sup>. Il fenomeno della partecipazione operaia deve essere anche considerato alla luce del fatto che, nella prima fase della storia della Repubblica, la funzione dei partiti è stata fondamentale ed effettiva nell'opera di indirizzare il sentire popolare: è grazie ad essi che “*sono stati contenuti gli elementi plebiscitari che, negli ordinamenti democratici, affiancano quelli rappresentativi*”<sup>258</sup>. Il modello descritto entra in crisi tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta quando crollano le ideologie di massa e i partiti rivelano di essere più in grado di interpretare le istanze e le esigenze dei cittadini.

Al contempo, la dottrina si impegnava, invece, a ricondurre tali movimenti e le relative richieste ad una dimensione più ampia di quella

---

delle sensibilità politiche contingenti, delle dinamiche concertative, del potere *di fatto* dei soggetti privati organizzati”.

Cfr., anche, F. GALLO, *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, cit., p. 489: “Ricordo anche che in Italia, almeno nel periodo che va dal dopoguerra fino agli anni Ottanta, queste critiche [le critiche che si svolgono nei confronti della democrazia partecipativa, n.d.r.] si sono però attenuate soprattutto sul fronte della partecipazione sociale. Il passaggio, in quel periodo, dal parlamentarismo del primo Novecento – che era espressione di un governo oligarchico di notabili eletti a loro volta da notabili – alla democrazia dei partiti ha, infatti, consentito di recuperare importanti elementi partecipativi. In effetti, con l'avvento del suffragio universale, la rappresentanza è stata espressa dai partiti in quanto organizzazioni di massa, dotate di entità strutturate, comunicanti in modo permanente con la società civile e, quindi, con gli elettori. Non può negarsi che nella democrazia dei partiti e delle ideologie del secondo Novecento si votava per un partito prima che per la persona e per la persona in quanto candidata di un partito; e ciò, pur continuando il rappresentante eletto, in quanto fiduciario degli elettori, ad esercitare un grado più o meno ampio di autonomia personale”.

<sup>257</sup> Si ricordano, in particolare, i Comitati di quartiere cittadini.

<sup>258</sup> Lo ricorda G. RIVOSECCHI, *I Partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016, p. 7, nello specifico ove richiama il pensiero di E. FRANKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico* (1958), trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Giappichelli, Torino, 1994.

strettamente politica, tentando, dunque, di svolgere quella doverosa operazione di cui si è già dato conto, ovvero *distinguere* la nozione di *partecipazione* (contesto sociale) da quella di *democrazia partecipativa*<sup>259</sup> (contesto giuridico).

Sotto un'altra chiave di lettura, il contenuto delle norme costituzionali rileva in senso non ostativo rispetto al principio di partecipazione: nel testo costituzionale non sono presenti, infatti, clausole che pongono divieti rispetto all'assunzione, da parte del singolo cittadino, di un ruolo attivo rispetto alle decisioni istituzionali pubbliche. Ciò sta a significare l'assenza del divieto nei confronti di una tale tipologia di soluzioni ed aggiunge, dunque, un contenuto strategico per la ricostruzione qui offerta, nell'ottica di poter affermare che non esistono preclusioni rispetto alla sussistenza di un corollario costituzionale in materia di partecipazione del cittadino<sup>260</sup>.

E ciò se si pensa che la sola constatazione dei fatti che attestano lo svilupparsi di teorie, correnti, differenti punti di vista sulla definizione di democrazia partecipativa conferma l'assoluta crisi del modello rappresentativo classico e la volontà di individuare nuove soluzioni che, all'interno del circuito della rappresentatività, possano colmare il *gap* comunicativo esistente fra governanti e governati.

---

<sup>259</sup> M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980, pp. 226 ss.; G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 1 ss.; ID., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975.

<sup>260</sup> Nelle Carte costituzionali è infrequente il riferimento alla democrazia partecipativa. Uno dei rari esempi è la Costituzione portoghese, la quale, all'art. 2, prevede un accenno in questa direzione ("o aprofundamento de democracia participativa"). Cfr., sul punto, U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 25.



Allo stesso modo, nel tempo odierno, sussiste un'ulteriore testimonianza del declino del modello rappresentativo *tout court*, la quale trova il suo sfogo nell'emergere dei movimenti populistici. Su questo delicato aspetto è bene, sin da subito, fare chiarezza. La diffusione delle istanze populiste – che va, quindi, interpretata nel contesto di difficile crisi delle odierne democrazie – va collocata su di un piano di netta contrapposizione rispetto al fenomeno della democrazia partecipativa, poiché è la stessa idea di popolo, adottato dalle due differenti ricostruzioni, ad essere radicalmente diversa.

Nella democrazia partecipativa, *“il popolo si inserisce nell'esercizio stesso del potere, non nel senso inimmaginabile di 'sostituire' la democrazia rappresentativa e le istituzioni amministrative e di garanzia, ma di accompagnarle con altri dispositivi, senza dunque nemmeno interferire con la ricerca delle altre soluzioni accennate, ma semmai aiutandola”*<sup>261</sup>; mentre, nella democrazia populista, si insinua un'altra definizione, parallela a quella del comune cittadino, che è quella del *vero popolo*: poco importa se esso sia maggioritario o minoritario, il medesimo si ritiene superiore e unico detentore delle istanze del cittadino<sup>262</sup>. In questa ultima impostazione

---

<sup>261</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 25.

<sup>262</sup> Nella brillante esemplificazione di P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo ai tempi della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, p. 3: “Chi decide? Il vero popolo. Il capo interprete dello spirito del popolo. Non ha importanza se il vero popolo è un popolo minoritario. Il vero popolo deve governare contro il falso popolo delle clientele elettorali, delle caste, dei poteri forti, degli sradicati, degli internazionalisti, di quelli che non hanno patria, dei migranti, degli ebrei erranti, del voto regolato da procedure di tipo maggioritario-minoritario stabilite dalle costituzioni e dalle leggi. C'è un vero popolo e c'è qualcuno che è in grado di interpretarne lo spirito. Oppure c'è un vero popolo che deve trovare il modo di decidere direttamente, senza intermediazioni. In questa concezione può bastare anche un voto minoritario del popolo, purché sia diretto. Il resto, come la garanzia espressa dal quorum strutturale nel referendum abrogativo, conta poco o niente”.

riecheggiano chiaramente i sintomi del costituzionalismo giacobino, che fa dell'idea del popolo in astratto – che non è, cioè, composto da Tizio, Caia e Sempronio, ma da una massa indistinta di soggetti – uno dei punti fermi della propria teoria dello Stato<sup>263</sup>.

Invece, vi è anche un altro profilo, molto spesso sotteso, che ha bisogno di essere ulteriormente esplicitato. Chi scrive, infatti, è intimamente convinta che sia indispensabile *recuperare il valore delle differenze*, le quali, inevitabilmente, intercorrono tra gli uomini (prima che fra i cittadini) e impreziosiscono il sistema-Paese. Dunque, la via da percorrere appare, per l'appunto, quella che conduce ad una democrazia partecipativa, in grado di esprimere il senso autentico del pluralismo, all'interno del consueto perimetro della rappresentanza democratica: questa visione è contemplata dalla stessa Costituzione, che concepisce il popolo come una moltitudine di *persone*, da valorizzare, sia nella loro singolarità, sia nella loro attitudine all'aggregazione<sup>264</sup>. Secondo questa

---

Cfr., anche, A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, cit., p. 7: "In tempi politicamente immaturi e conflittuali, di grave crisi della rappresentanza e dei circuiti decisionali di carattere democratico, il tema della partecipazione ritrova puntualmente vigore, ma nella forma più insidiosa dell'appello al popolo unitariamente inteso anziché in quella del confronto dialogico; la presunta finalità dialettica del coinvolgimento del popolo è in realtà scontro fra posizioni e polarizzazione del conflitto".

<sup>263</sup> V., sul punto, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018; R. CHIARELLI, *Il populismo nella costituzione italiana*, in AA.VV., *Il populismo tra storia, politica e diritto*, a cura di R. Chiarelli, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015, pp. 177 ss., nonché E. LACLAU, *La ragione populista*, trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2008, pp. 174 ss. Cfr., inoltre, G. TIEGHI, *Costituzionalismo giacobino o liberale*, in AA.VV., *Libertà. Giovani. Responsabilità*, cit., pp. 369 ss.

<sup>264</sup> F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, cit., p. 21: "La Costituzione non interpreta il popolo come entità astratta o ideale, e neppure come mera sommatoria di individui, unificati dal solo rapporto con lo Stato, bensì come un soggetto reale, organizzato in concrete articolazioni ed espressioni pluralistiche che trovano un riconoscimento sin nei principi fondamentali: formazioni sociali (art. 2), autonomie territoriali (art. 5), comunità linguistiche (art. 6), confessioni religiose (artt. 7 e 8), ecc."

prospettiva, dunque, non si tratta – lo si ribadisce – né di una sostituzione, né di una competizione rispetto alla democrazia rappresentativa, bensì di una integrazione volta all’arricchimento dell’ordinamento democratico, nel senso della piena attuazione del principio pluralista<sup>265</sup>.

Pertanto, compito del giurista – che intende sostenere la tesi partecipativa della democrazia – è quello, in prima battuta, di rinvenire la dimensione costituzionale del fenomeno, attraverso la lettura della Carta fondamentale, di analizzarne, poi, lo sviluppo in termini di legislazione e di scelte operate nel campo della pubblica amministrazione e di seguire, infine, la concreta attuazione della stessa, secondo la realtà dei fatti. Solo all’esito di questo percorso, si potranno tirare le fila della ricerca, che vuole essere – come si è specificato in premesse – giuridica, ma non legista, poiché fortemente ancorata al dato reale.

### *3.1.2. Alla ricerca del corollario costituzionale della partecipazione nella prima parte dedicata ai principi fondamentali: una lettura aggiornata degli artt. 1, 2, 3 e 5.*

Tornando, solo per un attimo, al preambolo del presente scritto (richiamato, poco fa, per meglio argomentare la distinzione fra democrazia partecipativa e populismo), si ribadisce che con il termine costituzionalismo si possono, in realtà, intendere ed indicare fenomeni assolutamente differenti tra loro. Il costituzionalismo giacobino, di matrice

---

<sup>265</sup> “Questo arricchimento sopperisce in generale ad alcune delle carenze storiche della democrazia rappresentativa e coopera ad affrontare la sua attuale crisi, ma svolge una *funzione particolarmente acuta nei momenti e nei luoghi in cui la componente personalistica, presidenzialistica e populista del potere si accentua maggiormente*”: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 26.

francese, assume caratteri marcatamente distinti rispetto al costituzionalismo liberale, di derivazione anglosassone.

Se si deve quindi analizzare, ora, l'esperienza costituzionale italiana, si può premettere che questa sembra collocarsi in una dimensione mediana tra le due teorie, la quale, però, – non tanto per la sua genesi assembleare, quanto per il suo sviluppo – si avvicina, oggi come oggi, ai postulati del costituzionalismo giacobino<sup>266</sup>.

Se, infatti, è vero quello che affermava Thomas Paine, in *Rights of Man*, secondo cui “*la Costituzione non è l'atto di un governo, ma l'atto di un popolo che costituisce un governo*” – e ciò a per il fatto che il *popolo* emerge come cuore pulsante dei processi costituenti – è ben vero che la materiale presenza di un testo costituzionale non rappresenta l'automatica garanzia di un ordinamento democratico – e, quindi, tanto meno, dell'affermazione del principio partecipativo<sup>267</sup> – motivo per cui l'indagine sul dato costituzionale necessita di essere integrata dallo studio degli istituti disciplinati dalle norme primarie e, soprattutto, dall'analisi dell'applicazione, in concreto, dei medesimi, nonché dal sorgere di altre esperienze partecipative, eventualmente sviluppatasi al di fuori dei confini normativi cui si è fatto riferimento<sup>268</sup>.

---

<sup>266</sup> M. BERTOLISSI, *Fiscalità Diritti Libertà*, cit., pp. XIII, 1 e 27.

<sup>267</sup> N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., p. 5: “la presenza di un testo costituzionale, vale a dire, non è automaticamente garanzia (né premessa, né controprova) di democrazia o di sviluppo e promozione del ruolo della partecipazione (né nel senso – più debole – offerto dalla declinazione rappresentativa del termine, né tantomeno nel senso – più forte – espressi dalla declinazione diretta o partecipativo-deliberativa del medesimo).

<sup>268</sup> “Allo stato attuale è possibile rinvenire il principio di democrazia partecipativa solo in due Costituzioni europee: quella portoghese e quella italiana, sebbene in quest'ultimo caso il riferimento non sia ‘propriamente riconducibile alla democrazia partecipativa, ma al riconoscimento del ruolo attivo dei cittadini’”: si è dato seguito alle parole di N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità*

Tenendo a mente il metodo giuridico, seppur nella sua variante istituzionalista, è indispensabile rintracciare, all'interno del testo costituzionale, differenti sostegni normativi per ancorare la tesi qui prospettata, che mira al riconoscimento del principio di partecipazione dei cittadini e che, nelle sue battute finali, intende anche interrogarsi sulle ricadute, in termini giuridico-fattuali, di una affermazione di tal sorta, nonché sulle eventuali prospettive *de iure condendo* di una simile impostazione.

Il *fil rouge* che cela la Costituzione italiana in tema di partecipazione del cittadino<sup>269</sup> vede la sua prima estremità nell'art. 1, Cost. La disposizione annuncia, in apertura della Carta, il principio democratico, il quale, dopo aver sancito la forma repubblicana dello Stato, afferma che la sovranità appartiene al popolo<sup>270</sup>. I corollari fondamentali cui si è appena fatto cenno,

---

*democratica?*, cit., p. 13, nella parte ove dà conto il pensiero di Pierluigi Dastoli esposto in occasione dell'incontro "Anno Europeo dei cittadini 2013. Quale futuro per la democrazia europea?", organizzato da Labsus, in collaborazione con l'Alleanza Nazionale per l'Anno Europeo dei cittadini 2013 (Eyca) e con il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Roma La Sapienza.

V., sul punto, P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare*, cit., p. 88.

<sup>269</sup> Sul principio costituzionale di partecipazione, senza pretese di esaustività, si vedano P. L. ZAMPETTI, *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*, II, Vallecchi, 1969, pp. 513 ss.; R. BETTINI, *La partecipazione amministrativa*, Milano, 1973, passim. V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica delle relazioni Stato-società*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, 1988, pp. 77 ss.; F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Napoli, 1997, pp. 1 ss.; E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016, pp. 493 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

<sup>270</sup> In Assemblea costituente ci fu un ampio dibattito sulla formulazione dell'art. 1; tra le altre cose, la Commissione dei 75 discusse a lungo se la sovranità "emanasse" dal popolo o se "appartenesse" al popolo: dopo la discussione complessiva delle "disposizioni generali", l'art. 1 fu esaminato e approvato il 22 marzo 1947 nella sua odierna stesura.

la loro emblematica *pole position* e, soprattutto, il loro contenuto trovano la propria origine e legittimazione nella consultazione referendaria del 2 giugno 1946<sup>271</sup>, circostanza di fatto che rappresenta un primo, essenziale elemento da tenere in considerazione per il rinvenimento del principio partecipativo. Essa, infatti, rende tangibile un'intima connessione fra il coinvolgimento popolare prodromico e l'effettivo assetto del *momento costituente*: non si può, infatti, trascurare come l'affermarsi del principio repubblicano rappresenti il frutto di un'esperienza storica, che ha contemplato il diretto coinvolgimento dei cittadini nella scelta della forma di Stato. Di conseguenza, la consultazione referendaria istituzionale, carica del suo speciale significato storico-politico, tradotto in termini giuridici, ha fornito l'*imprimatur* allo svolgimento di tutti i lavori dell'Assemblea costituente<sup>272</sup>.

Nonostante ciò, la Costituente ha optato per non inserire il principio di partecipazione quale corollario espresso della Carta dei diritti; tuttavia, alcuni fecero notare che bisognava esplicitare il carattere concreto della sovranità popolare, la quale “*non veniva configurata come un principio astratto, poiché il popolo era chiamato ad esercitare la sovranità*”<sup>273</sup>,

---

<sup>271</sup> M, OLIVETTI, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Milano, 2006, p. 9: “Le opzioni dei *founding fathers* in materia di sovranità popolare, democrazia e forma repubblicana si muovevano nell'alveo indicato dal *referendum* istituzionale che il 2.6.1946 aveva aperto la via alla proclamazione della Repubblica”.

<sup>272</sup> Molte sono le riflessioni in dottrina che accostano il principio partecipativo popolare al momento costituente. In particolare, sul caso islandese e quello tunisino v. N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., pp. 20 ss. Cfr., inoltre, T. ABBIATE, *La partecipazione popolare al processo costituente*, in AA.VV., *Tunisia. La primavera della Costituzione*, a cura di T. Groppi e I. Spigno, Carrocci Editore, Roma, p. 69, nonché U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013, pp. 693 ss.

<sup>273</sup> M, OLIVETTI, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p.10.

“partecipando effettivamente all’organizzazione economica, sociale e politica del Paese”<sup>274</sup>. Questa condizione riflette l’idea secondo cui la volontà politica debba “disseminarsi nei luoghi decisivi del tessuto sociale”<sup>275</sup>.

Da questo angolo visuale, la sovranità è parcellizzata nella dignità dei cittadini, nelle diverse situazioni in cui questi si possano trovare: è la stessa formulazione del principio democratico a contenere un implicito riconoscimento delle istanze partecipative<sup>276</sup>, poiché il primo articolo della Carta costituzionale “nello stabilire, con formulazione netta e definitiva che la sovranità ‘appartiene’ al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell’organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi”<sup>277</sup>.

---

<sup>274</sup> P. MANCINI, A.C., seduta del 17 marzo 1947, che proseguì così: “il quarto stato è niente. Ma sarà tutto domani con la partecipazione effettiva all’organizzazione economica, sociale e politica del Paese”.

<sup>275</sup> Secondo una recente ricostruzione di E. GROSSO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, in particolare nella parte in cui rinvia alla prima fase del pensiero dell’autore, laddove egli intendeva contribuire ad affermare “un nuovo ideale di una democrazia come costruzione dello stato dal basso per opera del popolo costruttore”, che egli definisce, per l’appunto come “democrazia diretta”, ma “non nel senso astratto e puramente ideologico del Rousseau, che voleva l’eliminazione di ogni forma di rappresentanza, ma nell’unico senso in cui si può parlare, rimanendo sul terreno delle possibilità concrete, di democrazia diretta, vale a dire nel senso di una collaborazione effettiva di tutti i cittadini attivi alla cosa pubblica attraverso il massimo decentramento, mediante la molteplicità degli istituti rappresentativi, per opera della vivificazione dello stato, cioè della volontà generale proponente e deliberante, in ogni piccolo centro abitato, in ogni officina, ovunque si lavora e si costruisce”. Cfr. anche le considerazioni di Bobbio così come riportate da V. MARCENÒ, *Bobbio “al di là di Kelsen”. Il superamento dell’etica dell’indifferenza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015.

<sup>276</sup> M, OLIVETTI, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 30: “La prospettiva di una democrazia sostanziale presenta invero contorni incerti. Se intesa come istanza partecipativa, essa trova nel sistema costituzionale (e nello stesso principio democratico) un sicuro, anche se complesso ed articolato, riconoscimento.

<sup>277</sup> Corte cost., sentenza n. 106/2002, Punto 3 del Considerato in diritto. Cfr., inoltre, l’opinione di P. MARSOCCHI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., p. 89: “Partendo dalla lettura del testo della Costituzione è comunque possibile osservare che, la prima volta che si incontra la parola partecipazione, questa

La questione attiene ai fondamentali, poiché condiziona direttamente l'idea di *forma democratica-tipo di Stato* che si intende prendere come prototipo da cui partire. Infatti, se la dimensione pluralistica viene accolta *in toto*, essa viene valorizzata anche nella sua componente territoriale, dal momento che il cittadino va focalizzato in tutti i frangenti del suo percorso, siano essi nei rapporti tra privati o nelle relazioni con gli enti pubblici. Pertanto, la statualità, nella sua veste di dislocazione del potere, non appare più come isolata, ma deve anch'essa ritenersi frazionata, tenendo a mente che “*le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rinfrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere, per certo, il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali*”<sup>278</sup>.

Adottato questo metodo di procedere, il cambio di prospettiva diviene lampante, poiché “*il cittadino diventa non solo destinatario delle norme giuridiche, mero spettatore di una realtà su cui non può, in alcun modo, influire, ma colui che si fa promotore di iniziative che concorrono al progresso morale e materiale della società*”<sup>279</sup>. Il cittadino, dunque, è individuato secondo la sua capacità di ascoltare, di interferire, di dibattere

---

rimanda ad un significato che, a mio avviso, è ancora più generale ed è prescritto tra i principi fondamentali: la partecipazione come apertura al sociale, meglio, come promozione dell'attivismo individuale nel sociale, indipendentemente dalla qualità del rapporto tra gli istituti al suo servizio e gli istituti al servizio del principio di rappresentanza”.

<sup>278</sup> Lo afferma la stessa giurisprudenza costituzionale, in Corte cost., sentenza n. 106/2002, Punto 3 del Considerato in diritto.

<sup>279</sup> F. DONÁ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, cit., p. 271.



attivamente, di esprimere la sua personalità: attraverso questa attitudine costituzionale il cittadino diventa, realmente, sovrano.

L'art. 1, Cost., come gli altri articoli della Parte sui *Principi Fondamentali*, racchiude una disposizione, per l'appunto, di principio, rispetto alla quale si deve dar conto di una innegabile programmaticità: i corollari contenuti nella Parte Prima della Costituzione italiana, pur non sancendo diritti o obblighi, impongono, al legislatore e alle pubbliche amministrazioni, la loro effettiva attuazione, per il tramite, rispettivamente, delle norme primarie e della regolamentazione secondaria o amministrativa<sup>280</sup>. Se, da un lato, tale opzione impedisce, ad una prima lettura, di far discendere, in capo ai consociati, specifici diritti (di partecipazione); dall'altro, racchiude in sé una naturale “*vocazione espansiva*”<sup>281</sup> dei principi enunciati, che ben potrebbero dotarsi di una capacità spontanea di adattamento rispetto ai diversi contesti storici, sociali e politici. In questo aspetto è racchiusa la forza innovatrice del principio di sovranità popolare, che abbraccia la partecipazione come metodo di

---

<sup>280</sup> A conferma dello spirito di adattamento della nostra Carta costituzionale è stato sostenuto che “L’assetto pluralistico che essa presuppone e garantisce non può invero ammettere preferenze date ed immutabili, ma richiede che esse possano essere modificate attraverso il confronto tra gli argomenti degli uni e degli altri, basato sul riconoscimento reciproco di tutti i soggetti del giuoco”: M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, cit., p. 391.

<sup>281</sup> P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, cit., p. 144: “Con ciò si dà conto, peraltro, di un margine di programmaticità indefettibile che contraddistingue l’identità stessa della Costituzione italiana, soprattutto nelle disposizioni sui principi fondamentali. Il valore giuridico che promana da tali principi in virtù della loro stessa collocazione al vertice della piramide assiologica conferisce loro, nel tempo, una naturale vocazione espansiva. Tale constatazione non riguarda, però, il solo profilo delle tecniche del giurista. L’aspetto programmatico delle disposizioni costituzionali di principio era, infatti, già presente negli intenti politici dei Costituenti. Questi erano consapevoli di non aver istituito un ordine in sé compiuto che si sarebbe realizzato da un giorno all’altro, bensì di aver solo innescato, per certi aspetti, un processo di democratizzazione della società e dello stato che avrebbe dovuto compiersi nei decenni a venire”.

governo: si assiste, invero, ad “*una tendenza evolutiva del principio democratico di cui all’art. 1 Cost.*”<sup>282</sup>, in corrispondenza de mutare delle esigenze di una società plurale e sempre più frammentata.

Il tramonto dello Stato monoclasse ha imposto – nei fatti – il superamento della concezione classica della sovranità popolare, ossia quella che vede coincidere il ruolo sovrano del cittadino nel potere di eleggere i propri rappresentanti, secondo la logica della rappresentanza democratica, a cui venivano accostate sporadicamente forme di democrazia diretta: cittadini, imprese, operatori del diritto sono concordi nell’affermare che, ad oggi, il sistema, così progettato, non regge più. Il tema è, pertanto, quello di operare un ripensamento (e, soprattutto, di metterlo in pratica) dello spettro attuativo della sovranità popolare, alla luce delle nuove esigenze del pluralismo democratico<sup>283</sup>.

È proprio questa visione d’insieme, esito di una lettura programmatica della Carta, che ricorda la prospettiva dualistica (teorica e fattuale) dei concetti radicali schmittiani, a recare con sé l’interpretazione combinata degli artt. 2 e 3 della Carta costituzionale, i quali appaiono ulteriormente rivelatori rispetto alla sussistenza del principio di partecipazione dei cittadini all’interno dell’ordinamento italiano.

Nell’alveo dell’art. 2 trovano spazio il *principio personalista*, quello del *pluralismo sociale* e quello di *solidarietà*<sup>284</sup>, corollari costituzionali che

---

<sup>282</sup> P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, cit., p. 144. L’autore continua poi in questo senso: “la sovranità popolare si sfrangia in modalità espressive differenziate e il suo esercizio si espande fino ad abbracciare sedi e momenti di deliberazione per i quali, come si è visto, nello specifico il dibattito costituente aveva escluso l’espesso recepimento nella Carta di un principio di partecipazione”.

<sup>283</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1955), in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e disillusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 91 ss.

<sup>284</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 38.

imprimono il loro significato sulla concezione stessa della persona umana e, dunque, del rapporto fra società e Stato<sup>285</sup>.

Il principio personalista e quello del pluralismo sociale sono stati volutamente inseriti all'interno della stessa disposizione costituzionale, in nome della stretta connessione che si instaura fra loro e della necessità, per quest'ultima, di essere esplicita: infatti, “*il sistema integrale dei diritti della persona esige, per essere davvero integrale, che vengano riconosciuti e protetti (...) anche i diritti essenziali delle comunità naturali, attraverso le quali gradualmente si svolge la personalità umana: i diritti del singolo vanno integrati con quelli della famiglia, della comunità professionale, religiosa, locale e così via*”<sup>286</sup>. Sin da subito, dunque, il cittadino è visualizzato e collocato, allo stesso tempo, nella sua condizione singolare e plurale, facendo intendere come la seconda svolga un ruolo di fondamentale rilevanza per la piena attuazione della prima<sup>287</sup>. Sotto il terzo profilo, il principio solidaristico – che esprime il concetto di *accountability*-responsabilità, cui si fa molto spesso riferimento nei tempi che corrono – pone in capo al cittadino il dovere di preoccuparsi per la sua comunità e di sentirsene (esserne) responsabile; anche in questo frangente, il cittadino che non è inteso come un'entità astratta, scevra di conseguenze sul piano materiale, ma un essere umano che partecipa fattivamente alle vicende della comunità cui appartiene.

---

<sup>285</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 11: “La concezione del rapporto tra società e Stato configurata dalla costituzione procede, quindi, da una ipotesi antropologica di tipo personalistico secondo la quale l'uomo aderisce ad una serie di comunità (le formazioni sociali di cui all'articolo 2), ciascuna delle quali adempie ad una o più funzioni”.

<sup>286</sup> G. LA PIRA, *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili*, in A.C., seduta del 9 settembre 1946.

<sup>287</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituente italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Vita e Pensiero, Brescia-Milano, 1980, pp. 72 ss.

Si percepisce, quindi, una rinnovata apertura verso una dimensione “espansiva” della cittadinanza<sup>288</sup>, che non viene concepita come culla dell’individualismo, ma è legata ad un atteggiamento di comunità dell’essere cittadino e, quindi, ad una prospettiva che fa della condivisione tra i *cives* uno dei fondamenti della Repubblica. Affermare che la dimensione compartecipativa dei cittadini alla vita pubblica costituisca un presupposto giuridico di natura costituzionale significa, quindi, ammettere che sia fra i cittadini, sia fra questi e gli enti istituzionali, divenga necessario instaurare dinamiche di dialogo e confronto, nell’ottica della piena partecipazione dell’individuo alla vita pubblica<sup>289</sup>.

Si aggiunge, allora, un altro tassello al riconoscimento del principio di partecipazione nella trama costituzionale italiana, questa volta nella sua veste relazionale<sup>290</sup>, la quale contempla ed esalta la funzione fondamentale dei corpi intermedi: l’art. 2, infatti, riferendosi generalmente alle “*formazioni sociali*” lascia un ampio margine discrezionale al legislatore nel disciplinare il variegato orizzonte dei gruppi organizzati e dà a questi ultimi un compito di impulso e sintesi di straordinario interesse<sup>291</sup>.

Pertanto, gli obiettivi programmatici posti dall’art. 2, Cost., principiano in una presa di coscienza diretta allo sviluppo della persona umana, anche avuto riguardo il suo ruolo attivo nella società civile e

---

<sup>288</sup> Si rinvia alle considerazioni svolte *sub par.* 2.3.5.

<sup>289</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 11: “La Repubblica è fondata sul principio di policentrismo autonomistico e questo principio diventa la fisionomia di un’organizzazione politica fondata sul pluralismo sociale e sulla partecipazione popolare”.

<sup>290</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 52: “la *ratio* che sta alla base del riconoscimento del pluralismo sociale nella Costituzione consiste nelle finalità riconosciute alle formazioni sociali di favorire la socialità della persona, il suo inserimento nel contesto sociale mediante una rete di relazioni che ne consenta la partecipazione alla vita collettiva e quindi la sua piena realizzazione”.

<sup>291</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 52.

nell'emisfero politico<sup>292</sup> e si concretizzano in un impulso diretto al legislatore ordinario, affinché questo 1) ponga in essere tutte le azioni necessarie volte alla tutela della persona umana, sia come singolo, sia nei contesti in cui la sua personalità si esprime; 2) garantisca che le istituzioni agiscano secondo i canoni del pluralismo democratico, della solidarietà e del principio di responsabilità<sup>293</sup>.

L'art. 3, Cost., è l'unica disposizione costituzionale che, nel sancire il principio di eguaglianza sostanziale, include il termine partecipazione<sup>294</sup>, seppur riferendolo a quella dei (soli) lavoratori: il giurista, a questo punto, si dovrebbe interrogare se il riferimento testuale alla partecipazione possa assumere, nel tempo odierno, un significato più ampio e possa, dunque,

---

<sup>292</sup> E. ROSSI, *Art. 2*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 53: "Favorire lo sviluppo della personalità dei singoli significa infatti garantire loro la possibilità di essere parte attiva nella società: da un lato favorendo la loro partecipazione ad aggregazioni in grado di 'determinare la politica nazionale' (...), e dall'altro promuovendo il coinvolgimento in organizzazioni preposte a realizzare obiettivi propri di uno Stato sociale".

<sup>293</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 11: "La base teorica primaria che si può rintracciare a fondamento della partecipazione e della democrazia partecipativa affonda le radici nel rapporto tra società civile e istituzioni che conforma le strutture genetiche degli ordinamenti giuridici democratici".

<sup>294</sup> "La partecipazione popolare si ritrova espressa in Costituzione essenzialmente nell'art. 3, comma 2, che rappresenta la norma fondamentale perché traccia le finalità della complessiva azione della Repubblica (intesa non soltanto come istituzioni, ma anche come società e sue componenti) e, pure non facendone espressa menzione, sottintende implicitamente gli strumenti organizzativi e procedurali necessari per il loro conseguimento. Nella elaborazione scientifica classica, l'art. 3 Cost. si connette direttamente con le altre norme fondamentali che riconoscono la centralità dei diritti della persona, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), nonché l'appartenenza al popolo della sovranità e del suo esercizio (art. 1). Sul versante propriamente amministrativo, la dimensione partecipativa viene considerata insita nei principi di buon andamento e imparzialità che informano l'intera amministrazione (art. 97)": F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 24.

essere esteso a tutti i cittadini e, quindi, divenire indicatore di un principio generale di partecipazione<sup>295</sup>.

I compiti assegnati alla Repubblica sono chiari: la rimozione degli ostacoli economico-sociali; le finalità della norma presa in esame mirano al pieno sviluppo della persona umana e alla partecipazione dei lavoratori alla vita pubblica. Questo, almeno, nel 1948, nell'ottica dei partiti storici. Ad oggi, invece, (superata, o almeno ripensata, la logica della contrapposizione fra classi e, innescata, forse, quella fra governanti e governati) la disposizione costituzionale può essere presa in considerazione sotto un diverso angolo visuale, il quale tiene conto del fatto che si è di fronte ad una previsione che esprime la possibilità della massima estensione delle proprie “maglie” giuridiche<sup>296</sup>.

Sul punto, le considerazioni da svolgere sono molteplici. In primo luogo, si deve partire dall'episodio che vede lo slittamento, deciso in Assemblea costituente, del termine “*partecipazione*” da fondamento costituzionale contenuto all'art. 1, Cost. a corollario principe della democrazia, inserito nell'art. 3, Cost.<sup>297</sup>. Tale spostamento ha avuto

---

<sup>295</sup> È dirimente la lettura del dibattito della Costituente sul punto: E. ROSSI, *Art. 3, 2° co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 93: “A tale proposito, come è noto, mentre gli esponenti della Democrazia cristiana insistevano (soprattutto) sullo sviluppo della persona umana e dunque sui presupposti materiali di tale sviluppo, i socialisti e i comunisti posero l'accento anche sulla necessità di prevedere la partecipazione dei lavoratori alla vita dello Stato e di realizzare quindi un ordinamento davvero democratico”. V. specialmente, gli interventi di Basso (Seduta del 6 marzo 1947, in A.C., I, 203-209) e Amendola (Seduta del 20 marzo 1947, in A.C., I, 508-513).

<sup>296</sup> E. ROSSI, *Art. 3, 2° co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 104: tale constatazione “induce l'interprete a non escludere l'ipotesi che dalla lettura della disposizione in esame – in presenza ad esempio di una evoluzione culturale e/o tecnologica – si possano anche trarre autonomi significati normativi”.

<sup>297</sup> Sulla connessione fra uguaglianza e partecipazione si veda: F. PIZZOLATO, *La democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, cit., p. 27: “L'istituzionalizzazione vale infatti a dare veste all'ordinamento del corpo sociale, impedendo che esso si cristallizzi in forma di rapporti squilibrati, tra soggetti cioè in condizione di potere (privato) e altri in stato di soggezione; anziché per il tramite di

molteplici letture: se, ad una prima scorta, tale operazione potrebbe apparire come minimizzante nei confronti dell'oggetto della partecipazione, si è notato, in realtà, che questa consente al principio partecipativo di collocarsi in un'ottica teleologica, maggiormente evolutiva, perché ancorata al dato storico-sociale, necessario termometro per l'applicazione del principio di uguaglianza<sup>298</sup>.

Occorre evidenziare che, all'esito del dibattito, il dato partecipativo è inserito nell'articolo più emblematico della Costituzione italiana, che fotografa il principio di uguaglianza formale e – soprattutto – quello di eguaglianza sostanziale, il quale impone alla Repubblica – non allo Stato, ma, quindi, all'insieme dei consociati – di rimuovere “*gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e*

---

relazioni promozionali di libertà, eguaglianza e partecipazione, ai sensi dell'art. 3, c. II, della Costituzione”.

<sup>298</sup> Per la partecipazione universalmente intesa, ossia rivolta i singoli cittadini: A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 43: “Dal resto, sul fatto che il ‘paesaggio’ della sovranità popolare sia destinato a svuotarsi se privato della propria anima partecipativa aveva già ammonito il Costituente, ben consapevole dei rischi connessi alla retorica della partecipazione: lo dimostrano la decisione infine assunta di spostare il principio partecipativo dal contesto più generico dell'art. 1 a quello più esigente dell'art. 3, in connessione teleologica e storicamente evolutiva con il principio di eguaglianza sostanziale; e l'affiancamento dell'aggettivo ‘effettiva’ al termine partecipazione. Trapelava da queste scelte l'accorato richiamo a vigilare sui tranelli della partecipazione non effettiva, in quanto sporadica e intermittente o solo di facciata: quella partecipazione che si cela dietro il manto rassicurante del diritto di voto, ma che non può appagarsi dell'episodicità delle sue manifestazioni, rivendicando ben altra abbondanza di momenti, luoghi e modi per esprimere la molteplicità delle voci”. Prima ancora, cfr. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*. Saggi, Cedam, Padova, 1954, pp. 10 ss. e C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, pp. 149 ss.

*sociale del Paese*". La partecipazione è, dunque, inserita come "*fine generale dell'ordinamento della Repubblica e di tutta la sua azione*"<sup>299</sup>.

Pertanto, quella partecipazione, di cui all'art. 3, co. 2, Cost., in un'analisi che va aggiornata al tempo corrente, si distacca dalla tradizionale interpretazione di essere riferita alla classe operaia, per approdare ad un rinnovato significato, inclusivo di tutti i cittadini, siano essi lavoratori, studenti o pensionati, atto a rendere conto della assoluta dinamicità di cui si connota la norma<sup>300</sup>; e ciò proprio nell'ottica dell'eguaglianza sostanziale che proprio l'art. 3, co. 2, Cost. tutela e garantisce<sup>301</sup>.

Posto che, secondo chi scrive, l'articolo in parola rappresenta, dunque, il principio partecipativo<sup>302</sup> in sé e per sé inteso, comprensivo dei

---

<sup>299</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali di cittadinanza attiva*, cit., p. 12.

<sup>300</sup> "Dinamicità adattativa che, peraltro, viene ulteriormente rafforzata dal secondo riferimento finalistico alla effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale; specie se non si prospetta di tale riferimento un'interpretazione rigidamente 'classista' ma, in ossequio al canone ermeneutico *magis ut valeat*, si cerca di trarre dallo stesso 'tutti i significati che in base alle regole della logica costituiscono [suoi] possibili sviluppi e specificazioni": E. ROSSI, *Art. 3, 2° co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 104.

<sup>301</sup> G. PEPE, *Principio di partecipazione e consultazioni pubbliche*, in [www.comparazioneDirittoCivile.it](http://www.comparazioneDirittoCivile.it), n. 11/2018, p. 2: "Il principio partecipativo rinviene nella Costituzione italiana più di un riconoscimento ed ancoraggio. In primo luogo, nell'art. 3, II co., il quale prescrive ai pubblici poteri di eliminare ogni ostacolo che pregiudichi l'effettiva partecipazione dei consociati all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il principio partecipativo si ricollega, così, al principio di uguaglianza sostanziale, a sua volta, funzionale alla protezione della persona". Cfr., inoltre, V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1974, pp. 13 ss.; F. FICHERA, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1974, pp. 38 ss.

<sup>302</sup> "Al contrario, instancabilmente additato dalle voci più autorevoli del costituzionalismo, esso veniva posto già dal Costituente attraverso l'implicito riconoscimento, nel secondo comma dell'art. 3, di un contrasto fra il nuovo modello di società e quello in atto: un modello, quest'ultimo, di democrazia formale e senza *demos*, dunque generatore di situazioni di ingiustizia, come tale da rifiutare in favore di un modello di democrazia reale": A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 1.



suoi connotati universali, il riferimento testuale alla *partecipazione* consente di riversare la concretezza nel principio stesso, che non può, al giorno d'oggi, essere ridotto, al suo significato originario, ma che acquista, quindi, una valenza multidimensionale: di *obiettivo*, di *strumento* e di *modo*<sup>303</sup> dell'agire della Repubblica.

Quanto alla prima valenza (*obiettivo*), essa deve considerarsi intrinsecamente connessa allo stesso modo d'essere democrazie costituzionali. È ciò che si cercava di anticipare nelle premesse: la sovranità popolare non si esaurisce con la rappresentanza, ma necessita di altri luoghi di partecipazione dei cittadini, in un contesto che è quello della “democrazia sociale”, quale forma di Stato diretta a “*promuovere un'intima socialità fra i suoi componenti*”<sup>304</sup>. Quanto, invece, alla partecipazione come *strumento*, questa deve essere intesa come metodo di governo dei rapporti istituzionali, sotto il profilo organizzativo e procedurale<sup>305</sup>. Per quanto concerne, inoltre, il suo essere *modo*, la partecipazione merita di essere considerata come lo strumento di base per l'adozione delle decisioni pubbliche. Pertanto, il ruolo dei cittadini, anziché essere relegato ad atti sporadici, diviene partecipazione-obiettivo/strumento/modo, nell'ottica dell'art. 3, co. 2, Cost., ossia quella

---

<sup>303</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 59: “L'orientamento del Costituente, quale emerge dalla formulazione dell'art. 3, co. 2, deve intendersi nel senso di riconoscere al principio di partecipazione una triplice declinazione: obiettivo, strumento, modo”.

<sup>304</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 143.

<sup>305</sup> La democrazia partecipativa si fa metodo dell'azione democratica di governo: “Ciò attraverso moduli decisionali trasparenti che permettano un confronto dialettico, se non vere e proprie forme di negoziazione collettiva per obiettivi condivisi, tra decisori pubblici e collettività di riferimento. In più settori della scienza giuridica, le sorti della democrazia vengono considerate intimamente legate a quelle della partecipazione, che è concepita quale metodo di governo della democrazia pluralista”: F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 25.

che consente di “*interrogarsi complessivamente sul modo in cui la volontà popolare contribuisce alla formazione della volontà politica*”<sup>306</sup>.

È interessante anche sottolineare il fatto che il Costituente italiano ha voluto tenere assieme il principio partecipativo con il principio di eguaglianza, quali garanzia combinata del corretto funzionamento della Repubblica: non a caso, nella prima ricostruzione teorica della teoria della partecipazione, la Arnstein affermava che il compito della partecipazione dei cittadini era di contribuire alla redistribuzione del potere<sup>307</sup>. I due principi, così intesi, diventano il tessuto connettivo di un sistema democratico, in cui il paradigma della sovranità popolare “*voleva [vuole] essere il prodotto dello svolgimento in senso positivo della libertà, quale condizione per lo sviluppo della persona che si realizza*”<sup>308</sup>, “*passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico*”<sup>309</sup>: il reale contenuto dei diritti (soprattutto quelli politici e sociali) del cittadino

---

<sup>306</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 61.

<sup>307</sup> Cfr. par. 2.2.1 e, in particolare, S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., p. 216.

Questa comunanza di intenti fra i due corollari consente, allora, di accostare alle tematiche della partecipazione, principio ben più trascurato rispetto alla più nota eguaglianza, le medesime considerazioni svolte per quest'ultima: “*Questione centrale e complessa, storicamente determinata e perennemente incombente, dai profili plurimi mai tutti definibili, parzialmente conquistata ma mai definitivamente, mai esaurientemente, aggredita dalla uniformità e intollerante alle differenze, dalla integrità non attingibile ma dalla parzialità inconcepibile*”: G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. V, Napoli, Jovene, 2009, p. 1914; o, anche, A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 3: “*i dilemmi che affliggono da sempre l'inveramento dell'eguaglianza sostanziale sono gli stessi che si lamentano per la partecipazione, in quanto riflettono una democrazia incompiuta 'che si insedia nello stato apparato ma si arresta alle soglie della società'*”.

<sup>308</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 4.

<sup>309</sup> G. BERTI, *Commento art. 5*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975, p. 288.

passa, dunque, attraverso la disponibilità di “*condizioni primarie necessarie per una effettiva e paritaria forma di partecipazione*”<sup>310</sup>.

Pertanto, riprendendo il ragionamento giuridico dai suoi presupposti fondamentali, se il compito del giurista è quello di tornare ai “*concetti radicali*”, si deve concludere che i principi della democrazia pluralista “*chiedano, oggi più che mai, di essere definitivamente emancipati dagli schemi insufficienti e dai miti fuorvianti della rappresentanza decidente, della delega, del monopolio pubblico nella costruzione e attuazione delle risposte ai bisogni*”<sup>311</sup>.

Di qui, l'emersione dei due profili del principio partecipativo, il primo di carattere oggettivo, il secondo avente natura soggettiva: se, da un lato, la partecipazione è intesa come metodo di governo della Repubblica e delle sue istituzioni; dall'altra, per essere effettiva, è necessario che la partecipazione venga interiorizzata, come modo d'essere, come attitudine, da ogni singolo cittadino.

Scorrendo, ancora, la parte relativa ai Principi fondamentali, il costituzionalista deve, poi, necessariamente soffermarsi sulla portata dell'art. 5, Cost., che si riferisce, da una parte, al principio di unità e indivisibilità della Repubblica e dall'altra, al principio autonomistico, il quale ha lo scopo di riempire di dignità giuridica alle autonomie locali e che, dunque, rappresenta un valido elemento di riflessione per i fini che qui interessano.

Il principio autonomistico rileva nella misura in cui afferma la necessità che la *Repubblica sia composta*, ossia tenga conto del principio

---

<sup>310</sup> F. FICHERA, *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all'art. 3, 2° comma, della Costituzione*, cit., pp. 38 e 50.

<sup>311</sup> A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit., p. 44.

del pluralismo territoriale: invero, se l'art. 2, Cost., si concretizza nella tutela della personalità del cittadino all'interno delle formazioni sociali; l'art. 5, Cost., "*contribuisce a rafforzare, sotto un diverso aspetto, quel medesimo principio pluralistico*"<sup>312</sup>. Un sistema che voglia dirsi policentrico, poiché intrinsecamente democratico, non può far perno esclusivamente sulle istituzioni statali-centrali, ma abbisogna delle istituzioni politiche territoriali al fine di concorrere alla realizzazione dell'assetto costituzionale della Repubblica.<sup>313</sup>

Ecco che, allora, il principio pluralista, declinato secondo il modello delle autonomie, diviene anch'esso fonte di partecipazione, poiché, seppur con oggetti diversi, le disposizioni di cui agli artt. 2 e 5, Cost., prendono le mosse dallo stesso presupposto e contemplan lo stesso metodo operativo: il punto di partenza è, quindi, raffigurato dal preventivo riconoscimento dell'altro, che rappresenta una risorsa da cui attingere e con cui confrontarsi; il criterio è, invece, quello dello scambio dialettico fra le parti, naturale conseguenza dell'identificazione del principio pluralista.

Si deve tenere in debito conto che ogni cittadino dispone di diverse sensibilità, che percorrono i livelli della scala territoriale cui esso fa riferimento; l'intento partecipativo, infatti, può convogliare in situazioni dal carattere locale, provinciale, regionale e nazionale: ed è in questo senso che il principio autonomista rileva ai fini dell'attuazione delle dinamiche

---

<sup>312</sup> R. BIFULCO, *Art. 5*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 137.

<sup>313</sup> È la prospettiva cui si è avuto modo di dar conto *sub par.* 2.3.4., all'interno della quale con il termine pluralismo si contempla sia quello istituzionale, sia quello territoriale, sia quello propriamente civico. Si veda, inoltre, G. C. DE MARTIN, *Umberto Pototschnig: per un effettivo sistema di autonomie territoriali*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, cit., p. 89.

partecipative<sup>314</sup>, poiché consente al cittadino di identificarsi con tutti i piani di *governance* ipotizzabili, in ragione dell'insito legale che si crea fra *persone, territorio e comunità*<sup>315</sup>. L'autonomia, dunque, coincide con la partecipazione quando si fa *autonomia sociale*<sup>316</sup>.

### *3.1.3. Alla ricerca del corollario costituzionale della partecipazione nella prima parte dedicata ai diritti e alle libertà: una lettura aggiornata dell'art. 21.*

La formulazione della Carta costituzionale permette, poi, il rinvenimento del principio di partecipazione e, quindi, l'accostamento a quest'ultimo del concetto di democrazia partecipativa, nell'art. 21, Cost. La disposizione normativa citata, enunciando e garantendo la libera manifestazione del pensiero per tutti (non solo i cittadini), restituisce, in prim'ordine, reale autenticità alle disposizioni costituzionali in tema di libertà dei cittadini.

---

<sup>314</sup> “Il più ampio decentramento non risponde a un criterio meramente organizzativo, ma mette in gioco la libertà e la partecipazione”: F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, cit., p. 33.

<sup>315</sup> G. C. DE MARTIN, *Umberto Pototschnig: per un effettivo sistema di autonomie territoriali*, cit., p. 90: “In altre parole, un sistema policentrico *multilevel*, costituito da una pluralità di istituzioni territoriali (...), in cui si realizza un nesso stretto tra una collettività di persone e un territorio, elemento decisivo per definire l'ambito unitario di chi convive stabilmente in un dato ambito spaziale, caratterizzato da elementi identitari e di appartenenza: fenomeno sostanzialmente analogo per tutte le realtà territoriali di vario livello, con la conseguenza di una contemporanea 'cittadinanza' comunale, provinciale, regionale e statale (e ora anche europea)”.

<sup>316</sup> Riprendendo il pensiero di Tocqueville, G. BERTI, *Commento all'art. 5*, cit. Secondo G. SALA, *Giorgio Berti: la ricerca di nuovi paradigmi*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, cit., p. 148: “Berti sottolinea che al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale e ha senso introdurre un'autonomia istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali come presenza attiva”.

Tale profilo merita di essere approfondito, poiché esso gioca un ruolo fondamentale nella ricostruzione in chiave partecipativa del tessuto costituzionale italiano. Il primo aspetto del diritto a manifestare liberamente il proprio pensiero è quello *attivo*, costituito dal diritto di *cronaca* e dalla *libertà di informare*; il secondo è il cosiddetto profilo *passivo*, il quale viene ricondotto al *diritto di ricevere le informazioni* e, quindi, al *diritto di accesso* alle stesse.

La dimensione partecipativa della libera manifestazione del pensiero, di cui all'art. 21, Cost., si presenta come dirimente almeno sotto tre differenti direttrici: a) la prima è quella che si riferisce alla garanzia pluralista riferita ai mezzi di informazione e al contenuto proposto dagli stessi<sup>317</sup>; b) la seconda consta della sostanziale differenza tra libertà di corrispondenza e libera manifestazione del pensiero, prerogative dei cittadini, le quali – non a caso – occupano due distinte disposizioni normative; c) la terza, invece, insiste sulla evidente relazione tra l'esercizio della libera manifestazione del pensiero come diritto prodromico e indispensabile per l'attuazione, in concreto, di tutti gli altri diritti politico-sociali<sup>318</sup>.

---

<sup>317</sup> Il pluralismo delle fonti di informazione diviene un tassello fondamentale per l'affermazione del concetto di pluralismo nella Costituzione stessa. Sotto questo profilo si veda N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., pp. 8-9: "A fianco del *pluralismo giuridico* (caratterizzato, in questa fase, dal moltiplicarsi delle fonti giuridiche e delle sedi ove vengono prodotte), sono il *pluralismo ideologico* (art. 21 Cost. It.), quello *sociale* (art. 18 Cost. It.) e quello *territoriale* i crinali più immediatamente riscontrabili nei contenuti della Costituzione".

<sup>318</sup> A. PAPA, "*Democrazia della comunicazione*" e formazione dell'opinione pubblica, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017, p. 7: "La seconda concezione, che pure emerge dal dettato costituzionale seppure in modo più sfumato, si presenta, invece, attenta a cogliere e valorizzare anche la dimensione partecipativa del diritto di manifestazione del pensiero". Secondo P. CARETTI, *Diritto dell'informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, il Mulino, Bologna, 2013, pp. 23 ss., l'elemento partecipativo nella disciplina costituzionale della libertà di

Già questa ricostruzione offre alcuni spunti per un cambio di passo rispetto alla tradizionale lettura dell'art. 21, Cost.: nella prospettazione qui descritta, la libera manifestazione del pensiero – lungi dal rimanere relegata a corollario appartenente ai dettami del secolo scorso – si presenta come un *modus vivendi* del cittadino<sup>319</sup>, che è libero, poiché si esprime all'interno di una società civile, che gli permette di contribuire, attraverso l'investimento consapevole del tempo necessario per una doverosa preparazione su di sé, al miglioramento della società in cui vive<sup>320</sup>.

---

manifestazione del pensiero emerge sotto almeno tre profili: in primo luogo nella tutela di una duplice libertà, quella dei contenuti dei messaggi e quello dei mezzi per la diffusione degli stessi; in secondo luogo, nella distinzione tra corrispondenza e manifestazione del pensiero, nella quale è implicito il riconoscimento della peculiarità della seconda proprio in quanto destinata ad un pubblico indifferenziato, che non può esserne solo soggetto passivo; infine nel fondamentale nesso istituito tra tutela dei diritti e partecipazione politica e sociale, che trova proprio in relazione alla manifestazione del pensiero, una delle sue più significative espressioni.

Medesimo orientamento si rinviene in A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 276 ss., pur nella convinzione che “il sistema delle libertà delle democrazie pluraliste si presenta come sistema complesso anche sotto il profilo del contenuto materiale. Poiché oggetto delle norme sui diritti di libertà sono materie tipizzate (fattispecie), avviene sovente che la determinazione del significato normativo in relazione ad una concreta situazione possa e debba avvenire attraverso la combinazione di più norme (ad esempio gli artt. 21, 41 e 43 Cost., in relazione alle imprese giornalistiche o a quelle radiotelevisive). Si produce così un intreccio materiale che dà luogo ad una corrispondente ristrutturazione dei valori di riferimento secondo un ordine ulteriore rispetto a quello espresso nelle singole”.

<sup>319</sup> “(...) Da questa ultima tesi ha preso poi le mosse la riflessione su un contenuto più stringente della posizione giuridica in questione. Collegando la libertà di essere informati con i principi della partecipazione e del pluralismo, si è giunti a configurare la stessa quale *valore costituzionale*, ‘idoneo a giustificare norme positive volte a garantire la pluralità delle fonti di informazione e la partecipazione dei cittadini all’elaborazione e al controllo delle informazioni’: A. VALASTRO, *Art. 21*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 457.

<sup>320</sup> “Un sistema improntato al principio democratico – nel quale, quindi, i cittadini siano in vario modo messi in condizione di partecipazione all’adozione di decisioni rilevanti per la vita collettiva – richiede necessariamente, oltre alla già citata tutela della manifestazione del pensiero, anche una qualche tutela delle libertà di informazione, sia come diritto di informare, sia come diritto a cercare e a ricevere informazioni: è in questo senso che la Corte costituzionale qualifica il diritto all’informazione come un ‘valore cardine del sistema democratico’: M. OLIVETTI, *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 26. Il riferimento è alla sentenza Corte Cost., sent. n. 1/1981.

Una tale interpretazione è suffragata anche dalle parole della Corte costituzionale, secondo la quale “*i principi fondanti del nostro Stato esigono che la nostra democrazia sia basata su una libera opinione pubblica e sia in grado di svilupparsi attraverso la pari concorrenza di tutti alla formazione della volontà generale*”<sup>321</sup>. La prospettiva che la Consulta ripercorre nella sua massima permette di connettere tre dei postulati che si sono esaminati sinora: la libertà di manifestare il proprio pensiero, il pluralismo democratico e la partecipazione attiva dei cittadini si legano a doppio filo in una rinnovata ottica di attuazione dei postulati costituzionali. La Carta dei diritti viene riletta nel suo senso complessivo, in cui principi, libertà, diritti e doveri (ri)acquistano valore, perché concorrono a rifondare una democrazia autenticamente pluralista, che contempla e tutela, cioè, le insuperabili differenze che contribuiscono ad arricchire l’ordinamento.

L’art. 21, Cost., – tradizionalmente interpretato nella prospettiva del singolo, dell’individuo in sé e per sé considerato, che si scaglia contro il potere costituito – acquisisce una valenza collettiva, un sentore comunitario, all’interno del quale i luoghi di aggregazione, dibattito e confronto trovano una tutela e uno spazio, costituzionalmente garantiti, e offrono le occasioni per attuare significativamente il principio di partecipazione.

*3.1.4. Alla ricerca del corollario costituzionale della partecipazione nella parte sul funzionamento della Repubblica: una lettura aggiornata degli artt. 75, 116, 118 e 138, Cost.*

---

<sup>321</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 112 del 1993, ripresa nella sentenza n. 155 del 2002.



Avanzando, invece, verso la parte che si riferisce al funzionamento della Repubblica, la disposizione che viene in rilievo – seppur con le doverose specificazioni che si andranno a precisare – è l’art. 75, Cost., in tema di referendum abrogativo.

La debita osservazione tiene conto del fatto che – come si è già avuto modo di specificare – il referendum, nella analisi qui proposta, appartiene agli strumenti annoverabili fra le fila della democrazia diretta. Tuttavia, nello sforzo di reperire un principio costituzionale, quale quello partecipativo, non espressamente enunciato dalla Carta, non si può non dare atto che il coinvolgimento del cittadino attraverso l’esercizio del diritto di voto referendario, testimonia un’evidente apertura alla partecipazione del singolo, seppur nelle consuete forme della democrazia diretta. Il medesimo ragionamento merita anche di essere condiviso attorno alla consultazione referendaria di carattere costituzionale di cui all’art. 138, Cost., la quale assume ancora una rilevanza ancor maggiore della precedente, se solo si rammenta che l’opinione decisiva del singolo cittadino è richiesta per l’approvazione delle modifiche alla Costituzione<sup>322</sup>.

Se è vero che la democrazia diretta e quella partecipativa discendono da una stessa comune matrice – che si insinua nel solco della autentica valorizzazione della sovranità popolare – è altrettanto vero che tutte le manifestazioni e gli istituti della democrazia diretta devono, in ogni caso, essere ricompresi nell’alveo attuativo del principio partecipativo, sul quale

---

<sup>322</sup> L’ultimo referendum costituzionale tenutosi è quello che si è svolto nei giorni 20 e 21 settembre del 2020, per l’approvazione della legge di revisione costituzionale dal titolo “*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione, in materia di riduzione del numero dei parlamentari*”, la consultazione ha sortito esito positivo e la riforma è entrata in vigore. Nel 2016, invece, è fallito il tentativo di modifica del testo costituzionale caldeggiato dal Governo Renzi, il quale proponeva una riforma organica di tutto il testo costituzionale.

chi scrive si sta soffermando, con lo specifico fine di verificarne la sussistenza.

Circa, invece, la distribuzione territoriale del potere, la quale – non a caso – si connette a quanto sopra detto in tema di insito legame fra dinamiche partecipative e contesti locali, le disposizioni, il cui contenuto merita di essere approfondito in questa sede, sono le seguenti.

Il primo riferimento è quello dell'art. 116 che, istituendo le Regioni a statuto speciale, lascia la facoltà al legislatore ordinario di prevedere “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”<sup>323</sup> in determinate e

---

<sup>323</sup> Il dibattito sul tema è molto ampio: a tale proposito si vedano i contributi pubblicati in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008: R. BIN, “*Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*”; A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*; E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*; G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*.

Nonché: A. ANZON DEMMIG, *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e la recente riforma tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, 2006; A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell’articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in *federalismi.it*, n. 22/2006; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007; A. POGGI, *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 61/2007, e *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, n. 1/2008.

Per quanto consta, invece, il dibattito attuale, si vedano: R. BIN, *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017 e R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia differenziata: allegramente verso l’eversione*, *ivi*, 16 marzo 2019; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017; P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell’autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell’art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2/2018; E. GROSSO, A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2018; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora*

specifiche materie, indicate dalla Carta stessa. Tale disposizione che, ad una prima lettura, potrebbe sembrare neutra rispetto al tema di cui si sta trattando, si carica, invece, di contenuto – che, ancora una volta, potrebbe essere definito come programmatico – se viene letta assieme alla vicenda del referendum consultivo regionale del Veneto, svoltosi il 23 ottobre 2017, il quale aveva ad oggetto proprio l’attuazione della norma poc’anzi citata e che verrà successivamente analizzato al par. 3.2.4.

Sotto altro profilo, invece, viene in gioco la disposizione di cui all’art. 118, Cost., in tema di sussidiarietà<sup>324</sup>, la quale esplicita un concetto di tipo relazionale che mette, cioè, in rapporto componenti istituzionali diverse: lo Stato e le Regioni, gli enti territoriali e quelli funzionali, le istituzioni e i cittadini. Il principio di sussidiarietà impone all’interno di questo insieme che la *decisione di preferenza* avvenga in favore dell’ambito più vicino agli

---

*aperte?*, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 6 novembre 2018 e A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 21/2018.

<sup>324</sup> La letteratura sul principio di sussidiarietà orizzontale è sterminata; in questo frangente, ci si limita a ricordare, senza alcuna pretesa di completezza, F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio, Venezia, 1994; R. BIN, *La sussidiarietà «orizzontale»: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999, p. 5 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, n. 1/2000, p. 96 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 51 ss.; G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, ivi, 2002, p. 5 ss.; D. D’ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004; P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004; P. FALZEA, *L’intervento dei soggetti privati nelle attività di interesse generale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, a cura di L. Ventura, Giappichelli, Torino, 2004, p. 192 ss.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in AA.VV., *Problemi attuali della “sussidiarietà”*, a cura di E. De Marco, Giuffrè, Milano, 2005, p. 31 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all’Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006; T. E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, 2008, p. 1133, pp.1145-1146.

interessati<sup>325</sup>. La motivazione di tale opzione si rinviene nei criteri dell'adeguatezza dei mezzi e delle misure adottate, valutati rispetto al risultato effettivamente voluto e, nei fatti, conseguito dagli attori istituzionali e privati in gioco.

Così concepito, il principio di sussidiarietà, enunciato dalla disposizione costituzionale in esame, abbraccia e comprende sia la sua accezione verticale, ma, soprattutto, quella orizzontale. Quest'ultima è disciplinata dal art. 118, 4° co., Cost., il quale chiosa che “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”.

Se è ben vero che la sussidiarietà verticale è propedeutica a quella orizzontale<sup>326</sup>, è allo stesso tempo vero che entrambe sono indirizzate verso

---

<sup>325</sup> Si riporta qui in nota un interessante approfondimento circa il duplice profilo della sussidiarietà, che, nel caso di specie, è stato applicato alla disciplina dei beni culturali: “Da un lato è dirimente il profilo verticale dei rapporti tra gli Enti territoriali – ex. art. 114 Cost. – ossia tra l'ente pubblico più vicino al territorio in cui è radicato un bene culturale e tutti gli altri Enti della Repubblica – ex. art. 9 e 114 Cost. – chiamati, a diverso titolo, ad assolvere, secondo le rispettive competenze, i propri compiti in materia di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali; dall'altro lato è oggi sempre più significativo il profilo orizzontale dei rapporti tra cittadino e amministrazione, posto che non si può revocare più indubbio che il cittadino sia, rispetto al patrimonio dei beni culturali, titolare di ben due peculiari, e differenti, posizioni giuridiche soggettive: la prima corrispondente ad un ‘diritto diffuso alla redditività economica (ossia, in ogni caso, alla sua migliore gestione possibile) del nostro, inestimabile, patrimonio culturale’; la seconda posizione giuridica soggettiva che – oramai da diverso tempo – va riconoscendosi in capo al cittadino corrisponde, poi, alla titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo di ‘accesso ai beni culturali’, da considerarsi, oggi, incluso negli stessi livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale, ex. art. 117, comma 2, lett. m) della Carta costituzionale”: A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, p. 5; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001, p. 17.

<sup>326</sup> G. RAZZANO, *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in V. BALDINI (a cura di) *Atti del Convegno “Sussidiarietà e diritti”*, Cassino, 16.12.2005, pp. 1-3.

l'espansione della partecipazione dei cittadini alle scelte politico-amministrative nell'ambito del loro contesto di riferimento, seppur con alcuni doverosi distinguo. Sotto questo profilo, la partecipazione si immedesima non solo con l'esercizio della funzione pubblica, secondo i diversi modi e le differenti forme, ma anche con la cura autonoma e diretta degli interessi generali da parte dei cittadini<sup>327</sup>.

Infatti, osservando più da vicino i due differenti postulati, emergono, al contempo, sia la stringente contiguità fra il principio di sussidiarietà e quello partecipativo, sia la loro naturale diversità: se, da una parte, la sussidiarietà verticale impone la suddivisione dei livelli di *governance* territoriale, i quali vengono racchiusi nelle istituzioni rappresentative territoriali, dotate di specifiche competenze; dall'altra, la sussidiarietà orizzontale apre, con maggior immediatezza, alla necessità partecipativa del cittadino qualunque<sup>328</sup>. Non solo, la partecipazione ai processi

---

<sup>327</sup> F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE online*, n. 2/2019, p. 1139 : "Il principio di sussidiarietà consente di prefigurare non già un mero arretramento del potere pubblico - come, invece, spesso vengono qualificati gli istituti giuridici applicativi di tale principio - ma un potenziamento della partecipazione dei singoli e di ogni formazione sociale all'amministrazione di beni e servizi, socialmente qualificati, senza che ciò possa comportare una spinta indiscriminata verso la privatizzazione degli stessi".

<sup>328</sup> Sulla riconducibilità del principio partecipativo al paradigma della sussidiarietà si rinvia a N. PETTINARI, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, cit., p 13: "La previsione del testo costituzionale è in infatti contenuta al comma 4 dell'art. 118, l'articolo dove ha trovato spazio, dopo la Riforma del Titolo V, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, declinato - in forma effettivamente innovativa - nell'accezione della c.d. "sussidiarietà orizzontale"(...) Si tratta di un inserimento ricco di implicazioni, soprattutto nei termini dell'apertura alla gestione concreta della cosa pubblica (svolgimento di attività di interesse generale) a soggetti tradizionalmente in essa non ricompresi stabilmente. Il principio non è svincolato da altri contenuti tipici del testo costituzionale, e il suo inserimento in Costituzione rappresenta il punto di arrivo di un percorso che - iniziato con norme comunitarie - ha segnato una fase di positivizzazione giuridica che raccoglie un'ampia varietà di eredità storico-culturali e istituzionali".

decisionali istituzionali e la sussidiarietà in senso orizzontale, benché fenomeni distinti, rappresentano anche l'espressione "*di un mutato rapporto tra pubblici poteri e cittadini che spezza il paradigma bipolare su cui si fonda il monopolio dei primi nella presa in cura degli interessi pubblici*"<sup>329</sup>.

Secondo chi scrive, invece, – posto che la funzione dei principi non è quella di escludersi vicendevolmente, ma quella di indirizzare il legislatore verso alcuni determinati obiettivi, da attuare attraverso la legge ordinaria – la sussidiarietà aggiunge l'ultimo tassello alla ricerca delle "prove" costituzionali della partecipazione cittadina, poiché evidenzia l'indispensabilità del ruolo del cittadino, nella gestione dei rapporti della cosa pubblica. Questa diviene, allora, il punto di approdo di un'evoluzione virtuosa della partecipazione, "*in contesti nei quali la capacitazione, le virtù civiche e l'interlocuzione con i poteri pubblici si fanno così elevate da giungere a portare la collaborazione dal piano dei processi decisionali a quello della loro attuazione concreta*"<sup>330</sup>.

---

In senso parzialmente differente: U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006, p. 4: "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".

<sup>329</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 21.

<sup>330</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 12.

### *3.1.5. Sull'effettiva sussistenza del principio partecipativo nella Costituzione italiana: conclusioni intermedie.*

Tutto ciò premesso, a conclusione del presente capitolo sul dettato costituzionale, si rassegnano le seguenti conclusioni di carattere intermedio:

a) la Costituzione italiana non contiene un riferimento normativo espresso al principio di partecipazione universale del cittadino: la questione era stata oggetto di specifico dibattito in sede di Assemblea costituente e aveva trovato, per l'appunto, parere negativo rispetto all'inserimento autonomo del principio;

b) allo stesso modo, la Carta dei diritti non indica nemmeno posizioni di senso contrario rispetto a dinamiche e istituti connessi alle pratiche di democrazia partecipativa;

c) dalla lettura degli artt. 1, 2, 3 e 5, Cost., in tema di principi fondamentali, sorretta da una presa di coscienza dell'odierno assetto della società, si ricava che il principio democratico, quello di solidarietà, quello di uguaglianza e quello autonomista sono tutti espressione del *principio pluralista*, il quale non può che tradursi nel *corollario della partecipazione dei cittadini*, a garanzia dell'autentica democraticità dell'ordinamento;

d) dalla lettura degli artt. 21, 75, 116, 118 e 138, Cost., in tema di diritti della persona e funzionamento della Repubblica, si apprende che la libera manifestazione del pensiero, il principio di sussidiarietà e quello di differenziazione, nonché gli istituti referendari previsti dall'ordinamento possono considerarsi disposizioni costituzionali attuative del principio di partecipazione, che rivelano, dunque, la dimensione pluralista dell'ordinamento;

e) l'attuazione delle norme costituzionali, disposizioni programmatiche già predisposte verso il principio partecipativo, dipende, quindi, dalla effettiva messa in opera delle disposizioni legislative e dalla loro concreta esecuzione, che passa – a sua volta – per la condotta degli organi amministrativi.

Ciò che emerge da questa ricostruzione è che “*la partecipazione è principio che concorre a definire la forma di Stato*”, rendendola concreta e reale, “*attraverso la libera espressione della persona nel contesto sociale*”, e, al contempo, essa “*è azione che concorre a qualificare la forma di governo ossia è modalità di espressione del sistema di poteri nella nostra democrazia*”<sup>331</sup>, sia mediante gli istituti della rappresentanza, sia per il tramite degli strumenti istituzionali di partecipazione popolare e le pratiche della democrazia partecipativa.

Si provvederà, quindi, ad illustrare i segnali di diritto positivo in materia di democrazia partecipativa contenuti all'interno del sistema costituzionale italiano.

### ***3.2. La disciplina legislativa vigente come diretta attuazione del principio costituzionale di partecipazione.***

---

<sup>331</sup> P. MARSOCCI, *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, cit., pp. 93 e 94.



*3.2.1. La normativa nazionale in materia di dibattito pubblico: l'art. 22 del D.lgs. n. 50/2016 e la funzione democratica dell'agire amministrativo.*

In Italia non esiste una legge generale sulla partecipazione del cittadino<sup>332</sup>. Il primo riferimento normativo statale del principio partecipativo lo si ritrova nella disposizione di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016, che reca la seguente rubrica “ *Trasparenza nella partecipazione di*

---

<sup>332</sup> La legge n. 241/1990 si riferisce alla partecipazione del cittadino nei procedimenti amministrativi che lo riguardano direttamente, perché incidenti sulla sua sfera giuridica soggettiva.

*portatori di interessi e dibattito pubblico*”<sup>333</sup>. Dunque, il *corpus* normativo in cui la previsione è inserita è il Codice degli appalti pubblici<sup>334</sup>.

La proposta di introdurre una norma *ad hoc* in tema di dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali era emersa nella relazione finale del *Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali* del 12 aprile 2013, al fine di accrescere la “democraticità delle decisioni” dei pubblici attori<sup>335</sup>.

---

<sup>333</sup> Art. 22, D. lgs. n. 50/2016: “1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall’amministrazione e relativi agli stessi lavori.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l’individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definite le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono, altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull’applicazione dell’istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell’esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati. (*il provvedimento è stato emanato con d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76*)

3. L’amministrazione aggiudicatrice o l’ente aggiudicatore proponente l’opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2.

4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenze di servizi relative all’opera sottoposta al dibattito pubblico”.

<sup>334</sup> Una precisa e interessante ricostruzione dell’istituto oggetto del presente paragrafo è stata svolta da U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

<sup>335</sup> P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, pp. 2-3. Si veda, inoltre, il disegno di legge del governo Monti del 30 ottobre

Lo studio della disciplina deve essere letto, infatti, nei termini esplicitati nei precedenti paragrafi, e cioè cercando di verificare se l'innovazione legislativa abbia prodotto un risultato che possa dirsi autenticamente partecipativo. L'indagine è condotta tenendo a mente che l'attuazione dei principi costituzionali programmatici – che non attribuiscono diritti immediatamente tutelabili dall'ordinamento – si realizza attraverso la messa in opera delle fonti di rango primario e dei comportamenti in concreto posti in essere dagli attori istituzionali: per tale ragione, l'approfondimento di tematiche e discipline proprie del diritto amministrativo non sposta il piano della presente ricerca verso il settore appena citato; ma, al contrario, contribuisce ad arricchire l'analisi del corollario costituzionale costituito dal principio di partecipazione.

La partecipazione, se intesa quale criterio (metodo) ordinatore che permea l'ordinamento costituzionale, è anche *partecipazione all'attività delle amministrazioni*<sup>336</sup>, non tanto perché sia il diritto amministrativo a mettere a disposizione gli strumenti idonei alla realizzazione dello scopo, quanto perché gli istituti che costituiscono esempi in questo senso sono da considerarsi di immediata attuazione rispetto alla norma programmatica, di cui all'art. 3, 2° co., Cost., secondo la tesi qui prospettata che la individua come stemma del principio partecipativo.

La funzione democratica dell'amministrazione, in uno Stato sociale e pluralista, è, infatti, quella di superare il binomio tra autorità e libertà, tra

---

2012, il quale si riferiva, invece, alla consultazione pubblica su cui v. M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 22 maggio 2013, pp. 15-17.

<sup>336</sup> E ciò anche perché, ad oggi, la relazione fra attività amministrativa e funzione politica si è fatta sempre più stringente: v., sul punto, F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., pp. 8-9.

potere pubblico e autonomia del singolo, per approdare ad una diversa concezione del diritto che caratterizza l'agire amministrativo in base al rapporto *funzione sociale-diritti della persona*<sup>337</sup>. Il modello posto in essere segue, per certo, logiche che potremmo definire di “*bottom-up*”, che hanno, cioè, la finalità di considerare il lato “*esterno del rapporto contrattuale, quello costituito da coloro i quali saranno i destinatari dell’opera realizzanda*”<sup>338</sup>: in questo modo, la normativa istituisce un obbligatorio passaggio procedurale che vede il confronto con la comunità incisa e, dunque, interessata dall’opera pubblica divenire un elemento centrale dell’iter amministrativo.

Il legame con la collettività territoriale consente, allora, di collocare questa specifica tipologia di partecipazione alla funzione amministrativa in una dimensione altra rispetto a quella tradizionalmente intesa: l’essenza della partecipazione di cui all’art. 22, D.lgs. n. 50/2016, non può essere intesa come presenza e coinvolgimento del cittadino interessato nel

---

<sup>337</sup> U. ALLEGRETTI, *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, cit., p. 207, puntualizza che “se la democrazia è – secondo la prospettiva trascritta nei principi fondamentali della nostra Costituzione – esercizio della sovranità da parte del popolo, in vista di fini sociali che sono in servizio della persona e della comunità insieme e perciò di una trasformazione in senso egualitario e solidaristico delle condizioni sociali (ed infine in una dimensione di solidarietà internazionale), e se l’amministrazione è, tra le funzioni statali, quella eminentemente realizzativa, sembra che per la sua definizione la proiezione verso i fini sociali, percepiti come doverosi, sia fondamentale”.

In questa ottica si comprende, dunque, l’attenzione che la dottrina ha riservato al processo di “obiettivizzazione” del potere amministrativo, il quale non si presenta più come legato indissolubilmente al carattere pubblicistico del decisore, con la propensione verso opzioni ricostruttive che portano in primo piano la funzione. Il naturale sviluppo di tale visione conduce al modello di amministrazione “oggettivata” elaborato da F. BENVENUTI, *L’amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 1978, p. 6 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV, *Articoli e altri scritti 1970-1983*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, pp. 3467 ss.

<sup>338</sup> N. POSTERARO, *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano “à la française”*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020, p. 610. Cfr., inoltre, G. PEPE, *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, p. 7.

procedimento amministrativo relativo a questioni che lo riguardano come singolo, ma è la rappresentazione di una prospettiva più ampia, che, appunto, è quella di una “*compartecipazione dei singoli e della collettività nella formazione di una decisione o in altra attività pubblica*”<sup>339</sup>: ed è esattamente in questa direzione che si deve proseguire nella lettura dei precipitati normativi che verranno ora esaminati.

Tornando, dunque, al dato di partenza, è significativo sottolineare che la disposizione inerente al dibattito pubblico non è contenuta nella legge sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), ma è stata inserita nella normativa di settore rappresentata dal Codice degli appalti, configurando un procedimento amministrativo circoscritto ad alcune esclusive ipotesi.

La procedura di confronto pubblico contemplata dalla legge opera nel caso di “*grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica*”. Il dibattito pubblico è descritto come “*il processo di informazione, partecipazione e confronto sull’opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi*”<sup>340</sup>. La definizione ha il pregio di mettere in chiaro, sin da subito, le componenti principali della procedura, anche se limitatamente alla previsione di tre profili: 1) l’obbligatorietà dello svolgimento del dibattito pubblico in alcuni specifici casi; 2) la necessità di controllarne l’applicazione, attraverso l’introduzione di un’apposita commissione; 3) le modalità del monitoraggio del medesimo, la struttura e i compiti della

---

<sup>339</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 12. V., anche, M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 230.

<sup>340</sup> Art. 2, 1° co., Dpcm n. 76/2018.

summenzionata commissione, demandando, invece, ad altra fonte la rimanente disciplina, a cominciare dalla individuazione dei casi in cui esso è obbligatorio, per estendersi poi ad altri aspetti come la procedura di svolgimento di quest'ultimo<sup>341</sup>.

Poiché la forma, in questo caso, individua la sostanza delle cose e visto che è già stata sottolineata l'importanza delle procedure nell'ambito della democrazia partecipativa, si ripercorreranno, ora, le tappe relative al procedimento di dibattito pubblico sulle grandi opere, le quali sono contenute nel successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 76/2018 recante il titolo “*Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico*”<sup>342</sup>.

L'oggetto del dibattito pubblico sono i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere pubbliche, riferiti alle soglie dimensionali contenute negli allegati al Dpcm, la cui identificazione è necessaria per determinare in quale ipotesi si ricada: per le opere inerenti alla soglia dimensionale massima, la procedura di dibattito pubblico è obbligatoria; per le iniziative che abbiano

---

<sup>341</sup> P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, cit., p. 4.

<sup>342</sup> Sul tema del dibattito pubblico si vedano i contributi di: L. TORCHIA, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2016, p. 605: ove il dibattito pubblico viene annoverato tra i “profili di maggiore novità” della riforma del Codice; A. AVERARDI, *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2016, p. 506: “L'istituto (...) costituisce il primo tentativo di formalizzare, su scala nazionale, una tecnica sofisticata di inclusione della voce dei cittadini nelle scelte infrastrutturali di interesse comune”; G. RANDO, *Commento all'art. 22*, in AA.VV., *Codice dei contratti pubblici. Il D. L. vo 18 aprile 2016, n. 50, commentato articolo per articolo*, a cura di G. F. Ferrari – G. Morbidelli, La Tribuna, Piacenza, 2017, p. 157: “Si tratta di una assoluta novità, visto che un analogo istituto non esisteva nel previgente Codice (D. L. vo 163/2006)” e siffatta “innovazione va salutata certamente con favore”; si rinvia inoltre al contributo di A. PILLON, *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne*, n. 11/2016, pp. 45 ss.

dei parametri inferiori, invece, il procedimento diviene cogente solo qualora vi sia una richiesta da parte di un ente qualificato o da un elevato numero di cittadini; in tutti gli altri casi, la procedura di confronto pubblico può essere effettuata se la amministrazione aggiudicatrice ne rilevi l'opportunità.

Il pregio di tale scelta normativa ricade sul fatto che il legislatore ha cercato di assicurare, almeno in via potenziale, la funzione dell'istituto: collocando la fase partecipativa a monte del procedimento amministrativo vero e proprio, si è consentito che gli esiti di questa ultima vengano fattivamente presi in considerazione dell'organo decidente, il quale potrebbe – nella cosiddetta *ipotesi zero*<sup>343</sup> – statuire di non realizzare l'opera pubblica. Il Dpcm istituisce, poi, la Commissione nazionale per il dibattito pubblico a cui affida il compito di vigilare e monitorare sul regolare svolgimento delle procedure di cui all'art. 22, D.lgs. n. 50/2016.

Circa i profili critici dell'istituto, in termini di effettiva attuazione dello stesso, preme evidenziare che le soglie finanziarie sono molto elevate e, poiché, la procedura dialogico-partecipativa è obbligatoria solo in presenza di opere caratterizzate dalle suddette dimensioni, il rischio concreto che si corre è quello di rendere minimale, nella prassi, l'impiego dello strumento di cui all'art. 22, D.lgs. n. 50/2016.

Altro aspetto da mettere in luce circa la modalità di attivazione del dibattito pubblico è quello che vede la sola amministrazione aggiudicatrice essere titolare del potere di indire la procedura o, al più, di delegare il suddetto, attraverso l'individuazione di un altro soggetto; la platea dei destinatari dell'opera, ossia i cittadini delle comunità interessate, le associazioni di categoria o quelle ambientaliste possono solo provocare

---

<sup>343</sup> V. MANZETTI, *Il "dibattito pubblico" nel nuovo Codice dei contratti*, cit., p. 7.

indirettamente l'attivazione, senza mai, in concreto, deciderla in via autonoma. Da ciò ne consegue che tale tipologia di procedura possa essere assunta all'interno di quella caratterizzate dalla logica di *top-down*.

L'amministrazione proponente ha il compito, poi, di elaborare il *dossier* dell'opera pubblica, all'interno del quale essa motiva la legittimità e l'opportunità di tale intervento, descrivendo le soluzioni prospettate, alla luce delle valutazioni sugli impatti ambientali, sociali ed economici. La durata massima della procedura è stabilita in quattro mesi a decorrere dalla pubblicazione del *dossier* sul progetto.

Il coinvolgimento degli altri enti, delle associazioni, delle categorie e, quindi, anche dei cittadini, avviene attraverso la figura del *coordinatore del dibattito pubblico*, che è, in ogni caso, individuato dal Ministero competente, sulla base delle richieste presentate dagli enti aggiudicatori. Il ruolo del coordinatore diviene essenziale per caratterizzare il concreto andamento della procedura partecipativa: egli, infatti, cura una serie di attività cruciali che sono in grado di incidere pervicacemente sul tangibile sviluppo dell'iter. Nello specifico, infatti, il coordinatore progetta le modalità di svolgimento dello stesso; elabora il documento di progetto del dibattito pubblico, contenente i temi di discussione, il calendario degli incontri, le modalità di partecipazione e di comunicazione al pubblico; valuta le integrazioni e le modifiche da apportare al *dossier* principale proposto dall'amministrazione aggiudicatrice; “*favorisce il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito e fa emergere le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti, evitando che ci siano posizioni non rappresentate*”; interagisce con la Commissione centrale per il dibattito pubblico e, infine, redige la relazione conclusiva del dibattito pubblico.



Ai fini che qui interessano, inoltre, è necessario soffermarsi sulla modalità di svolgimento del dibattito pubblico, le quali consistono in “*incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni, istituzioni*”. È in questa dicitura che si deve ricostruire il senso costituzionale del dibattito pubblico, che si concretizza in attività informative e dialettiche rispetto a quanto proposto dalla pubblica amministrazione, le quali vengono collocate nei territori di riferimento.

Se si guarda, per un attimo, alle caratteristiche degli istituti di democrazia partecipativa ipotizzati nel capitolo 2 si possono trovare diverse corrispondenze: 1) la presenza di una procedura che contempli la presenza di entrambe le parti: cittadini e istituzioni, secondo la logica dell’iniziativa *top-down*; 2) le finalità informative e di approfondimento proprie delle istanze partecipative in senso stretto; 3) il riferimento ai territori, che dà conto della intima connessione con la dimensione locale, la quale colloca il cittadino, *in primis*, nel contesto in cui vive e opera; 3) la collezione di proposte e spunti da parte dei cittadini e delle organizzazioni civiche rappresenta quella componente propositiva e di dialogo che consente, quindi, un’interlocuzione diretta rispetto al decisore pubblico; 4) l’*influenza* sul provvedimento finale, che viene esplicitata nel fatto che se il decisore pubblico decide di discostarsi dalle osservazioni acquisite nella fase di istruttoria, deve anche motivare specificamente rispetto a questa scelta.

La relazione finale del coordinatore rappresenta, infatti, l’ultimo passaggio della procedura concertata e viene trasmesso all’amministrazione competente, la quale, nel *dossier* conclusivo, deve prendere posizione

rispetto alle risultanze contenute nel documento del coordinatore, evidenziando: 1) la volontà o meno di procedere all'intervento; 2) le eventuali variazioni da apportare al progetto; 3) le motivazioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte. Gli esiti della consultazione pubblica devono essere pubblicati sul sito dell'amministrazione procedente, in quello della Commissione nazionale, nonché sul sito di ogni singola amministrazione coinvolta nel procedimento, al fine di garantire la massima trasparenza alla procedura partecipativa<sup>344</sup>.

Come si è già avuto modo di riscontrare, quindi, anche nel dibattito pubblico di cui all'art. 22, D.lgs. n. 50/2016 non si hanno variazioni sul tema rispetto alla titolarità all'assunzione della decisione finale: in presenza di alcune condizioni giuridico-fattuali, in capo ai titolari del potere di amministrare la cosa pubblica sorge, in una prima fase, l'obbligo di attivazione della procedura suddetta e, nella fase finale, quello di motivare il provvedimento finale, in particolar modo, se questo si discosti dalle risultanze deliberative del procedimento di partecipazione<sup>345</sup>.

Poiché la regolamentazione attuativa del dibattito pubblico è di recente introduzione, alla data odierna, non sono presenti risultanze della procedura partecipativa in oggetto; i dibattiti pubblici che si sono svolti in

---

<sup>344</sup> Per una puntuale ricostruzione dell'istituto del dibattito pubblico, il quale viene pacificamente riconosciuto come un esempio tangibile di democrazia partecipativa, si veda U. ALLEGRETTI, *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, pp. 462 ss.

<sup>345</sup> F. CITTADINO – M. TRETTEL, *Il "dibattito pubblico" in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020, p. 564: "Si tenga dunque presente che l'avvio di una fase partecipativa non sposta la titolarità della decisione finale, che rimane in capo agli organi competenti ad adottare l'atto normativo (sia esso legislativo e/o amministrativo) oggetto del processo. Tuttavia, il processo partecipativo fa sorgere in capo ai titolari del potere normativo un obbligo di motivazione della decisione finale nel caso in cui questa si discosti dall'opinione emersa nella fase sub-procedimentale di discussione 'deliberativa'".

Italia prima dell'entrata in vigore dell'art. 22, D.lgs. n. 50/2016 sono riconducibili a fattispecie sorte in applicazione delle leggi regionali in materia di partecipazione (come si vedrà fra poco) o, al contrario, in un'area scoperta da supporto giuridico. Alla data odierna, invece, vi sono pendenti tre procedure di dibattito pubblico, tutte nella prima fase embrionale dell'iter, ossia quella di convocazione da parte dell'ente pubblico<sup>346</sup>.

In ultima analisi, il dibattito pubblico esprime la volontà di *“includere le istanze sociali nelle politiche pubbliche, di costruire un legame procedurale tra decisori e società civile e di evitare, consequenzialmente, i ricorrenti casi di opposizione alla costruzione di opere sgradite alla comunità”*<sup>347</sup>. L'inserimento, nella fase preliminare, delle istanze del territorio e l'evidente connessione che il dialogo crea tra governanti e governati vengono, quindi, affiancati da un ulteriore intento contenuto nella norma: se riletto anche in questa direzione, l'istituto preso in esame svolge un'altra importantissima funzione sociale, ossia quella di prevenzione del conflitto tra i decisori e la platea dei destinatari *“tramite l'elaborazione condivisa delle decisioni, in contesti strutturati appositamente per favorire la massima trasparenza e il confronto paritario tra tutte le posizioni in campo”*<sup>348</sup>, anche se, nel caso di specie, il compito di sintesi e di decisione è lasciato interamente al decisore pubblico.

---

<sup>346</sup> 1) Dibattito pubblico - SS 693 Strada Scorrimento Veloce del Gargano - SS 89 'Garganica' - Collegamento Vico del Gargano – Mattinata;

2) Dibattito pubblico - SS 16 'ADRIATICA' – TRONCO BARI-MOLA DI BARI - Variante alla Tangenziale di Bari Lavori di realizzazione di una variante alla SS 16 del tratto compreso tra Bari-Mungivacca e Mola di Bari, con adozione della sezione stradale B2 del D.M. 5.11.2001;

3) Dibattito pubblico - RFI - NPP Lotto 3° - Circonvallazione di Trento.

<sup>347</sup> F. CITTADINO – M. TRETTEL, *Il “dibattito pubblico” in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale*, cit., p. 610.

<sup>348</sup> F. CITTADINO – M. TRETTEL, *Il “dibattito pubblico” in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale*, cit., p. 564.

Costituisce un dato sicuramente apprezzabile il fatto che l'istituto del dibattito pubblico sta cercando di trovare spazio, non solo normativo, quanto sul piano applicativo: ne sono testimonianza le novizie procedure attivate. Sarà interessante, dunque, seguire il corso dei procedimenti, al fine di comprendere come si svilupperanno in concreto gli itinerari procedurali *de qua* e se essi possano, effettivamente, soddisfare le condizioni idonee a far sì che si possa discorrere di democrazia autenticamente partecipativa.

Tutto ciò considerato, si può affermare che l'istituto in esame potrebbe costituire, a tutti gli effetti, un esempio di democrazia partecipativa nell'ordinamento italiano. Il condizionale è d'obbligo dal momento che, alla data odierna, non si è in possesso del riscontro proveniente dalla pratica: la domanda verrà aggiornata rispetto alle recenti iniziative presentate con l'intento di verificare, in concreto, quanto l'istituto possa essere rappresentativo della forma di Stato di cui si discute. Allo stato dell'arte, pare che, in ogni caso, il dibattito pubblico di cui all'art. 22, D.lgs. n. 50/2016 sia dotato della configurazione e delle caratteristiche proprie degli istituti della democrazia partecipativa: ci si riserva la verifica, in concreto, circa le effettive modalità di svolgimento e di tenuta dello stesso.

### *3.2.2. La normativa regionale in materia di dibattito pubblico: dalla Legge della Regione Toscana sulla partecipazione del cittadino in poi...*

È il caso di specificare che la prima introduzione dell'istituto del dibattito pubblico nella scena italiana la si deve alla Regione Toscana, e nello specifico, alla legge regionale n. 46/2013 – *“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*.

La legge regionale non si limita a disciplinare il dibattito pubblico – il quale rimane, comunque, l’istituto centrale della normativa –, ma dà corpo ad una serie di diritti e garanzie per i cittadini residenti nella Regione Toscana, tant’è vero che il preambolo della legge recita in questo modo: *“La partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell’ordinamento toscano e configura un diritto dei cittadini, che lo Statuto regionale impone in tutte le fasi di definizione, di attuazione e di valutazione delle decisioni”*.

L’*incipit* normativo fornisce una definizione ampia dell’oggetto della partecipazione nella Regione Toscana, che è rappresentato dall’interesse del procedimento di formazione della volontà dell’ente, dalla sua fase progettuale a quella attuativa, il che consente ai cittadini di incidere sia nell’iter legislativo, sia nel momento amministrativo. L’art. 1, co. 1, l. reg. n. 46/2013 riempie di contenuto la prefazione legislativa prevedendo che *“La Regione (...) riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge”*<sup>349</sup>. Una tale statuizione, che verrà ripresa

---

<sup>349</sup> Art. 1, co. 2, l. n. 46/2013: “La Regione con la presente legge persegue gli obiettivi di:  
a) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;  
b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;  
c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;  
d) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;  
e) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;  
f) contribuire alla parità di genere;  
g) favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;  
h) valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione”.

in seguito, apre a diverse riflessioni sulla possibilità di “soggettivare” la partecipazione, ossia di ragionare nei termini del riconoscimento di un diritto di partecipazione in capo ai singoli cittadini, che risponda ad un solo requisito: il legame con il territorio, espresso nel presupposto della residenza.

La legge istituisce, poi, l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, che svolge un ruolo cruciale nell’attivazione delle procedure di dibattito pubblico<sup>350</sup> e che viene definita come “autorità indipendente”, quasi a volerla accostare alle Autorità amministrative di regolazione.

La procedura partecipativa non è esattamente sovrapponibile a quella successivamente istituita con legge statale, in primo luogo, per la stessa definizione dell’istituto, il quale viene descritto come “*un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica*”. Rispetto alla terminologia utilizzata dal legislatore nazionale, quella regionale acquisisce una valenza diversa, perché dà conto di una più ampia generalità di situazioni che potrebbero essere portate

---

<sup>350</sup> Art. 5, co. 1, l. n. 46/2013: “L’Autorità in particolare:

- a) attiva d’ufficio il Dibattito Pubblico nei casi di cui all’articolo 8, commi 1 e 2;
- b) valuta e attiva, eventualmente, le procedure di Dibattito Pubblico sulle opere ed i progetti di cui all’articolo 8, commi 3 e 5;
- c) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi di cui al capo III;
- d) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi di cui al capo III;
- e) definisce i criteri e le tipologie dell’attuazione delle forme di sostegno di cui all’articolo 14, comma 5;
- f) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi;
- g) approva il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale; il rapporto deve contenere e motivare gli orientamenti e i criteri seguiti dall’Autorità nello svolgimento dei propri compiti nonché gli effetti rilevati;
- h) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte”.

all'attenzione della procedura partecipativa: mentre nel D.lgs. n. 50/2016 il dibattito pubblico emerge come uno strumento, pregno di una tecnicità necessaria, nella l. reg. n. 46/2013, invece, traspare, ancora di più, la valenza costituzionale della partecipazione, perché risulta – almeno nella dicitura normativa – la piena volontà di coinvolgere i cittadini, in situazioni che potrebbero essere ben diverse fra loro<sup>351</sup>.

Con riferimento, invece, alla temporalità dell'attivazione del dibattito pubblico, la normativa regionale presa in esame dà una impostazione profondamente diversa rispetto a quella nazionale: la prima, infatti, consente la possibilità di attivazione del dibattito anche in fasi successive a quella preliminare, ma, in ogni caso, non oltre l'avvio della progettazione definitiva. Tale scelta, il cui valore intrinseco può essere rinvenibile nella possibilità di intervenire anche in una fase successiva a quella embrionale, sconta, tuttavia, un problema di fondo, che è rappresentato dalle eventuali già assunte decisioni intermedie, su cui il dialogo propositivo sarà arduo e difficile<sup>352</sup>; la legge regionale, invece,

---

<sup>351</sup> V. DE SANTIS, *La nuova legge della Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio AIC*, Ottobre 2013, p. 3: “Pertanto, la legge della Toscana sembra cogliere il senso ultimo del concetto costituzionale di partecipazione come aspetto che qualifica l'ordinamento rappresentativo integrandolo. L'idea viene, altresì, ribadita dalla lett. b), comma 2 dell'art. 1, secondo la quale ulteriore obiettivo della legge consiste nel promuovere la partecipazione come ‘forma ordinaria di amministrazione e di governo’ della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi. In definitiva, non esiste contrapposizione tra rappresentanza e partecipazione, essendo quest'ultima uno strumento da integrare - come una fase ordinaria - all'interno (potenzialmente) di ogni procedimento di ‘elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali’ (art. 1, comma 1)”.

<sup>352</sup> Il profilo della collocazione temporale del dibattito pubblico è tutt'altro che marginale, perché la sua individuazione, per alcuni autori, diviene il discrimine per poter parlare di partecipazione autentica o meno: *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 21-22: “Partecipazione che non soltanto non incontra alcun limite in ordine ai soggetti che possono entrare nel circuito decisionale, ma che per potersi dire compiuta richiede che si realizzi sin dal momento iniziale della procedura quando tutte le alternative sono ancora praticabili e, quindi, è in grado di produrre una ‘influenza effettiva’ sulla decisione”.

colloca l'input partecipativo all'atto dell'esordio della procedura stessa, garantendo, dunque, che, sin dalle sue prime battute, il cittadino sia coinvolto sui temi trattati.

Nel 2017, a quella della Regione Toscana, è seguita l'iniziativa della Regione Puglia, che ha introdotto la procedura di dibattito pubblico nell'art. 7 della legge n. 28/2017 "*Legge sulla partecipazione*"<sup>353</sup>, utilizzando la medesima terminologia della Regione Toscana per la definizione dell'istituto. La disciplina, tuttavia, ha il pregio di aggiungere che la procedura menzionata tende al "*confronto pubblico*" dei soggetti interessati alle opere da realizzarsi. La disciplina del dibattito pubblico è sostanzialmente la medesima individuata dalla Regione Toscana, con alcune piccole variazioni sul tema.

Mentre nella Regione del centro-Italia il controllo sulla procedura è demandato ad un'Autorità che presenta tratti di autonomia e indipendenza rispetto all'ente regionale, all'interno della Regione Puglia è stato istituito un apposito ufficio (per l'appunto, l'*Ufficio per la partecipazione*), che ha il compito di indire il dibattito e di regolarlo. La disciplina della Regione Puglia prevede, inoltre, che il dibattito pubblico si svolga per determinate opere nazionali circa le quali la Regione è chiamata ad esprimersi; al contrario, la Regione Toscana ha circoscritto l'operatività del dibattito all'interno delle opere nei confini di sua competenza. L'assunto contenuto nella legge pugliese ha posto non pochi problemi di coordinamento all'entrata in vigore del Dpcm attuativo dell'art. 22, D.lgs. n. 50/2016: così formulata, infatti, la legge regionale lasciava intendere che il dibattito

---

<sup>353</sup> M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017, pp. 854-856 e M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, pp. 872 ss.



pubblico regionale potesse incidere sulla decisione finale relativa alla realizzazione dell'opere statale, tant'è che, poi, sul punto è arrivata la pronuncia della Corte costituzionale, come si vedrà in seguito<sup>354</sup>.

Come più volte premesso, le discipline di cui si è dato conto meritano di essere apprezzate soprattutto alla luce della loro effettiva applicazione. Sotto questo profilo è indispensabile dar conto di ciò:

- in Regione Toscana sono state attivate tre procedure di dibattito pubblico: a) la prima sul progetto di sviluppo e riqualificazione del porto di Livorno, indetta il 16 settembre 2015; b) la seconda sull'utilizzo dei gessi per il ripristino dei siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano (Grosseto), indetta il 19 ottobre 2015 c) il 12 luglio 2018 sul sito è stata data la notizia dell'apertura in autunno di un dibattito pubblico riguardo alla costruzione di un ponte sull'Arno tra i Comuni di Signa e di Lastra a Signa, cui, ad oggi, non risulta sia stato dato seguito; d) è stata, inoltre, respinta la richiesta di indire un dibattito pubblico sul sistema aeroportuale toscano.

- in Regione Puglia non è stata indetta alcuna procedura di dibattito pubblico;

- nella Regione Liguria, in assenza di qualsivoglia disciplina sul tema, nel 2009 si è svolta una procedura di confronto pubblico: si tratta del dibattito pubblico sulla costruzione della cosiddetta Gronda di Ponente (tratto per raddoppiare l'autostrada A10 nella parte attraversante il Comune di Genova) svoltosi tra il 1° febbraio e il 30 aprile 2009<sup>355</sup>.

Anche le normative regionali esaminate hanno, quindi, contribuito ad alimentare il dibattito sul tema della democrazia partecipativa, poiché

---

<sup>354</sup> V. infra par. 3.2.3.

<sup>355</sup> V. L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2010, p. 119 ss.; tale dibattito è stato effettuato anni prima della presentazione, nel 2016, della proposta di legge sull'introduzione di tale istituto in Liguria.

entrambe hanno fornito degli interessanti spunti di riflessione sul ruolo che i cittadini possano assumere rispetto alle decisioni dell'autorità pubblica: nella disciplina della Regione Toscana, inoltre, emerge, ancora più nettamente, il legame con il territorio, tant'è vero che la stessa ha preferito circoscrivere il suo ambito di applicazione alle fattispecie riguardanti le opere regionali.

Sembra, dunque, che siano previsti i presupposti fondamentali affinché si possa discorrere di democrazia partecipativa: sono presenti procedure precostituite; è evidenziata la necessità di informare preventivamente e di includere i cittadini coinvolti; è palese il punto di connessione con il contesto locale; è altrettanto chiaro che lo svolgimento di un tale iter comporti un impatto notevole in termini di opinione pubblica; circa la capacità d'influenza, in entrambi i casi, gli enti pubblici territoriali hanno il dovere di motivare adeguatamente rispetto al discostamento delle risultanze emerse a seguito dell'istruttoria "partecipata". Inoltre, nel caso della Regione Toscana, i due dibattiti pubblici che si sono svolti hanno dato atto di una effettiva volontà di partecipazione da parte delle comunità interessate e di una apertura collaborativa da parte degli attori istituzionali, a conferma della natura autenticamente partecipativa dell'istituto.

### *3.2.3. La pronuncia della Corte cost. n. 235/2018 sulla legge pugliese in materia di dibattito pubblico.*

Sulla legge della Regione Puglia in materia di dibattito pubblico è intervenuta la Consulta con sentenza n. 235/2018, dichiarando l'incostituzionalità della suddetta "nella parte in cui prevede che il dibattito

*pubblico regionale si svolga anche sulle opere nazionali*”, per violazione degli artt. 97, 117 e 118 Cost. Aldilà degli aspetti strettamente connessi all’ambito del diritto amministrativo, questa pronuncia appare di significativa importanza rispetto alla qualificazione costituzionale dell’istituto in parola<sup>356</sup>.

Il Giudice delle leggi, infatti, pronunciandosi in merito all’innovativa procedura, la definisce come “*prezioso strumento della democrazia partecipativa*”<sup>357</sup>: è interessante mettere in evidenza come la Corte costituzionale raffiguri, senza mezzi termini, il dibattito pubblico come applicativo di un modo d’essere della forma democratica, ossia della partecipazione. Tale inciso – il quale, data la sua esiguità, potrebbe passare sottotraccia – si rivela, invece, un tassello essenziale per il sentiero che si sta percorrendo. L’apertura della Corte al termine “*democrazia partecipativa*” fa presumere non solo che la direzione individuata possa corrispondere ad un vero e proprio sentiero costituzionale, ma anche che, ad oggi, si stia ricadendo, a tutti gli effetti, in questa ipotesi: ossia in una fase che contempli e incoraggi una nuova forma di democrazia costituzionale, che è quella della *partecipazione costituzionale*. In altre parole, l’espressione utilizzata dalla Consulta sembra testimoniare il passaggio da una prospettiva *de iure condendo* verso una *de iure condito*.

---

<sup>356</sup> Per una rilettura critica delle legislazioni regionali, nonché dell’intervento della Consulta si veda: P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020, pp. 679 ss.

<sup>357</sup> Corte Cost., sent. n. 235/2018, punto 6.1 del *Considerato in diritto*, ove la Corte afferma altresì che il dibattito pubblico risulta una “fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione”; proprio per l’importanza di tale istituto si devono “evitare abusi e arbitrarie ripetizioni (...) con riferimento ai diversi piani (...) statale e regionale”.

Ad ulteriore conferma di ciò, la Corte richiama la definizione di dibattito pubblico contenuta nel parere reso dal Consiglio di Stato, n. 855/2016, il quale lo descrive come “*strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto*”<sup>358</sup>. Anche in questo caso, dalla lettura delle definizioni rese, si manifesta l’insita connessione fra le procedure partecipative e i contesti locali: nella affermazione dei giudici di Palazzo Spada si legge chiaramente che il naturale coinvolgimento dei cittadini è quello a livello territoriale.

Tuttavia, se si rilegge, nel suo complesso, la sentenza della Corte costituzionale si scorge anche un’altra impostazione di fondo. Pur riconoscendo il ruolo pregnante della procedura di dibattito pubblico, la Consulta ha diretto l’interpretazione in un senso che si discosta parzialmente rispetto a quanto appena dedotto: la dichiarazione di incostituzionalità della legge della Regione Puglia rimarca, infatti, il ruolo preponderante della legislazione statale rispetto all’iniziativa regionale<sup>359</sup>.

Se analizzata attentamente, dunque, la pronuncia della Consulta appare innovativa e, al tempo stesso, conserva una posizione di predominanza del *centro* (Stato) rispetto alle *periferie* (Regioni): come si è già avuto modo di rilevare, questo modo di intendere lo Stato, focalizzato

---

<sup>358</sup> Si tratta del parere sullo schema di Regolamento attuativo del codice degli appalti: la citazione è riportata dalla sentenza della Corte costituzionale nel punto citato nella nota precedente.

<sup>359</sup> P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, cit., p. 697: “In sintesi la sent. n. 235/2018, escludendo nettamente che il dibattito pubblico regionale possa riferirsi ad opere di rilevanza statale, contiene un monito implicito alle Regioni, in cui è in corso la procedura di approvazione di leggi volte ad introdurre tale istituto, affinché esse lo disciplinino soltanto riguardo ad opere di rilievo regionale”.

sul centralismo, si colloca in un'ottica antitetica rispetto alle logiche connesse alla democrazia partecipativa che vede nella società civile – e, in ispecie, nei contesti locali in cui essa si esprime – il fulcro del bilanciamento tra rappresentanza elettiva e sovranità popolare.

Se, da un lato, la Corte costituzionale ammette chiaramente che l'istituto sia riconducibile alla democrazia partecipativa e ne esalta le capacità in termini di sviluppo democratico dell'ordinamento; dall'altro, essa ridefinisce il suo ambito di applicazione con riferimento alle sole fattispecie intrinsecamente regionali, così da rimarcare la sola sussistenza della procedura di dibattito pubblico ex art. 22, D. lgs. n. 50/2016 per i casi di grandi opere di competenza statale.

La pronuncia della Corte costituzionale è sintomo, dunque, di una circostanza di fatto: che il percorso per comprendere pienamente le condizioni necessarie al fine di attuare la democrazia partecipativa è principiato e sta muovendo i primi passi, ma che, al tempo stesso, esso necessita di essere nutrito con costanza e dedizione da tutti gli attori istituzionali coinvolti e dagli stessi cittadini.

#### *3.2.4. L'esperienza del referendum consultivo sull'autonomia differenziata della Regione Veneto: un esperimento concreto di democrazia partecipativa.*

Al contrario di altre, la Regione Veneto non ha adottato alcuna legislazione in materia di partecipazione del cittadino alle politiche generali dell'ente. Tuttavia, la medesima ha vissuto un'esperienza partecipativa, dal

significato molto pregnante, in occasione dell'iter per la celebrazione del referendum sull'autonomia differenziata, di cui all'art. 116, 3° co., Cost.<sup>360</sup>

Come è noto, la Regione del Veneto, da tempo, ha intrapreso un percorso al fine di poter accedere alle ulteriori forme di autonomia previste dal dettato costituzionale introdotto dalla riforma del Titolo V del 2001. Nel far ciò, l'ente regionale ha inteso sottoporre l'avvio ufficiale del procedimento nei confronti dello Stato ad un referendum di natura consultiva, che si è tenuto il giorno 22 ottobre 2017.

Ripercorrendo, seppur brevemente, le vicende storiche che si sono susseguite, si ricorda che i tentativi della Regione Veneto di ottenere maggiori condizioni di autonomia, con il coinvolgimento diretto del corpo referendario, risalgono a momenti antecedenti alla riforma del Titolo V del 2001: infatti, nel 1992, prima, e nel 2000, poi, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi sulle istanze della Regione Veneto, le quali si concentravano sulla possibilità di celebrare un referendum consultivo preliminare ad una proposta di revisione costituzionale sull'autonomia

---

<sup>360</sup> Sull'esperienza del referendum veneto sull'autonomia differenziata, si vedano i contributi di: D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, n. 15/2015; O. CARAMASCHI, *Il referendum per l'autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019; E. ARBAN, *The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives*, in *Perspective on Federalism*, n. 1/2018, I. SPIGNO, *Constitutional Judges and Secession. Lessons from Canada... twenty years later*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2017 e E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2015.

regionale<sup>361</sup>: l'esito del giudizio costituzionale è stato, in ambedue i casi, di segno negativo.

Le motivazioni della prima declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa regionale facevano esplicito riferimento alla tutela dell'esercizio della funzione legislativa statale, poiché – secondo il giudice di legittimità – un referendum consultivo, sebbene non vincolante, “*non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato*”<sup>362</sup>.

Nella secondo arresto giurisprudenziale, invece, oltre al criterio formale sopra enunciato, la Consulta sottolineava che gli effetti di un eventuale referendum consultivo avrebbero potuto produrre “*un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva meramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione*”<sup>363</sup>, con il rischio che l'iniziativa referendaria territoriale potesse condizionare una parte del corpo elettorale, spingendo quest'ultimo in direzione opposta e contraria rispetto ai fondamenti costituzionali della Repubblica.

Nel 2015, la Corte costituzionale si trovò ad affrontare nuovamente la questione – posta, questa volta, in piena vigenza dell'art. 116, co. 3°, Cost. – avente ad oggetto (oltre alla legge n. 16/2014 sull'indipendenza) la legge

---

<sup>361</sup> Per una ricostruzione delle tappe del percorso della Regione del Veneto si vedano: D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it); nonché G. MENEGATTO, *In cammino verso l'autonomia differenziata*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, cit., pp. 477 ss.

<sup>362</sup> Corte cost., sent. n. 470/1992, Punto n. 4 del Considerato in diritto.

<sup>363</sup> Corte cost., sent. n. 496/2000, Punto n. 6 del Considerato in diritto.

della Regione Veneto n. 15/2014, che prevedeva la possibilità di indire un referendum consultivo, articolato in cinque quesiti<sup>364</sup>, da svolgersi in via preliminare rispetto alla richiesta di maggiore autonomia disciplinata dall'art. 116, 3° co., Cost. Dei cinque quesiti, soltanto uno passò il vaglio della Consulta, ossia quello che ricalcava pedissequamente il dettato dell'art. 116, 3° co., Cost., ossia: “*Vuoi che alla Regione Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*”.

Con sentenza n. 118/2015, la Corte costituzionale, manifestando una parziale apertura rispetto alla sua precedente giurisprudenza in materia, ha definito il referendum come “*uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare*

---

<sup>364</sup> “Legge della Regione Veneto, l. n. 15/2014, art. 2 - Indizione di un referendum consultivo.

1. Qualora il negoziato non giunga a buon fine entro il termine di cui al comma 2 dell'articolo 1, il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti: 1)“Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”;

2)“Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”;

3)“Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”;

4)“Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”;

5)“Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”.

2. Se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e viene raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Giunta regionale propone al Consiglio regionale un programma di negoziati che intende condurre con lo Stato e presenta un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto”.



*processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo*<sup>365</sup>. La Consulta poi conclude che “*non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all’art. 116, commi terzo e quarto, Cost., che pertanto potrà svolgersi inalterato, nel caso in cui fosse effettivamente attivato. Il referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all’art. 116, Cost.*”<sup>366</sup>.

Attraverso questo ordine di considerazioni, la Corte ha legittimato lo svolgimento del referendum veneto sull’autonomia differenziata, rivelando una particolare attenzione nei confronti dei processi che producono, in termini effettivi, la partecipazione dei cittadini. Viene, inoltre, sottolineato che, in determinati momenti storici, una consultazione referendaria, anche dall’efficacia consultiva, può svolgere una fondamentale funzione rispetto ad importanti scelte politico-istituzionali.

Da questo angolo visuale emerge, in maniera nitida e coerente con quanto già sostenuto fin qui, una evidente connessione fra il principio di differenziazione, nella sua accezione di pluralismo territoriale, e quello di partecipazione<sup>367</sup>. Non solo, la Consulta, attraverso il parziale *overruling*

---

<sup>365</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, Punto 5 del Considerato in diritto.

<sup>366</sup> Corte cost., sent. n. 118/2015, Punto 8.3 del Considerato in diritto. Sulle implicazioni della pronuncia in relazione al principio di unità e indivisibilità della Repubblica si rinvia alle considerazioni di C. FASONE, *Una indivisibile, ma garantista dell’autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic-Blog*, 15 settembre 2015.

<sup>367</sup> Si rinvia alle calzanti riflessioni di G. TIEGHI, *Autonomia e partecipazione: ‘laboratori di democrazia’ per un rinnovato ‘right to experiment’*, cit., pp. 493-494: “Scenari che, auspicabilmente, come si è verificato grazie al recente *revirement* della Corte costituzionale italiana che è intervenuta, con la sentenza n. 118/2015, nel delicato equilibrio tra principio di unità, principio autonomistico e partecipazione, possano tradurre, con rigore e guardando alla normatività sostanziale, le istanze della società, in veri e propri principi regolatori – in *primis*, quello di dialogo democratico tra governanti e governati – della dimensione costituzionale contemporanea della convivenza. In

della sua giurisprudenza, ha trovato un punto di sintesi fra le esigenze del *centro* e quelle delle *periferie*, dimostrandosi interprete ricettiva e consapevole dei bisogni e delle esigenze manifestate dalla società civile, convogliando il comune sentire di una specifica collettività in una pronuncia che ha dato attuazione al principio di partecipazione, restituendogli dignità sul piano costituzionale e fornendo il suo avvallo per lo svolgimento di un processo partecipato e deliberativo<sup>368</sup>.

Operando in questo senso, la Corte costituzionale ha instaurato un autentico processo dialettico nei confronti della società civile, aprendo a scenari di riflessione che indicano una svolta concretamente partecipativa dell'ordinamento<sup>369</sup>; all'interno di questo ordine di considerazioni, si manifesta anche la componente *sperimentale*<sup>370</sup> della procedura vagliata

---

quell'occasione, infatti, la Corte, per ciò che qui interessa, proprio rispondendo alle istanze della società, e superando i precedenti drastici orientamenti di negazione della consultazione dei cittadini-elettori regionali espressi nelle sentenze 24 novembre 1992, n. 470 e 14 novembre 2000, n. 496, ha reputato il referendum consultivo non lesivo, sul piano formale, di alcun precetto costituzionale né in contrasto, sul piano sostanziale, con le prerogative dello Stato riguardanti l'indirizzo politico. Così facendo ha, evidentemente, ammesso – e supportato – l'inclusione del cittadino nella dinamica decisionale e incentivato, aprendo un nuovo scenario, la dialettica democratica. Dialettica che, di fatto, in quanto generata dalla consultazione del cittadino, radica, di per sé stessa, il principio del pluralismo, anche nella sua declinazione autonomistica”.

<sup>368</sup> “Il sistema dei valori si rigenera continuamente in un continuo confronto tra giudice costituzionale e opinione pubblica, con il concorso sussidiario degli altri protagonisti istituzionali: G. F. FERRARI, “*Civil law*” e “*common law*”: *aspetti pubblicistici*, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 791-792.

<sup>369</sup> Si noti che la pronuncia n. 118/2015 è precedente rispetto a quella poc'anzi esaminata riguardante la procedura di dibattito pubblico (Corte cost., sent. n. 235/2018).

<sup>370</sup> Cfr., inoltre, sul tema dello sperimentalismo democratico si rinvia al volume di C. F. SABEL, *Esperimenti di nuova democrazia*, a cura di R. Prandini, Armando Editorie, Roma, 2013 e, nello specifico, al contributo R. PRANDINI, *Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi*, p. 23, dove l'autore afferma: «le istituzioni centrali attribuiscono autonomia a quelle locali, per perseguire scopi generali espliciti. Il centro monitora le prestazioni locali, colleziona informazioni di tipo comparativo e crea pressioni e opportunità per un miglioramento continuo a tutti i livelli. Il dispositivo [...] si adatta a contesti connotati dall'incertezza e da contingenze che non possono essere calcolati in termini attuariali. Esso implica: 1.

dalla Corte, la quale viene implicitamente contemplata dallo stesso dettato costituzionale nell'espressione "*sentiti gli enti locali*": la previsione di cui all'art. 116, 3° co., Cost., – che riconosce il ruolo fondamentale delle *differenze* all'interno di un ordinamento pluralistico – non impone un iter precostituito rispetto alla consultazione degli enti locali, ma abbraccia l'ipotesi che possano intervenire diversi processi al fine di poter apprendere il punto di vista delle comunità urbane e interurbane<sup>371</sup>.

Di contro, la Corte costituzionale non ha sposato la tesi sostenuta dalla Regione Veneto, secondo cui le iniziative referendarie di questo tipo potessero essere incluse nell'alveo della libera manifestazione del pensiero ai sensi dell'art. 21, Cost.: circa questo aspetto, la presa di posizione della Consulta risulta, invece, abbastanza stridente rispetto alla generale ricostruzione costituzionale svolta nella presente analisi, che, invece, ha individuato, nel nucleo sostanziale dell'art. 21, Cost., uno dei corollari fondamentali del principio partecipativo.

---

Una decentralizzazione con un contestuale coordinamento della loro valutazione, 2. La considerazione dei segnali di deviazione dalle norme come sintomi di problemi e opportunità di miglioramento, 3. La ricerca di trasparenza, 4. Una partecipazione degli stakeholder non obbligata normativamente". Con riferimento, invece, alla dimensione sovranazionale si veda, invece, L. BENVENUTI, *Principio di sussidiarietà, diritti sociali e welfare responsabile. Un confronto tra cultura sociologica e cultura giuridica*, in *JusOnline*, n. 3/2018, in particolare il paragrafo 5 "*Il paradigma dello sperimentalismo democratico*".

<sup>371</sup> Mi sia consentito rinviare a F. DONÁ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, cit., pp. 278-279: "A ben vedere anche lo stesso testo costituzionale rimanda ad un'idea di sperimentazione, inserendo, proprio nell'articolo dedicato alla specialità regionale, il procedimento per l'attuazione del cosiddetto regionalismo differenziato e prevedendo che vengano preliminarmente «sentiti gli enti locali»: l'esperimento democratico, quindi, può definirsi tale, non solo perché la disposizione costituzionale consente – per l'appunto – di porre in essere, in concreto, differenti modi di intendere il regionalismo, ma anche perché lo stesso iter realizzativo della differenziazione contempla una preventiva fase di confronto con la società civile, la quale, necessariamente, arricchisce il dibattito pubblico sul tema".

La possibilità, dunque, di celebrare il referendum consultivo ha rappresentato un punto di svolta per la giurisprudenza costituzionale italiana, sia sotto il profilo della tutela del principio autonomistico, sia sotto quello della valorizzazione del principio partecipativo: a prescindere dall'esito della consultazione referendaria, il significato costituzionale della pronuncia è quello di una vera e propria apertura all'ascolto della società civile, per il tramite di un riposizionamento al centro del ruolo dei cittadini nell'esercizio della loro prerogativa di sovranità<sup>372</sup>.

Più che l'esito della consultazione referendaria, ciò che qui si intende mettere in luce è il percorso intrapreso dalla società civile "attiva", che giunge alla celebrazione del 22 ottobre 2017, il quale ha rappresentato la testimonianza tangibile della valenza partecipativa del referendum consultivo e del suo ruolo formativo, nei confronti dei cittadini intervenuti, a vario titolo, nel processo in corso, il quale si è sviluppato a prescindere dall'esistenza di una procedura predefinita<sup>373</sup>.

Infatti, nei mesi antecedenti allo svolgimento del referendum, si è assistito, da più parti, al proliferare di numerose iniziative aventi lo scopo di coinvolgere la società civile in merito all'oggetto del quesito referendario: gli incontri non venivano organizzati dai partiti o dai movimenti politici,

---

<sup>372</sup> Per alcuni studiosi il referendum era definibile come "un'apparizione del potere costituente": v. M. AINIS, *Con il referendum non c'è legge che tenga*, in *L'Espresso*, 16 luglio 2015, in cui riprende l'espressione del giurista C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, relazione al convegno AIC "Democrazia maggioritaria e Referendum", Siena, 3-4 dicembre 1993, p. 8.

<sup>373</sup> Riferendosi all'esperienza del referendum veneto: M. BERTOLISSI, *Autogoverno e democrazia: considerazioni introduttive*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, cit., p. 28: "È qui che può entrare in gioco – diventando fattore costitutivo del grado di civiltà presente in un territorio – l'invito alla valorizzazione dei luoghi di (in)formazione dei cittadini, fin dai banchi di scuola. L'obiettivo è il confronto dialettico: prodromico e, al tempo stesso, innervato nelle consultazioni referendarie, come accaduto il 22 ottobre 2017. Si tratta di un percorso ove educazione civica e legalità stimolano i cittadini a riflettere, valutare ed esprimere un'opinione consapevole".

ma, al contrario, scaturivano da comitati civici, gruppi di esperti, associazioni di categoria, ecc., per poi essere racchiusi in contesti istituzionali locali o regionali. Tale fermento – che ha avuto la sua origine, quindi, dalle idee dei cittadini – ha acquistato, poi, una dimensione istituzionale, che ha ampliato notevolmente la dimensione del dibattito, coinvolgendo altre Regioni italiane, nonché gran parte degli studiosi di diritto costituzionale.

Attraverso questo percorso preparatorio rispetto al voto referendario, i cittadini hanno potuto *informarsi* e *formarsi* rispetto ad una tematica (la quale, magari fino a quel momento gli era sconosciuta o sentita solo di sfuggita), che li coinvolgeva in prima persona: le occasioni di formazione e dibattito hanno costituito, quindi, quella peculiare componente sperimentale e spontanea del fenomeno partecipativo preso in esame, “*la cui predisposizione e organizzazione è da ricondurre esclusivamente alla sensibilità della società civile*”<sup>374</sup>.

La formazione consisteva, dunque, nell’opportunità, per il cittadino, di dialogare e di confrontarsi con gli esperti e con gli attori istituzionali coinvolti, potendo sollevare interrogativi, apprendere nozioni di diritto pubblico e costituzionale, dibattere di questioni prettamente politiche, ecc. Il valore aggiunto dell’esperienza referendaria si è estrinsecato proprio in questo peculiare sviluppo: “*nella possibilità di usufruire di una vera e propria «offerta formativa» messa a disposizione dal circuito della società civile per la società civile, grazie all’iniziativa promossa dalla Regione del Veneto*”<sup>375</sup>. Questa ulteriore considerazione consente, allora, di riallacciarsi

---

<sup>374</sup> F. DONÁ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, cit., p. 278: “Tali iniziative si possono, allora, annoverare tra quelle esperienze che contribuiscono alla sperimentazione democratica all’interno degli ordinamenti, poiché traggono da fatti rilevanti le premesse necessarie per impostare il ragionamento giuridico”.

<sup>375</sup> F. DONÁ, *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, cit., p. 277.

anche ad un nuovo profilo della dimensione partecipativa, che è quello riconducibile ai diritti culturali<sup>376</sup> e, in particolar modo, al diritto all'educazione: il ruolo promotore del cittadino diviene essenziale anche nell'ottica di arricchire il tradizionale diritto all'istruzione, rappresentato dalle istituzioni scolastiche, attraverso la condivisione e l'attuazione del *right to education*<sup>377</sup>, una dimensione che comprende sia l'istruzione tradizionale, sia le rinnovate forme di apprendimento, per il tramite di esperienze sociali collettive.

Nell'ottica ricostruttiva qui svolta, la creazione di *luoghi e occasioni di dibattito* (civico e, poi, istituzionale) sulla questione all'ordine del giorno, (organizzati, in prima battuta, dalle formazioni sociali e, solo in un secondo momento, dagli enti locali o dalla stessa Regione) diviene essa stessa fulcro dell'esperienza partecipativa e rappresentazione di un nuovo modo di intendere il diritto di essere cittadini (informati e consapevoli). Per queste ragioni, il voto dei cittadini residenti in Veneto, espresso al termine di un cammino di tal sorta, pare possa effettivamente dirsi espresso con maggior consapevolezza rispetto ad altre ipotesi di votazione elettorale, sguarnite di qualsivoglia percorso formativo di accompagnamento.

---

<sup>376</sup> Sulla nozione di “diritti culturali”: L. DEGRASSI, *Diritti, libertà e cultura. Un approccio di base*, in *Dirittifondamenti.it*, n. 1/2017, pp. 1-2, nello specifico dove evidenzia che la peculiarità dei diritti culturali è quella di essere individuali e collettivi allo stesso momento, come – appunto – il diritto all'istruzione/educazione.

<sup>377</sup> Sulla differenza tra educazione e istruzione si veda: M. N. CAMPAGNOLI, *Diritto all'educazione e nuove tecnologie. Sulla necessità di un approccio consapevole*, in *Dirittifondamenti.it*, n. 2/2019, p. 4: “In prima battuta, è utile sottolineare che il verbo «educare» (dal latino educere, letteralmente: «tirare fuori», «condurre fuori») ha come primo significato quello di «portare in superficie», nel senso di indurre «a maturazione», ovvero, di portare «a compimento» ciò che di per sé è già contenuto e insito in un determinato soggetto e che, grazie all'educazione, viene semplicemente esternato. Diversamente, il verbo «istruire» (che trae origine dal latino instruere, nella triplice accezione: «preparare», «costruire» e «insegnare») prevede l'indottrinamento del soggetto, che – proprio attraverso l'istruzione – apprende ex novo contenuti e competenze di cui se no sarebbe sprovvisto”.

Il 22 ottobre 2017 si è svolto il referendum consultivo sulla possibilità di prevedere “*ulteriori forme e/o condizioni di autonomia*” per la Regione Veneto, il quale – provvisto di quorum strutturale del 50% degli aventi diritto al voto – ha registrato un’affluenza del 57,2% e il 98,1% dei voti affermativi<sup>378</sup>: è opinione di chi scrive ritenere che le occasioni di formazione che si sono svolte abbiano assolto un ruolo determinante per il raggiungimento del *quorum* strutturale, dal momento che le attività formative promosse “sul campo” hanno – nei fatti – incrementato la consapevolezza elettorale dei cittadini, invogliandoli ad esprimere la propria opinione e permettendo loro di pronunciare un voto realmente informato sulla questione.

Da questa iniziativa, è scaturito un negoziato con lo Stato sfociato nella pre-intesa, sottoscritta in data 28.02.2018, ad ulteriore riprova dell’intimo legale tra il principio di partecipazione e quello autonomistico, declinato nella direzione della differenziazione e del pluralismo socio-territoriale. Dopo la sottoscrizione dell’accordo, il negoziato ha subito molti arresti e rallentamenti ed è, ad oggi, ancora sul tavolo del Governo.

Sembra, perciò, che il percorso intrapreso dalla Regione del Veneto possa essere visto e considerato all’interno di una più profonda rilettura

---

<sup>378</sup> L’esperienza trova un vicino antecedente in Scozia, nel referendum per la *Devolution Max* tenutosi nel settembre del 2014. Come per il caso scozzese, il dato sull’affluenza costituisce l’unità di misura per testare il livello di coinvolgimento dei cittadini: pare si possa affermare che i cittadini residenti in Veneto abbiano dimostrato un profondo interesse per la vita istituzionale, non solo, della propria Regione, ma del proprio Paese, avallando la teoria – densa di senso pratico – secondo cui la partecipazione a livello locale rinsalda il dialogo fra governati e governanti: v., sul punto, N. BARBER, *Scottish Independence and the Role of the United Kingdom*, in [www.constitutionallaw.org](http://www.constitutionallaw.org), 11.01.2012; S. TIERNEY, *Towards a Fair and Democratic Process? Regulating the Referendum on Scottish Independence*, in [www.constitutionallaw.org](http://www.constitutionallaw.org), 26.08.2013; P. LEYLAND, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014 e I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L’appello al popolo di Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

degli schemi democratici moderni che mette in luce il principio di partecipazione, una chiave di lettura che passa attraverso il ruolo dei cittadini nella loro identità territoriale per pervenire alla centralità del sistema formativo nelle dinamiche partecipative pubbliche.

Anche se la Regione del Veneto non ha emanato un atto legislativo che regolasse l'iter per giungere alla consultazione referendaria, l'esperienza analizzata può dirsi autenticamente partecipativa, poiché l'istituzione regionale ha trovato il modo per interiorizzare la domanda di partecipazione dei cittadini e di renderla effettiva, cogliendo le sollecitazioni che le sono state proposte direttamente dai cittadini, all'interno delle arene di discussione e di confronto.

### *3.2.5. I Regolamenti per l'amministrazione condivisa dei beni comuni e patti di collaborazione comunali: esempi di protocolli partecipativi in essere.*

Il diritto vivente è rappresentato dall'agire degli attori istituzionali in gioco, esso dà conto di un ulteriore fenomeno<sup>379</sup> – completamente avulso rispetto al perimetro normativo delle soluzioni legislative esaminate – il quale, tuttavia, si rivela un efficace indicatore ai fini del reperimento del principio partecipativo.

Nella prassi amministrativa comunale si è assistito, infatti, allo sviluppo di nuovi moduli consensuali tra cittadini e pubblica amministrazione, vere e proprie convenzioni, in cui le parti si accordano al

---

<sup>379</sup> F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, cit., p. 1135.



fine di perseguire determinati interessi pubblici; in alcuni casi, questi accordi vengono denominati “*patti di collaborazione*”<sup>380</sup>.

Nello specifico, tali compromessi vengono definiti come “*lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani*”<sup>381</sup>; essi hanno trovato attuazione in diversi Comuni italiani, sono atti di natura non autoritativa, stipulati sulla base di Regolamenti comunali per la gestione condivisa dei “*beni comuni urbani*”, i quali vengono, a loro volta, descritti come “*beni, materiali e immateriali, che i cittadini e l’amministrazione riconoscono essere funzionali al benessere delle comunità e dei suoi membri, all’esercizio dei diritti fondamentali della persona e all’interesse delle generazioni future, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell’art. 118, comma 4 della Costituzione, per garantirne e migliorarne la fruizione individuale e collettiva*”<sup>382</sup>. I settori dei beni culturali, del verde pubblico, della gestione del patrimonio immobiliare comunale, ecc.<sup>383</sup> sono fra i più interessati dai patti di collaborazione, in ragione del congenito legame che si instaura fra territorio e comunità di riferimento.

---

<sup>380</sup> E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3/2018.

<sup>381</sup> La definizione è ripresa dall’art. 5, comma 1, del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani del Comune di Bologna.

<sup>382</sup> F. CORTESE, *Che cosa sono i beni comuni*, in AA.VV., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, a cura di M. Bombardelli, Editoriale Scientifica, Trento, 2016, p. 45.

<sup>383</sup> Secondo il rapporto 2017 di Labsus, i patti di collaborazione aventi ad oggetto le voci “beni culturali” e “cultura” rappresentano il 16% dei patti stipulati, precedute solo dal settore ambiente e verde urbano (38%) e da quello dell’arredo urbano (25%). Fonte: [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

I suddetti regolamenti (e gli accordi che rappresentano la loro esecuzione) sono, ad oggi, sprovvisti di specifica base normativa e disciplinano i modi e le forme attraverso cui giungere alla definizione di autentiche convenzioni negoziali fra pubblica amministrazione e cittadini “attivi”<sup>384</sup>; si ritiene che essi vengano emanati in diretta applicazione del principio di sussidiarietà *ex art. 118, 4° co., Cost.*<sup>385</sup>

Pur presentando caratteristiche parzialmente diverse da Comune a Comune, i patti di collaborazione attualmente in essere presentano peculiari somiglianze che li accomunano e che costituiscono un elemento di assoluta innovazione per le logiche tradizionali del diritto pubblico. Infatti, i principi generali richiamati in tali accordi sono quelli della “*fiducia reciproca*”, dell’“*inclusività*”, della “*solidarietà*”; per quanto riguarda le forme, invece, il canone è quello dell’“*informalità*”<sup>386</sup>, riconducendo, molto spesso, la comunicazione ai canali digitali. L’iniziativa per addivenire alla stipula dei patti di collaborazione è intestata sia alla parte pubblica, sia a quella privata, a conferma del regime di parità contrattuale dei soggetti coinvolti; lo stesso può dirsi anche per la fase di progettazione e

---

<sup>384</sup> È interessante riportare anche la definizione di “cittadini attivi” inserita nel *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* del Comune di Bologna: “Tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche di natura imprenditoriale o a vocazione sociale, che si attivano per la cura e rigenerazione dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento”.

<sup>385</sup> B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *federalismi.it*, n. 16/2019, p. 9: “Si tratta di iniziative che fondano direttamente sull’art. 118, comma 4 Cost., quale espressione dell’‘autonoma iniziativa (dei cittadini) a prendersi cura di un interesse generale’ e che, in assenza tanto di un diretto riferimento normativo, quanto di una definizione tecnico-giuridica sono state ricondotte a sistema da una serie di regolamenti comunali, secondo un modello di ‘positivizzazione’ in cui la potestà regolamentare degli enti locali diviene strumento di attuazione del disposto costituzionale”.

<sup>386</sup> F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista Giuridica dell’Edilizia*, n. 1/2018, p. 7.

programmazione degli interventi da effettuare. Molto spesso, inoltre, all'interno dei Regolamenti comunali, oltre ai compromessi di cui si sta dando conto, sono previsti ulteriori meccanismi partecipativi che contemplano ipotesi di dibattito pubblico o di referendum consultivi, nel caso, per esempio, in cui pervengano alla pubblica amministrazione differenti proposte per la gestione dei beni comuni o si avverta la necessità di consultare una più ampia platea di soggetti, oltre a quelli proponenti o partecipanti<sup>387</sup>.

Come già anticipato, queste forme di cooperazione pubblico-privato non trovano riscontro nelle disposizioni precedentemente analizzate e difficilmente potrebbero esservi riconducibili: i presupposti logici di partenza degli istituti qui trattati sono differenti rispetto alle *rationes* delle discipline normative citate. Nei Regolamenti comunali e nei patti di collaborazione, infatti, il consenso dei privati cittadini è ricercato sin dai primi istanti della procedura, tant'è che, trattandosi di moduli consensuali, questi non sorgerebbero nemmeno in caso di disaccordo dei cittadini: nell'esperienza dei patti di collaborazione, la condivisione – fra autorità e cittadini – del potere di amministrare la *res publica* costituisce la stessa ragione ontologica della nascita e dello sviluppo di questi peculiari strumenti per la valorizzazione dei beni comuni.

La naturale conseguenza dell'impianto creato dai patti di collaborazione è, dunque, la sostanziale uguaglianza del rapporto intercorrente tra i cittadini attivi e l'amministrazione, che sembra spingersi

---

<sup>387</sup> Per una precisa disamina dei patti collaborativi e, in particolare, del regolamento del Comune di Bologna si veda: P. MICHIARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016.

verso il modello dell'*amministrazione condivisa*<sup>388</sup>, in cui risorse e responsabilità vengono equamente ripartite tra le parti: se dovessimo, quindi, leggere l'esperienza dei patti di collaborazione alla luce dei parametri propri della democrazia partecipativa, ne deriverebbe che l'influenza di questi ultimi sulla determinazione del decisore pubblico sarebbe massima, dal momento che i cittadini attivi risultano essere *quasi-titolari* del potere sui beni comuni amministrati.

Secondo questo modo di procedere, l'interesse pubblico alla valorizzazione dei beni della collettività si trova a coincidere, da un lato, con l'esigenza dei cittadini di esprimere i propri convincimenti e le proprie opinioni attraverso esperienze di partecipazione all'interno della propria comunità; dall'altro, con quella delle amministrazioni locali di "*individuare forme innovative di gestione dei beni pubblici*"<sup>389</sup>, cercando di rinsaldare il legame fra amministratori e amministrati, al di fuori dell'usuale circuito politico-rappresentativo.

L'approccio utilizzato nelle fonti regolamentari, e nei relativi patti attuativi, è, dunque, quello tipicamente *funzionalista*, indirizzato, quindi, "*a colmare i bisogni e le esigenze, individuali e collettivi, delle comunità coinvolte, analizzando le soluzioni concretamente realizzabili (...) e cercando di garantire, in questo modo, il pieno soddisfacimento dei diritti*

---

<sup>388</sup> Il riferimento è agli studi di G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, pp. 29-65; ID., *Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006; ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2017.

<sup>389</sup> B. ACCETTURA, *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, cit., p. 10. Cfr, anche, G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2017, p. 49, ove afferma che "le attività di cura dei beni comuni" costituiscono "una nuova modalità di partecipazione alla vita pubblica" nella quale vengono condivise "responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale".

*fondamentali dei singoli*<sup>390</sup>. In quest'ottica si riesce, dunque, a comprendere e intravedere quella immedesimazione fra popolo ed esercizio della sovranità, che fa collimare le occorrenze provenienti dalla società civile<sup>391</sup> con le necessità del buon andamento dell'amministrazione pubblica di cui all'art. 97, Cost.

Si devono, inoltre, tenere presente due ulteriori conseguenze derivanti dall'esercizio delle pratiche virtuose sopra descritte: l'espandersi di procedimenti e dinamiche partecipativi può 1) generare un effetto moltiplicatore nei confronti delle altre comunità limitrofe (o che abbiano avuto modo di venire a conoscenza degli istituti utilizzati); 2) rivitalizzare il legame tra i cittadini, il loro territorio e, quindi, la loro comunità<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> F. DONÁ, *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, cit., p. 64. Sulle funzionalità dei beni comuni rispetto al soddisfacimento dei diritti della persona, si rinvia a: A. LUCCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Bari, 2013, pp. 66 ss.; N. T. CAPUTI JAMBRENGHI, *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017 e P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Giustiziamm.it*, 2012.

<sup>391</sup> F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, cit., p. 1138: "Il primo, fondamentale collegamento è con l'art. 1, comma 2, Cost. che, nell'affermare la primazia della sovranità popolare, consente di riconoscere fra le varie forme di esercizio della sovranità anche quella che si manifesta nel momento in cui i cittadini, singoli ma soprattutto associati, si impegnano autonomamente in attività finalizzate al perseguimento dell'interesse generale. Concetto, quest'ultimo, astratto che si concretizza attraverso le attività realizzate dai cittadini attivi, quali la cura dei beni comuni, materiali e immateriali, presenti nel territorio dove quei cittadini vivono, generando espressioni nuove di cittadinanza e di esercizio della propria sovranità mediante una nuova forma di volontariato".

<sup>392</sup> Sulla necessità di accostare gli strumenti del diritto positivo a quelli offerti dalla prassi e, in particolare, dai modelli amministrativi, si veda F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, cit., p. 1135: "Attraverso il raffronto tra la disciplina positiva e i modelli amministrativi affermatasi nelle realtà locali si intende verificare se ed in quale misura il coinvolgimento dei cittadini in attività di valorizzazione, sub specie di rigenerazione, cura e gestione di beni e spazi pubblici riconducibili alla categoria di patrimonio culturale possa concorrere all'avvento del nuovo cittadino, con ricadute positive (oltretutto sul piano dell'incremento della coesione sociale) sullo sviluppo dei territori".

L'attuazione di queste forme di collaborazione tra autorità pubblica e cittadini sembra rientrare, dunque, nell'apprezzabile panorama della democrazia partecipativa. La previsione di strumenti di tal genere costituisce, per certo, un elemento di innovazione democratica per l'ordinamento italiano, che può essere sussunto nella sfera dell'“*autonomia civica*” dei cittadini, la quale, a sua volta, può dar luogo a meccanismi impliciti di riconoscimento culturale all'interno della società stessa, che traggono la loro origine nella dimensione locale, ma che possono anche riflettersi su livelli di *governance* più elevati.

Secondo questa direttrice, attraverso la messa in opera di tali meccanismi, ciò che si realizza è l'attuazione simultanea dei principi di sussidiarietà orizzontale, di autonomia e di partecipazione: la ripartenza in questa direzione si concretizza ad opera del contesto cittadino e locale. Tale circostanza, ancora una volta, non è un dato isolato ed occasionale: esso dimostra e conferma il processo di transizione in atto, il quale sta oltrepassando l'approccio *state-based* – che vede l'autorità centrale come unica risorsa autorizzata, non solo, a produrre norme giuridiche, ma anche a dettare l'evoluzione dell'ordinamento – per giungere alla cosiddetta prospettiva *city-centered*<sup>393</sup>.

Il metodo *city-centered* focalizza lo sviluppo della persona umana, la scoperta dei suoi diritti e dei suoi doveri nella dimensione cittadina: è in questo contesto che va, dunque, osservato il diritto alla partecipazione del singolo, di cui si sta trattando. La partecipazione cittadina va interpretata anche alla luce del complessivo incremento della “*decentralization of human rights*”<sup>394</sup>, teoria, supportata da moltissime prassi, che vede nel

---

<sup>393</sup> G. TIEGHI, *Città, diritti umani e tutela glocal*, in *federalismi.it*, n. 2/2019, p. 3.

<sup>394</sup> Si rinvia agli interessanti approfondimenti di E. FRIIS-HANSEN; H.M. KYED, *Participation, Decentralization and Human Rights*, The International Bank for

contesto urbano la dimensione effettiva della personalità dei singoli e, quindi, dei diritti del cittadino.

Seguendo questo percorso non si può non sottolineare che i patti di collaborazione e il referendum consultivo veneto convogliano entrambi verso la stessa impostazione concettuale di fondo: ambedue i contesti sembrano restituire il corretto risalto alle iniziative dei cittadini, nella logica della centralità delle istanze provenienti dalla società civile, con particolare riferimento alla dimensione locale.

La prospettiva che vede il diritto delle città<sup>395</sup> quale centro di sviluppo di una nuova generazione di rapporti giuridici (diritti, doveri ed obblighi), lungi da essere una mera coincidenza, ritorna in ambedue le esperienze esaminate, aggiungendo ulteriori spunti di riflessione alla ricerca che si sta compiendo, a conferma che lo studio del principio partecipativo si rivela, sempre più, un corollario costituzionale che misura i parametri inerenti la stessa forma di Stato di un ordinamento, poiché in esso si ritrovano sia le premesse per il rapporto Stato-cittadini sia la conformazione dei diritti fondamentali dei cittadini.

Non solo, tutte e due le esperienze contengono una pregnanza fattuale molto più esplicita rispetto alla loro base normativa di riferimento: il dato empirico è quello che realmente connota gli istituti presi in esame e che consente, stante l'applicazione del metodo istituzionalista, l'immediata

---

Reconstruction and Development, Washington, 2009; E. VAN DEN BERG-B. OOMEN, *Towards a Decentralisation of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in AA.VV., *The future of Human Rights in an Urban Worlds. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, Amnesty International Netherlands, Amsterdam, 2014, pp. 11 ss.

<sup>395</sup> F. GIGLIONI, *Che cos'è il diritto delle città*, in labsus.org, 2018: "Con l'espressione diritto delle città si intende 'quel complesso di regole che governano spazi urbanizzati la cui origine trova fonte nella rappresentanza delle comunità che le istituzioni cittadine interpretano e nel diretto coinvolgimento delle organizzazioni o delle individualità della società civile'".

riconducibilità degli stessi nell'alveo delle pratiche di democrazia partecipativa.

### ***3.3. Le ulteriori iniziative del tempo odierno: brevi cenni.***

#### *3.3.1. L'associazionismo come ulteriore motore della partecipazione democratica.*

Sotto, invece, tutto altro versante, merita un breve approfondimento anche il ruolo delle associazioni e, in particolare, delle associazioni di volontariato<sup>396</sup>. Molto spesso, infatti, gli enti privati del terzo settore svolgono un ruolo cruciale nelle dinamiche della partecipazione democratica e, nello specifico, nell'ottica della sperimentazione e dell'apprendimento formativo del metodo deliberativo.

Il paradigma della partecipazione si manifesta nell'esperienza dell'associazionismo culturale e sociale, la quale – se valorizzata anche sul piano normativo – indica una direzione univoca verso il maggior coinvolgimento del cittadino nelle decisioni pubbliche<sup>397</sup>. Sotto questo aspetto, è interessante notare che il fenomeno del volontariato è stato oggetto di una progressiva istituzionalizzazione sia da parte del

---

<sup>396</sup> Si veda il contributo di F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020.

<sup>397</sup> “Si tratta cioè di leggere il coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, nella costruzione feriale, e cioè quotidiana, dell'interesse generale non come vicenda occasionale e marginale dell'ordinamento, ma come elemento connotante della forma di Stato e di democrazia impressa nella Carta costituzionale”: F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 3, ove riprende F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit.



legislatore<sup>398</sup>, sia dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>399</sup>: tale situazione ha collocato l'associazionismo “*su un versante di integrazione tra azione sociale e istituzionale*”<sup>400</sup>.

Infatti, sin dalla sentenza n. 75/1992 – che rappresenta un paradigma didascalico per il modo di intendere l'istituto – il volontariato è stato definito come: “*l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini*”<sup>401</sup>: la sua configurazione è apparsa, sin da subito, legata a doppio filo con il principio personalistico e di solidarietà della persona umana.

L'attribuzione di una consistente dignità giuridica consente di aggiungere un ulteriore tassello alle considerazioni sinora svolte: se l'esperienza all'interno di una comunità associativa diviene piena

---

<sup>398</sup> Da ultimo la riforma organica del Terzo Settore introdotta con D.lgs. n. 117/2017. V., inoltre, V. TONDI DELLA MURA, «*Esclusivamente per fini di solidarietà*». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*, 20.2.20, p. 1; L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, p. 3.

<sup>399</sup> A tale proposito, si ricordano le sentenze nn. 75/1992, 157/1995, nonché 131/2020. Le pronunce hanno avuto riguardo l'autonomia della iniziativa e della organizzazione delle associazioni di volontariato; i diversi e specifici settori di coinvolgimento dei volontari e l'ambito di competenza del settore, con riferimento al ruolo dello Stato e delle Regioni.

<sup>400</sup> F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 3.

<sup>401</sup> Corte cost., sent. n. 75/1992, Punto 2 del Considerato in diritto. L'arresto giurisprudenziale continua così: “Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”.

espressione della personalità dell'individuo, ne consegue che nella suddetta dimensione il cittadino si possa impegnare attivamente all'interno di una collettività – che condivide sensibilità e obiettivi comuni –, contribuendo anche all'implementazione del contenuto dei diritti fondamentali del singolo<sup>402</sup>, tra i quali vi sono anche quelli di partecipazione.

È in questa direzione che, allora, emerge nettamente la connessione con il principio partecipativo: il cittadino attivo – poiché già allenato alle dinamiche solidaristiche dell'esperienza associativa – sembra essere maggiormente predisposto al modo d'essere della democrazia partecipativa. Questa “tipologia” di cittadinanza, esercitata secondo le forme e le modalità dell'associazionismo, è stata denominata “*cittadinanza amministrativa*”<sup>403</sup>, la quale “*si esprime (...) nelle condotte solidali ed è ben più estesa e inclusiva della cittadinanza legale nazionale*”<sup>404</sup>.

Le associazioni sociali e culturali, i comitati promotori, nonché tutte le altre aggregazioni di persone senza fine utilitaristico – il cui riconoscimento giuridico è pacifico ed è oggetto di continua evoluzione nei suoi aspetti di dettaglio – rappresentano una testimonianza aggiuntiva circa la sperimentazione della democrazia partecipativa e meritano un particolare angolo di osservazione, perché possono restituire nuovi dettagli e significati sulla questione di cui si sta discutendo<sup>405</sup>.

---

<sup>402</sup> Corte cost., sent. n. 75/1992, Punto 2 del Considerato in diritto: “Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”.

<sup>403</sup> F. CORVAJA, *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in AA. VV., *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, cit., pp. 135 ss.

<sup>404</sup> F. PIZZOLATO, *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 6.

<sup>405</sup> Osservando il territorio del Comune di Chioggia – realtà in cui vivo – posso raccogliere l'esperienza dell'attività di due comitati civici, che si sono adoperati fattivamente in due distinte situazioni relative alla città. Il primo, il Comitato No Gpl, è nato con l'intento di

### 3.3.2. *Uno sguardo fuori dai confini: il debat public francese.*

Se si tratta di democrazia partecipativa e si accenna, poi, all'istituto del dibattito pubblico non si può non fare un rinvio al suo più famoso precedente in ambito europeo, ossia il *debat public* francese<sup>406</sup>; esso viene riportato di frequente come esempio di strumento consultivo ricollegabile alle esperienze di democrazia partecipativa. Tra il 2002 e il 2010, l'istituto ha subito due riforme, la quali hanno introdotto la Commissione nazionale per il dibattito pubblico (CNPD), attribuendole un ruolo completamente autonomo rispetto al Ministero dell'ambiente e hanno determinato, poi, un ampliamento della composizione e delle competenze della stessa.

Il *débat public* rappresenta un endoprocedimento di tipo partecipativo, il quale si colloca nella fase iniziale del progetto e consente all'amministrazione pubblica precedente, prima della stesura definitiva dello stesso, “*di prendere in considerazione le osservazioni di soggetti che potrebbero essere pregiudicati dalla realizzazione dell'opera, per assumere*

---

bloccare la messa in azione di un deposito di Gpl (già autorizzato da tutte le autorità competenti con un rocambolesco percorso amministrativo) collocato a poche centinaia di metri dal centro storico della città di Chioggia e nel mezzo della laguna veneta (la vicenda ha un iter complicatissimo e difficilmente riassumibile in questa sede: ad oggi, anche grazie all'attività del Comitato, è intervenuto l'art. 95, co. 24, 25 e 26, D.L. n. 104/2020, il quale ha vietato “*la realizzazione e l'avvio all'esercizio di impianti di stoccaggio di Gpl in aree classificate come patrimonio dell'Unesco, anche quando già autorizzati*”; il secondo è il Comitato Chioggia Capitale della Cultura 2024, che si è adoperato per presentare, assieme al Comune di Chioggia, il progetto per partecipare alla competizione nazionale per il 2024: tale candidatura ha prodotto un vero e proprio risveglio culturale della città di Chioggia, nel quale il Comitato ha svolto un ruolo effettivo; il *dossier* è stato presentato nell'autunno del 2021 ed è in attesa della valutazione da parte del Ministero della cultura.

<sup>406</sup> L'istituto nasce grazie alla cosiddetta legge *Barnier* del 1995.

*una decisione quanto più possibile ponderata e condivisa*<sup>407</sup>. Il dibattito pubblico francese si applica ai progetti preliminari di grandi opere o servizi, che presentino una certa incisività dal punto di vista dell'ambiente o sotto il profilo socio-economico; esso ha una durata di quattro mesi e viene preceduto da una istruttoria preventiva gestita dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico, la quale ha il compito di vagliare le richieste pervenute. Come nel caso italiano, anche per il modello francese, la partecipazione del cittadino ha un carattere consultivo e la decisione in ordine alla realizzazione dell'opera resta in capo all'autorità pubblica competente.

Tuttavia, negli ultimi anni, la procedura di dibattito pubblica è stata arricchita da alcuni strumenti di natura tecnologica, che hanno permesso di superare alcune difficoltà legate all'esercizio in concreto del diritto di partecipazione da parte dei cittadini.

Da una breve analisi, sembra che il *debat public* – e, in particolare, il ruolo della Commissione indipendente – abbia tre differenti obiettivi: 1) garantire l'accessibilità alle informazioni, mettendo a disposizione il confronto tra soluzioni alternative o complementari rispetto a quella del proponente pubblico<sup>408</sup>; 2) assicurare una partecipazione effettiva dei

---

<sup>407</sup> L. A. SCIALLA, *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali nell'esperienza francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2020, p. 734. Per una panoramica dell'istituto si vedano anche: Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006; I. CASILLO, *La procedura di dibattito pubblico francese: una pratica ventennale di democrazia partecipativa sulle grandi opere*, in AA.VV., *Il dibattito pubblico per infrastrutture utili, snelle e condivise. Manuale di applicazione della nuova legge*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019; P. M. ROSA SALVA, *Il principio di partecipazione nella sfida della sostenibilità territoriale: Italia e Francia a confronto*, in *DPCE online*, n. 2/2021.

<sup>408</sup> I. CASILLO, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020, p. 646.

cittadini<sup>409</sup>; 3) dare conto dei risultati del dibattito in modo esaustivo e neutrale<sup>410</sup>. Le caratteristiche offerte dall'istituto provano che lo stesso possa dirsi autenticamente ispirato ai principi della democrazia partecipativa e che, quindi, assuma rilevanza sotto il profilo costituzionale dell'ordinamento francese.

La precocità del *debat public* francese (nei confronti delle discipline degli altri Paesi europei, tra i quali vi è anche l'Italia) ha consentito allo stesso di poter collezionare un'esperienza più che ventennale in termini di democrazia partecipativa e di fare da apripista rispetto agli altri ordinamenti: infatti, all'interno dello stesso, è possibile scorgere le diverse direttrici che hanno ispirato, prima, la normativa della Regione Toscana e, poi, l'introduzione dell'art. 22, D.lgs. n. 50/2016.

---

<sup>409</sup> I. CASILLO, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, cit., p. 647: "La CndP ha il compito di definire, per ogni dibattito pubblico e in generale per ogni concertazione preliminare, le modalità e la durata. Essa stabilisce anche il perimetro tematico della discussione, cioè il suo oggetto, lasciandolo sempre aperto alle proposte dei partecipanti; la durata del dibattito; i luoghi in cui si deve svolgere; il pubblico da coinvolgere; e le modalità precise (riunioni pubbliche, workshop, focus group, tavole rotonde, visite di terreno, ecc.) e procede essa stessa all'animazione del dibattito. Nel rispetto del principio di trasparenza, ogni riunione organizzata nell'ambito del dibattito è audio- registrata e il verbale è disponibile online entro i cinque giorni successivi".

<sup>410</sup> I. CASILLO, *Il débat public francese: difesa dell'ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell'offerta istituzionale di democrazia partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, cit., p. 648: "La Commissione non può e non deve esprimersi nel merito dell'opera, ma deve dar conto dei risultati del dibattito e in particolare del punto di vista di tutti coloro che vi hanno partecipato".

*3.3.3. La rivoluzione digitale in tema di partecipazione: un profilo da cui non si può (più) prescindere.*

Da due decenni, ormai, l'utilizzo di Internet e le conseguenze sul piano giuridico-fattuale che la rivoluzione digitale ha prodotto sono oggetto di studio da parte dei costituzionalisti: tali fenomeni hanno riscritto i canoni classici della comunicazione, sia quelli fra privati, sia quelli istituzionali; internet è divenuto un vero e proprio *luogo*, che si affianca allo spazio pubblico tradizionalmente inteso<sup>411</sup>.

Da molti, la democrazia digitale è ritenuta capace di incrementare la partecipazione dei cittadini-elettori, sia per quanto concerne il ruolo dei partiti e, della loro funzione all'interno del Parlamento, sia nel più ampio contesto della società civile, in cui si discorre (anche) delle decisioni pubbliche prese dai diversi livelli di governo.

L'utilizzo della tecnologia digitale consente, infatti, di avere accesso ad una indefinita (e indefinibile) quantità di informazioni e di esercitare, in modo semplice e veloce, diverse facoltà (basti pensare ad alcuni procedimenti amministrativi che, ad oggi, sono del tutto digitalizzati). Sotto il primo profilo, l'impiego di Internet costituisce un mezzo, uno strumento per poter esercitare, poi, alcuni diritti, *in primis*, il diritto all'informazione<sup>412</sup>, poi la libera manifestazione del proprio pensiero,

---

<sup>411</sup> P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, p. 1. Cfr., inoltre, P. MARSOCCI, *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011.

<sup>412</sup> A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, cit., p. 1 e p. 5: "Questa disposizione [si riferisce all'art. 3, 2° co., Cost., n.d.r.] parla infatti di "strumenti" che la Repubblica deve mettere in campo per rimuovere gli ostacoli alla diseguaglianza sociale ed economica, in un dispiegarsi di interventi pubblici in cui il "pieno sviluppo della persona umana" non è fine in sé ma condizione per realizzare una democrazia inclusiva ed

attraverso il proprio diritto di opinione e di critica, financo a giungere all'esercizio del diritto di riunione e di associazione. La forma delle libertà individuali, quando esse queste vengono esercitate nel contesto digitale, muta e diviene fluida: i diritti si affastellano e il loro esercizio si sovrappone<sup>413</sup>.

Il fermento presente nelle piattaforme digitali, molto spesso, rappresenta un ulteriore sintomo della richiesta di partecipazione proveniente dalla società civile: nelle *agorà online*, il cittadino può esprimere il proprio punto di vista in relazione ad argomenti diversi fra loro, i quali includono, di sovente, anche decisioni politico-amministrative. L'istanza partecipativa è, dunque, colta e ricompresa nello stesso utilizzo, incessante e capillare, della rete dei nuovi *media*, del *web*, dei *social*

---

emancipante, fondata sul principio pluralistico e cooperativo della “partecipazione di tutti i lavoratori alla vita politica, economica e sociale del Paese”

Questo era l'alveo nel quale Internet doveva trovare evidenziato e valorizzato il proprio carattere strumentale, e nel quale le relative politiche dovevano trovare il proprio senso: indicazioni teleologiche precise circa la necessità di coerenza tra fini e organizzazione, tra garanzie delle posizioni individuali e garanzie legate all'assetto organizzativo delle istituzioni e agli obiettivi e strumenti delle politiche pubbliche. Invece, ancora una volta, la forza attrattiva dell'idea di un automatismo democratizzante della Rete ha finito per distorcere il riferimento all'art. 3, comma 2, Cost., prevalentemente utilizzato per considerare l'accesso ad Internet come diritto sociale da tutelare in sé (attraverso il superamento del c.d. analfabetismo tecnologico) piuttosto che come strumento per garantire la fruibilità di altri diritti sociali. Tradendo la natura strumentale della Rete, l'accesso è stato considerato obiettivo anziché mezzo della “rimozione degli ostacoli”.

Si veda, inoltre, P. COSTANZO, *Miti e realtà dell'accesso a Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta Online*, 17.10.12, p. 4.

<sup>413</sup> A. POGGI, *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero*, in *Consulta OnLine*, 17.07.2020, p. 1: “La complessità del fenomeno si coglie a fondo nel paragone con la tradizione di libertà ottocentesche. In essa, infatti le libertà individuali (espressione, corrispondenza, circolazione, riunione, associazione) pur considerate tutte insieme connesse inscindibilmente con la libertà degli individui, erano cionondimeno, tra di loro separate. Nell'universo di Internet queste separazioni non hanno alcun senso: chi accede si esprime, corrisponde con chi vuole, si unisce o si separa da chi vuole e con chi vuole, con la massima libertà. Ciò cambia radicalmente l'esercizio delle libertà “pubbliche”: sempre di più l'accesso alla rete e lo svolgimento su di essa di attività costituisce il modo con il quale il soggetto si relaziona con i pubblici poteri, ovvero esercita i suoi diritti di cittadinanza”.

*network*, dei forum, dei *blog*, dei *podcast*, ecc.: i “luoghi” menzionati sono oramai divenuti arene di confronto pubblico, spesso serrato e spietato, in cui i cittadini discutono fra loro e, nei casi in cui vi sia l’istituzione pubblica, anche con quest’ultima. A ragione dello sviluppo di queste iniziative, l’impiego dei mezzi digitali è stato ritenuto, quindi, fattore in grado “*di accrescere l’intensità e le possibilità di interazione dei cittadini nelle dinamiche pubbliche e, in particolare, in quelle di policy making, potendo veicolare forme di democrazia digitale suscettibili di modificare gli attuali dispositivi di democrazia rappresentativa e di dare vita a nuove forme di democrazia partecipativa e diretta*”<sup>414</sup>.

Non solo, nella logica di maggiore democratizzazione dei rapporti tra cittadini e autorità, la natura strumentale della Rete potrebbe essere intesa in maniera ambivalente: da un lato, come riorganizzazione del modo d’esercizio del potere da parte delle istituzioni; dall’altro, come ampliamento della modalità di esercizio dei diritti di cittadinanza<sup>415</sup>. Circa il primo aspetto, l’utilizzo delle tecnologie digitali si rivelerebbe essenziale in termini di sburocratizzazione della macchina amministrativa e di maggiore efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa; per quanto riguarda, invece, il secondo profilo, esso accrescerebbe, in termini di inclusione, il livello di democraticità dei processi decisionali, “*favorendo non soltanto la trasparenza degli stessi bensì anche l’ampliamento e le pre-condizioni degli spazi di partecipazione dei cittadini, ad integrazione del modello classico della democrazia rappresentativa*”<sup>416</sup>.

---

<sup>414</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 26.

<sup>415</sup> A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, cit., p. 6.

<sup>416</sup> A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, cit., p. 6.



Entrambe le caratteristiche necessitano di essere tenute assieme al fine di evitare di ricadere nel tranello dell'esaltazione dei soli aspetti formali della digitalizzazione delle attività a discapito di quelli sostanziali che contemplano l'esercizio dei diritti fondamentali da parte dei cittadini<sup>417</sup>: tale modo di intendere la democrazia digitale combacia con le visioni soggettive e oggettive di cui si è dato conto nell'analisi della democrazia partecipativa, la quale è *modo d'essere della Repubblica e modo d'essere dei cittadini*.

Anche nel caso della *e-democracy* si possono distinguere tra iniziative che provengono dalle autorità (e, anche, dai partiti o movimenti) e quelle che scaturiscono dal basso. Le prime subiscono il rischio (molte volte, concreto) di divenire forme di “appelli al popolo”, sui quali ci si è già soffermati al par. 2.1.2.; le seconde, invece, in alcuni casi sono riuscite a tradursi in *piattaforme civiche*, ideate appositamente per agevolare la discussione su temi di interesse comune fra i membri di una stessa comunità: nella dimensione digitale, il richiamo all'aggettivo civico rende le relazioni che ivi si instaurano funzionali alle esigenze ai bisogni di quella determinata comunità che vive in quello specifico territorio<sup>418</sup>.

I rischi legati all'utilizzo delle nuove tecnologie attengono allo svuotamento della carica democratica dell'esperienza partecipativa in rete: sono quelli connessi, in primo luogo, alla non corretta informazione dei temi di cui si tratta; in secondo luogo, alla mancata o parziale preparazione delle persone deputate ad intervenire; in terzo luogo, alle modalità di

---

<sup>417</sup> Già negli anni '90 avvertiva di tali rischi G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, p. 94, ove segnalava la progressiva sostituzione della “contemplazione del potere” rispetto alla “contemplazione dell'uomo”.

<sup>418</sup> A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, cit., p. 9.

confronto adottate dall'arena digitale; nonché, infine, ai meccanismi propri della gestione del social network o della piattaforma digitale. La questione delle cosiddette *fake news* e l'assenza, molto spesso, di qualsivoglia moderazione nel dibattito produce come effetto che i partecipanti virtuali si sentano nel pieno potere di poter scrivere qualsivoglia affermazione, anche nel caso in cui questa sia offensiva o palesemente erronea: tali criticità si pongono in evidente contraddizione rispetto a due dei presupposti fondanti della democrazia partecipativa, quale l'effettività e la correttezza delle informazioni utili al dibattito e la reale sussistenza del metodo dialogico-deliberativo, che necessita il *preventivo riconoscimento del ruolo dell'altro*.

In estrema sintesi, sembra che gli strumenti digitali possano concretamente contribuire all'aumento delle pratiche partecipative all'interno di un ordinamento, con alcuni doverosi accorgimenti. Affinché si possa garantire l'attuazione del principio partecipativo, i processi di consultazione e dibattito online dovrebbero cercare di ricalcare le indicazioni generali fornite per la democrazia partecipativa, *in primis*, avendo riguardo al carattere procedurale della stessa: è necessario che vi sia uno scheletro di organizzazione, in grado, quindi, di moderare il dibattito, fornendo i punti di partenza certi da cui non si può prescindere, le modalità di esposizione del proprio pensiero, esplicitando se e come il confronto pubblico possa essere recepito dall'autorità, ecc.

Per la loro peculiare struttura – inclusiva e fluida – l'impiego dei social network e, in generale, della Rete si potrebbe collocare nella fase preliminare e informativa rispetto del prototipo riguardante il processo partecipativo: l'utilizzo della tecnologia consentirebbe, in modo semplice, di poter coinvolgere, con un solo *click*, i cittadini interessati alla questione

di cui si dibatte, inviando loro il materiale informativo, i progetti preliminari e tutte le altre nozioni utili ai fini del dibattito pubblico. Dopo questo primo *step* – soprattutto se questo ha coinvolto una notevole moltitudine di utenti-cittadini – si ritiene necessario un momento di sintesi, da svolgersi, invece, secondo le modalità “ordinarie”, facendo, nel caso, ricorso all’individuazione di alcuni rappresentanti di tutti quei cittadini che hanno partecipato alla fase informativa iniziale.

Se concepito come strumento atto ad espandere una informazione una comunicazione di qualità e a garantire il contraddittorio fra le parti che dibattono, anche il web si rileva un’occasione essenziale per incrementare l’apporto partecipativo-democratico di un ordinamento.



## CAPITOLO IV

### 4. LE CONCLUSIONI. LE CONSEGUENZE DELLA PARTECIPAZIONE DEL CITTADINO IN TERMINI DI DEMOCRATICITÀ DELL'ORDINAMENTO: UNA DECISIONE NON PIÚ PROCRASTINABILE

#### *4.1. Il riconoscimento della partecipazione come principio fondante dei valori della Carta costituzionale.*

L'intento della ricerca era quello di rinvenire le tracce del principio partecipativo nell'ordinamento italiano, al fine di comprendere se quest'ultimo potesse integrare il concetto di sovranità popolare, nell'intento di colmare quella spaccatura fra governanti e governati. All'esito del percorso svolto, si può convintamente affermare che l'assetto costituzione italiano contempla la partecipazione del cittadino come corollario ordinamentale, per almeno tre ordini di ragioni.

La prima è quella che deriva dall'interpretazione sistematica del dettato costituzionale; la seconda è quella che ha verificato la sussistenza, a livello di fonti di rango primario, di disposizioni legislative attuative del principio; la terza è rappresentata dalla ulteriore conferma, nelle norme di rango secondario, nonché dalle prassi in atto e dalle occasioni partecipative

che si sono svolte, dello sviluppo, in concreto, del principio. Questo ultimo profilo, in particolare, assume una pregnanza considerevole, se letto in abbinata al metodo qui adottato, che ricerca nell'esperienza fattuale il dato di partenza da cui estrapolare le considerazioni giuridiche.

La ricerca proposta testimonia un piccolo cambio di passo: dalla teoria kelseniana<sup>419</sup>, secondo la quale l'unica forma di partecipazione del cittadino astrattamente concepibile è quella mediata dal Parlamento – ossia quella che influisce sulle decisioni di questo (è la cosiddetta partecipazione nella rappresentanza), senza che il singolo possa mai incidere sull'operato della amministrazione pubblica – si giunge ad una prospettiva istituzionalista, che trae la sua origine nel riconoscimento di una capacità ordinamentale della società<sup>420</sup>. La conferma della sussistenza del principio partecipativo va, dunque, letta in questo contesto: ossia nel mutamento dello stesso come elemento che caratterizza la quotidianità dell'ordinamento giuridico, politico e sociale.

L'ambito di applicazione del principio preso in esame si estende ai procedimenti di tipo amministrativo-generale, nei quali quest'ultimo non si

---

<sup>419</sup> Per una ricostruzione del pensiero kelseniano si veda, ancora una volta, il lavoro di F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, cit., p. 8: "Nello spazio pubblico l'unica 'società' ammissibile è lo Stato rappresentativo, che non è 'punto di approdo di una ininterrotta catena di legami naturali', ma un "ordinamento artificiale, prodotto dalla volontà legislatrice del singolo individuo", nello specifico ove, poi, rinvia a M. P. PATERNÓ, *La democrazia e il suo concetto: la modernità*, in AA.VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 4; e G. DUSO, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Polimettrica, Monza, 2007.

<sup>420</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969; v., anche, A. MORO, *Il Diritto. Lezioni di Filosofia del diritto tenute presso l'università di Bari. Appunti sull'esperienza giuridica: lo Stato 1946-1947*, Cacucci, Bari, 1978, p. 143: "il diritto non è una fonte normativa autonoma, posta, non si sa dove, nella vita dello spirito pratico. Non è una mostruosa ed onnipotente volontà dello Stato, forte nel comando (...) Esso è nelle sue linee essenziali un momento della vita morale, il quale può realizzarsi nei più diversi ambiti sociali con mutamento di caratteristiche accessorie, ma restando intatta la sostanza".

manifesta come attuazione del diritto (*rectius* interesse legittimo) dei singoli alla partecipazione al procedimento disciplinato dalla l. n. 241/1990, ma come implemento della democraticità dell'ordinamento e, quindi, come concretizzazione degli obiettivi posti dall'art. 3, 2° co., Cost.

In termini pragmatici, si è visto che l'*effetto* degli istituti della partecipazione differisce sostanzialmente dalle conseguenze riconducibili alla democrazia diretta (nella quale il cittadino incide immediatamente sugli atti adottati dal decisore pubblico), poiché esso dà luogo ad una influenza mediata e indiretta sull'esito della procedura, all'interno della quale il decisore pubblico si addossa la responsabilità di discostarsi dal risultato della concertazione pubblica. Tale assunzione di responsabilità viene svolta, poi, nel contesto della prima consultazione elettorale utile: in questo modo si ricompone il circuito rappresentativo, arricchendolo della componente partecipativa, che riproduce un apporto, in termini di contenuto, più che una decisione<sup>421</sup>.

La configurazione proposta dalla democrazia partecipativa dà conto, dunque, di una concezione dinamica del ruolo del cittadino: il passo in avanti rispetto all'impostazione liberale è costituito dal rinnovato significato della partecipazione cittadina, che passa dall'essere una azione sporadica, confinata ad atti episodici (quale il diritto di voto in occasione delle elezioni dei rappresentanti di Camera e Senato e quello accordato per

---

<sup>421</sup> P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare*, in *Costituzionalismo.it*, cit., p. 107, è chiaro, allora, che "La partecipazione non comporta, dunque, né la contitolarietà del potere di adottare atti e provvedimenti finali, né la condivisione della relativa responsabilità, ma solo l'opportunità che cittadini e loro organizzazioni fruiscono di uno spazio 'organizzato' di dialogo nel perimetro delle scelte pure formalmente affidate ad istituzioni (direttamente o indirettamente) rappresentative delle stesse collettività". Cfr., sul punto, BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., nonché R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Rassegna Astrid*, 2009.

le iniziative referendarie), al divenire un elemento strutturale rispetto all'ordinario esercizio del potere da parte delle istituzioni e all'agire del cittadino stesso e, quindi, una evoluzione dell'usuale modo di concepire il fondamentale relativo alla sovranità popolare.

Si può, dunque, affermare che il principio partecipativo, così come sopra inteso, si declina sotto due differenti versanti, quello oggettivo e quello soggettivo: è modo d'essere per la Repubblica e i suoi organi; ed è modo di sentire per il cittadino. Questa duplice chiave di lettura, che ha attraversato tutta la ricostruzione operata, è quella che si propone come metodo per poter leggere i fenomeni partecipativi: da una prospettiva che identifica il cittadino come soggetto astratto, si deve approdare ad una visione viva e pragmatica dello stesso<sup>422</sup>; la stessa operazione si è svolta per le istituzioni, le quali sono state esaminate nella loro effettiva concretezza. Le due accezioni, nelle quali la partecipazione dei cittadini viene declinata, accedono sia alla prospettiva della crescita della democrazia, nel tentativo di restituire legittimazione al sistema politico-rappresentativo, sia alla funzione di aumentare l'efficacia ed efficienza dell'azione pubblica e di conseguire scopi di giustizia sociale. In estrema sintesi, la domanda relativa al principio di partecipazione, oltre che essere una questione di rilievo

---

<sup>422</sup> L'evoluzione del concetto di democrazia che procede verso una concezione partecipativa mi pare sia espresso magistralmente da A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 8: "Nella c.d. democrazia partecipativa può ravvisarsi la dimensione dinamica della partecipazione: se partecipazione è la parola che definisce l'idea, processo partecipativo è la locuzione che la storicizza in funzione dei suoi fini ed in connessione con l'azione di governo, che limita e condivide nello stesso tempo alla luce delle ragioni del costituzionalismo. Era del resto questo il senso più profondo del mutamento voluto dal Costituente rispetto all'impostazione liberale: passare da una partecipazione relegata in atti episodici ai confini dei processi decisionali (voto, libertà civili) ad una partecipazione strutturale alle dinamiche di esercizio del potere; da una possibilità astratta di partecipazione riferita a singoli atti nella prospettiva delle libertà negative, già tutelate altrove nel testo costituzionale, a processi partecipativi in cui l'interlocuzione col potere è permanente e le cui forme devono essere continuamente adeguate sulla base dell'esperienza storica".



costituzionale, si riferisce direttamente ai rapporti fra società civile e poteri pubblici, ossia all'assetto, in concreto, della forma di Stato.

L'analisi svolta ha consentito – attraverso l'individuazione dei caratteri propri della democrazia partecipativa – di distinguere le ipotesi in cui la partecipazione del cittadino è solo formale, una condizione di mera facciata, dai casi in cui essa è stata effettivamente contemplata: si è ravvisata la necessità di differenziare le vicende in cui si è possa realizzare – attraverso l'autentico riconoscimento dell'altro – un dialogo costruttivo da quelle che “*mantengono un'ottica autoritativa*” nella sola ottica di anestetizzare il dissenso<sup>423</sup>.

Pertanto, il dato decisivo – alla luce del quale si deve interpretare qualsiasi esperienza che voglia assurgere alla connotazione di “*partecipativa*” – è quello che emerge a margine di una valutazione “*di resa effettiva*” dell'esplicazione del principio democratico, la quale principia con la necessaria funzione del principio di informazione e che si misura, attraverso la “*capacità di prestazione*”<sup>424</sup> degli istituti, cosicché, svolta l'operazione di maggior coinvolgimento dei cittadini, si riesca concretizzare l'esercizio di altri diritti, i quali possono, a loro volta, contribuire, fattivamente, all'integrazione del modello democratico<sup>425</sup>. Ciò che cambia,

---

<sup>423</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., p. 41.

<sup>424</sup> F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, cit., p. 541: “La ‘capacità di prestazione’ va dunque misurata sulla capacità di contribuire in concreto alla effettività del principio democratico e alla tutela di quello pluralistico, principi che esigono strumenti e procedure aventi la capacità di coinvolgere le opinioni difformi nella consapevolezza che la democrazia non può risolversi nel solo momento elettorale o in una sorta di ‘dittatura della maggioranza contingente’”.

<sup>425</sup> E ciò secondo il modello della dottrina dell'integrazione (*Verfassungslehre*): R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), traduz. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, Introduzione di G. Zagrebelsky, traduzione di F. Fiore e J. Luther, Giuffrè, Milano, 1988.

dunque, è la stessa visione della società civile, una società che accoglie una prospettiva dialogica e inclusiva, secondo l'esperienza della “*società aperta degli interpreti della Costituzione*”<sup>426</sup>.

La partecipazione come metodo di governo delle istituzioni e modo d'essere dei cittadini viene, poi, accostata al contesto cittadino e agli strumenti della democrazia deliberativa: entrambe le componenti citate costituiscono due elementi fondamentali che integrano la definizione della democrazia partecipativa. *Diritti di partecipazione, autonomie locali e metodo dialogico* rappresentano gli ingredienti necessari per una rifinitura che vuole essere prima inerente ai valori e, solo in un successivo momento, ai contenuti precettivi; tale limatura si rivolge all'ordinario circuito decisionale degli istituti pubblici, in un'ottica indirizzata ad “*organizzare armonicamente un'unità delle diversità*”<sup>427</sup>, poiché questo può essere ritenuto lo scopo ultimo dell'introduzione di meccanismi partecipativi.

Come si è tentato di argomentare nei paragrafi precedenti, la partecipazione, intesa come metodo di governo atto a garantire un continuo

---

<sup>426</sup> P. HÄBERLE, *Öffentlichkeit und Verfassung* (1969); ID., *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten* (1975); ID., *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens* (1977), tutti in ID., *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein, 1980, ed ora anche in ID., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3° ed., Berlin, 1998, pp. 224 ss.; al riguardo v. P. RIDOLA, *Laudatio di Peter Häberle*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 4/2013, pp. 271 ss.

<sup>427</sup> G. C. DE MARTIN, *Autonomia locale e riforma dello stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998, pp. 94 ss. Si veda, in particolare, poi, il par. 311 di G. W. F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, tr. it., Bompiani, Milano, 2006: “nella società, al di là delle molteplici e indefinite differenze di singoli, hanno luogo differenze determinate che riguardano le cerchie in cui i singoli vivono, lavorano, partecipano alla vita comune; e queste determinate differenze sono quelle che non possono non avere un significato politico, non in quanto siano assunte immediatamente, sulla base di un mandato imperativo, ma in quanto le decisioni politiche devono essere prese tenendo conto e con la partecipazione attiva delle cerchie attraverso i loro rappresentanti”.

Nello specifico, il nesso tra il principio di democraticità e l'assetto pluralistico del sistema statale è messo in evidenza da F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Marsilio, Venezia, 1961, pp. 48 ss.

esercizio della sovranità da parte del popolo ha, in primo luogo, carattere *informativo-conoscitivo*, “*in quanto volta a ridurre l’asimmetria del decisore pubblico attraverso l’utilizzo delle esperienze e competenze in possesso dei destinatari della decisione*”<sup>428</sup>; in un successivo momento, essa diviene occasione di confronto e dialogo tra le due parti il decisore pubblico e la società civile. È in questo frangente che la democrazia partecipativa allaccia i rapporti con il contesto urbano, luogo in cui si sviluppano maggiormente le arene deliberative, ipotizzate, per l’appunto, dall’omonima teoria democratica.

L’ambito applicativo della democrazia partecipativa diviene, quindi, il complesso della società civile che si presenta come uno “*spazio dinamico che, a partire dalla originaria spontaneità delle sue espressioni, tende ad articolarsi in momenti di aggregazione e di associazione più o meno durature in rapporto alla realizzazione di bisogni e interessi diffusi*”<sup>429</sup>. La carica civica – di cui la democrazia partecipativa è dotata – è avulsa da logiche di categoria o di partito e spinge per una lettura della Carta costituzionale “*anche in senso deliberativo e non solo rappresentativo e, soprattutto, a prendere atto che il diritto non è più solo il prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata, bensì anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non-istituzionalizzata*”<sup>430</sup>.

Tutto ciò considerato, si ritiene, dunque, che la partecipazione popolare sia uno dei principi fondamentali della Costituzione italiana. La stessa viene intesa come *metodo di governo per le istituzioni e modo d’essere dei cittadini*, presupponendo, quindi, una sfera di applicazione

---

<sup>428</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 14.

<sup>429</sup> R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, cit., p. 5.

<sup>430</sup> R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, cit., p. 75.

generale ed astratta per tutti i settori dell'ordinamento e, dunque, per la società civile. Costituendo questa un corollario generale di natura programmatica, le ipotesi di partecipazione del cittadino abbisognano di una specifica attuazione da parte del legislatore ordinario: si sono analizzati diversi esempi di sviluppo legislativo e amministrativo del principio partecipativo, i quali, per certo, esprimono uno specifico intento valorizzante per il ruolo dei cittadini, ma non possono dare atto di una completa evoluzione dell'ordinamento in questo senso: stiamo assistendo ad una transizione, motivo per cui sarà necessario porre la massima attenzione ai mutamenti di fatto e alle riforme istituzionali che si succederanno nel breve termine.

Uno degli aspetti che, ad oggi, rimane ancora dibattuto (e che è stato esaminato da non molta parte della dottrina) è quello che concerne l'effettiva sussistenza di un diritto soggettivo di partecipazione del cittadino. Secondo l'interpretazione prospettata, non potrebbe che essere altrimenti: la Costituzione enuncia il principio partecipativo; ma, allo stesso tempo, non individua – nella formulazione adottata dal Costituente di cui all'art. 3°, 2° co., Cost. – singoli diritti partecipativi, come fa, per esempio, per i diritti civili; le fonti di rango primario, inoltre, nelle ipotesi che si sono prese in esame, non specificano la giustiziabilità, avanti al giudice ordinario, dei diritti di partecipazione del cittadino nei procedimenti amministrativi generali.

La conclusione intermedia è quella rappresentata dal fatto che per poter discorrere di diritti soggettivi di partecipazione è sempre e comunque necessario un riconoscimento del legislatore ordinario al fine di poter

“disciplinare e assicurare le precondizioni e i livelli minimi della partecipazione”<sup>431</sup>.

***4.2. La difficile configurabilità di un diritto alla partecipazione: una piccola apertura e le prospettive de iure condendo.***

Gli istituti riconducibili alla democrazia partecipativa si qualificano per la caratteristica di dar voce a coloro che non vantano una posizione giuridicamente qualificata (come, per esempio, i soggetti che possono partecipare all'interno del procedimento amministrativo “ordinario”, di cui alla legge n. 241/1990, poiché vantano un interesse), ma sono semplicemente soggetti che risiedono od operano in un determinato territorio o ad altro titolo collegati a questo<sup>432</sup>.

Sotto questo profilo, è sorta la necessità, in dottrina, di interrogarsi sulla sussistenza o meno di un diritto alla partecipazione *tout court*: infatti, se, da un lato, la Costituzione attribuisce forza normativa di principio al corollario della partecipazione; dall'altro, essa non enuclea uno specifico diritto soggettivo (come fa, per esempio, per i diritti personali o per quelli civili), ma rinvia l'aspetto contenutistico alla legislazione ordinaria. Perciò, se la legge dovesse prevedere un diritto di partecipazione all'interno di uno specifico quadro normativo, esso si configurerebbe come un diritto soggettivo o come un interesse legittimo? La ricerca non si è spinta fino qui, ma la naturale prosecuzione di questa impone almeno una riflessione generale sul tema.

---

<sup>431</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., p. 14.

<sup>432</sup> G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, cit., p. 9.

Di norma, i diritti di partecipazione vengono accostati ai diritti sociali, secondo la visione che vede la partecipazione strettamente connessa all'eguaglianza; tra le due vi è, inoltre, una comunanza anche strutturale: i diritti di partecipazione condividono con i diritti sociali la circostanza secondo cui la loro effettività non è condizione “*ulteriore di un diritto che già di per sé può esistere giuridicamente, ma è condizione di esistenza stessa del diritto*”<sup>433</sup>.

Tale impostazione dovrebbe condurre al riconoscimento dell'esistenza “*di un diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi, ossia l'apprestamento di strumenti e garanzie volti a consentire e promuovere il coinvolgimento dei soggetti privati nella creazione delle regole*” e che “*il punto nodale della distinzione fra diritti partecipativi classici (democrazia rappresentativa) e nuovi diritti sociali di partecipazione (democrazia partecipativa) dovrebbe ravvisarsi nell'obbligo di intervento positivo che i secondi postulano in virtù del loro collegamento con l'art. 3, comma 2, Cost.*”<sup>434</sup>.

È possibile distinguere, dunque, i diritti partecipativi classici (diritto di voto, diritto di petizione, ecc.), dai diritti sociali di partecipazione, i quali abbisognano di un intervento positivo da parte del legislatore. Pertanto, la similitudine con i diritti sociali continua, dal momento che si è osservato che entrambi possano trovare una matrice comune nell'*obbligo di risultato* da parte dello Stato<sup>435</sup>; obbligo che si traduce, dunque, nel dovere di

---

<sup>433</sup> Così, a proposito dei diritti sociali, V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2002, p. 104.

<sup>434</sup> A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., pp. 10-11.

<sup>435</sup> G. AZZARRITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2009, p. 5: “Infatti, se ciò che appare decisivo è il su accennato obbligo di risultato, l'intervento statale appare decisivo, ma non necessariamente unico o diretto. Non è detto cioè che esso deve configurarsi, com'è tradizione, in un assoluto statualista, ma deve essenzialmente preoccuparsi di garantire

garantire un minimo livello prestazionale rispetto ai suddetti diritti. Tuttavia, a differenza dei diritti sociali, i diritti di partecipazione non contengono un riferimento a specifiche prestazioni da ottenere, ma si presentano come prodromici rispetto ad una apertura dialogica finalizzata alla tutela di altri diritti<sup>436</sup>, quale il diritto all'informazione, alla libera manifestazione del pensiero, ecc.

In dottrina si dibatte, quindi, della previsione di una tutela giudiziaria ordinaria per il diritto alla partecipazione del cittadino. Tale opzione viene ritenuta, da alcuni, appropriata in relazione, ad esempio, alla mancata ammissione di uno o più soggetti alla procedura partecipativa, o alla omessa considerazione degli argomenti adottati, o di inadeguata motivazione della decisione, senza estendersi alle generali modalità di svolgimento del processo partecipativo<sup>437</sup>: questo perché, come si è detto, la configurazione stessa dei diritti (sociali) di partecipazione è ancora ambigua. Ad oggi né la dottrina, né la giurisprudenza hanno avuto modo

---

l'effettività del diritto ai singoli. La Repubblica in questo caso non può che essere intesa come la Repubblica dei cittadini e dello Stato apparato assieme, in un rapporto dialettico, non facile né del tutto paritario, ma pur sempre non escludente. Insomma, non si può trascurare l'idea che un ruolo decisivo, non in opposizione a quello che pure deve essere proprio delle istituzioni e dell'apparato pubblico, possa essere esercitato dai privati, dal volontariato, dalle formazioni sociali”.

<sup>436</sup> “Questa analisi viene compiuta rivolgendo l'attenzione ad un diritto che accompagna quelli c.d. di quarta generazione: il diritto di partecipazione che, analogamente ad altri nuovi diritti (di essere ascoltati, di concorrenza, di pari trattamento, di pari opportunità, di non discriminazione, di preservare la propria diversità, ecc.), presenta connotazioni procedurali nel senso che, pur mantenendo un collegamento coi valori dell'eguaglianza e della dignità, è funzionale ad alcuni bisogni: non fa cioè riferimento a prestazioni o rivendicazioni specifiche o a soggetti determinati, implicando piuttosto modalità di accesso che consentano di partecipare ad un dialogo finalizzato alla protezione o ad un rafforzamento di tutela e al riequilibrio di altre situazioni giuridiche soggettive”: M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminare (per l'effettività dei diritti sociali)*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2012.

<sup>437</sup> U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, pp. 779 ss., nonché F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., pp. 41-42.

di esprimersi univocamente sulla natura di tali diritti: si auspica che, stante la recente entrata in vigore del procedimento per il dibattito pubblico sulle grandi opere, gli attori istituzionali possano cogliere l'occasione per fare chiarezza su questo delicato aspetto.

Ciò di cui si sta discutendo rimane, quindi, ancora oggi, una prospettiva *de iure condendo*, anche se quello che è emerso dall'esame delle singole disposizioni testimonia una evidente apertura verso il riconoscimento, l'individuazione e il potenziamento di questa nuova categoria di diritti: l'istituzione del dibattito pubblico nazionale sulle grandi opere, le leggi regionali in materia di partecipazione, l'esperienza del referendum consultivo veneto e le prassi amministrative in materia di patti di collaborazione fanno presumere che la dottrina costituzionale si troverà, a breve, a discutere di tali categorie di diritti emergenti, che riguardano la partecipazione del cittadino ai processi decisionali pubblici.

La ricostruzione sin qui operata tiene anche conto di un ulteriore profilo. Nelle dinamiche connesse alla democrazia partecipativa e, in particolare, se si discorre di diritti sociali di partecipazione, il coinvolgimento dei cittadini, che rappresenta il nucleo fondamentale del diritto, non va misurato tanto in termini quantitativi, quanto in termini qualitativi. È imprescindibile, quindi, per il giurista, dotarsi di una gamma di specifici parametri al fine di soppesare il dato valoriale caratterizzante l'effettiva partecipazione del cittadino<sup>438</sup>: i criteri enunciati dalla presente ricerca tentano di offrire una ricostruzione che conduce ad una reale valutazione, in termini di concretezza, degli istituti presi in esame.

---

<sup>438</sup> Parafrasando G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, cit., p. 797. Se si guarda bene è quanto aveva cercato di teorizzare Arnstein con la sua teoria della scala di intensità della partecipazione, arrivando ad affermare che la partecipazione realmente effettiva fosse solo quella capace di incidere direttamente sulle scelte del decisore pubblico: S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, cit., pp. 216-224.



Di sicuro, non può trascurarsi l'aspetto di tipo evolutivo nelle dinamiche cui si è fatto riferimento: la materia relativa alla configurazione dei diritti di partecipazione appare molto delicata. Nell'ottica dello sviluppo dello Stato-comunità si potrebbe anche immaginare un ruolo della Corte costituzionale nel riconoscimento dei nuovi diritti di partecipazione: allo stato dell'arte, il principio partecipativo esiste, ma la Costituzione ha bisogno di essere continuamente attuata e attualizzata, anche alla luce di esso, ed è in questo contesto che la Consulta potrebbe chiarire la portata effettiva dei diritti di partecipazione.

*4.4. La partecipazione come metodo di governo e come modo d'essere: reale termometro della democraticità di un ordinamento.*

Secondo la disamina svolta, la partecipazione non diviene non solo emblema del costituzionalismo, configurandosi come uno dei limiti contro il potere pubblico, ma essa viene intesa come caratteristica dell'esercizio stesso del potere pubblico<sup>439</sup>: di qui la definizione che la individua come metodo di governo.

Se si riprendono, per un attimo, le premesse da cui si è partiti, si potrà notare che il concetto di *limite* era già stato impiegato per due differenti ambiti: il primo era quello che coinvolgeva i pubblici poteri, intendendo la teoria costituzionalista come argine rispetto a derive autoritarie di qualsivoglia natura; il secondo, invece, si riferiva al limite interno relativo alle condotte dei cittadini. In questo senso, la definizione di democrazia partecipativa, nel suo impersonare anche la nozione di limite,

---

<sup>439</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, cit., pp. 6-7.

esprime al meglio la duplice sostanza della stessa: la partecipazione è *metodo di governo* come soglia imposta al decisore pubblico ed è anche *modo d'essere del cittadino*<sup>440</sup>, che riconosce la presenza dell'altro, senza per questo motivo rinunciare all'esercizio di manifestare liberamente i propri convincimenti e di partecipare ai processi decisionali.

Il percorso svolto conduce, dunque, verso una rinnovata considerazione della condizione del cittadino e, in particolar modo, del suo essere "sovrano", secondo l'art. 1, Cost. Il singolo diviene titolare di una nuova esperienza di sovranità (financo "territoriale"), che gli consente, nell'assoluto rispetto dei consociati, di affermare la propria autonomia, differenziandosi dagli altri<sup>441</sup>. Ecco che, allora, la questione della democrazia partecipativa si immedesima con quella del pluralismo democratico, le quali, a loro volta, si connettono con il principio di uguaglianza.

La partecipazione, come qui prospettata, necessita, quindi, di una ulteriore interiorizzazione da parte dell'ordinamento, passando dall'essere un casuale incidente procedimentale (in molti casi, esclusivamente settoriale) a divenire vero e proprio metodo di governo della *res publica*<sup>442</sup>;

---

<sup>440</sup> P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare*, cit., p. 91: "partecipazione è allora il modo di agire consapevole di individui e gruppi che intendono dare corpo alla democrazia come modello di convivenza prescritto dalla Costituzione".

<sup>441</sup> "Appare, tra l'altro, consono all'affermarsi, oramai impellente, del nuovo ruolo del cittadino come titolare di una nuova sovranità, oltre che alla presa in esame di contestuali esperienze emblematiche da cui trarre insegnamento nell'ottica della considerazione 'territoriale' del diritto. Da un lato, infatti, si affaccia il rinnovato slancio degli enti locali – o entità periferiche - nel pretendere la realizzazione, sempre più concreta, di una propria autonomia come espressione di una vocazione differenziata rispetto all'intera nazione; dall'altro, sta divenendo sempre più pressante il consolidarsi del ruolo decisivo della consultazione del cittadino, quale protagonista della vita democratica": G. TIEGHI, *Autonomia e partecipazione: 'laboratori di democrazia' per un rinnovato 'right to experiment'*", cit., p. 498.

<sup>442</sup> G. TIEGHI, *Autonomia e partecipazione: 'laboratori di democrazia' per un rinnovato 'right to experiment'*, cit., p. 500: "La partecipazione di cui si parla è, nello specifico,

adottare il *modus operandi* partecipativo significa contemplare un cambio strutturale delle istituzioni pubbliche, in grado di fronteggiare la difficile condizione in cui versano le odierne democrazie, nella prospettiva di recuperare la distanza siderale fra cittadini e istituzioni<sup>443</sup>. Tale formula – che si fa, dunque, modo di operare – è indirizzata al fare, all'intervenire, è interamente volta alla pragmaticità, al valore dell'esperienza: il cambio di passo pone il cittadino in prima linea, vigile, accorto e responsabile delle proprie decisioni, soprattutto quelle che concernono il contesto locale in cui egli vive e si adopera<sup>444</sup>.

---

orientata nella prospettiva di uno spostamento, da 'incidente esterno' ai processi decisionali, a 'metodo di governo' della complessità". Il concetto ripercorre tutto il contributo di A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, cit.,

<sup>443</sup>F. PIZZOLATO, *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, cit., pp. 22-23: "Una democrazia così intesa non è astretta entro l'ambito istituzionale del potere pubblico, ma si diffonde in tutte le sfere dell'agire sociale, entro cui la partecipazione resa feriale dei cittadini offre loro una possibilità concreta di contribuire a ordinare i rapporti sociali. La nostra Costituzione interpreta dunque la democrazia non solo e non tanto nella sua dimensione più visibile, quella del potere scandita in elezioni, partiti e istituzioni, ma anzi tutto come la capacità del corpo sociale di costruire, in alleanza essenziale con le istituzioni, uno stile cooperativo di convivenza, orientato al 'pieno sviluppo della persona umana' (art. 3, c. II, Cost.)".

<sup>444</sup> "I territori e tutti i loro attori (pubblici e privati) sono infatti in prima linea di fronte alla necessità di disegnare politiche pubbliche innovative, e di mobilitare le energie locali per costruire nuove forme di sostenibilità del vivere individuale e collettivo. Dalle fragilità più strettamente individuali a quelle che colpiscono le comunità e i territori, tutte reclamano politiche che sappiano recuperare e mantenere un contatto costante con le coscienze dei territori e con le competenze esperienziali dei loro abitanti (...)Ma ciò a patto che la complementarietà fra i due tipi di partecipazione non venga scambiata per fungibilità: occorre cioè evitare il rischio che l'enfasi posta sul 'fare' non divenga il nuovo alibi per rimettere in ombra il 'decidere', poiché è infine da questo che dipenderà la possibilità di assicurare effetti duraturi e stabili alle nuove dinamiche collaborative (...)“L'impegno concreto nella cura dei beni comuni genera negli abitanti nuova consapevolezza e nuove capacità (o meglio, risveglia e valorizza capacità in realtà innate), rendendoli interlocutori sempre più competenti anche nei processi decisionali": A. VALASTRO, *La partecipazione alla prova dei territori: dal "decidere" al "fare". Partecipazione e democrazia locale: un tema antico che ritorna*, in <http://www.lab-sus.org/2016/08/la-partecipazione-alla-prova-dei-territori-dal-decidere-al-fare>.

Sul versante dei cittadini, la democrazia partecipativa rappresenta, inoltre, uno strumento formativo per i medesimi, un vero e proprio metodo educativo della cittadinanza<sup>445</sup>: la garanzia costituzionale che copre queste considerazioni è rinvenibile nell'interpretazione sistematica dell'art. 21, Cost., che accoglie un concetto ampio di libera manifestazione del pensiero, la quale abbraccia il diritto a ricevere una corretta informazione, soprattutto con riferimento a decisioni e provvedimenti che possano incidere sulla vita di una determinata comunità territoriale. Riecheggia qui il pensiero di Dewey, secondo il quale la democrazia deve essere posta in stretta relazione rispetto all'educazione: la prima, infatti, deve essere concepita non solo come forma di governo, ma come *modus vivendi*, vita associata, esperienza comunicata e congiunta tra i consociati<sup>446</sup>. E la piena attuazione del principio della libera manifestazione del pensiero consente di riconnettere anche questo ulteriore profilo costituzionale: se la democrazia deve essere educazione, è imprescindibile che quest'ultima contempli, al suo interno, occasioni di formazione dei cittadini che includano il diretto coinvolgimento degli stessi, come è avvenuto nell'esperienza veneta sul referendum consultivo per l'autonomia.

Da questi ulteriori spunti, si arriva, poi, al concetto di *active liberty*, di origine nordamericana, che ha come riferimento il concetto, per l'appunto, di uomo libero “*il cui ruolo cardine o, al contrario, la sua negazione, divengono decisivi a priori per la realizzazione del*

---

<sup>445</sup> È quanto sostenuto da V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, cit.

<sup>446</sup> J. DEWEY, *Democrazia e educazione*, cit., pp. 115 - 116. L'intento educativo e, più in particolare, la funzione pedagogica della partecipazione la si è ravvisata anche nelle analisi dell'esperienza del bilancio partecipativo di Porto Alegre: V. PAZÉ, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia "redistributivo"*, cit., p. 222.

*costituzionalismo in quanto tale*<sup>447</sup>. Se si interpreta, dunque, la democrazia partecipativa come modo d'essere per il cittadino, ciò che ne consegue è la creazione di un nuovo modello di cittadinanza, in cui i singoli possano pienamente esprimere la loro personalità, contribuendo all'attuazione dei principi costituzionali. Ecco che, allora, la dimensione soggettiva del principio partecipativo si riaggancia a questa visione: la partecipazione è un *modo d'essere dei cittadini* che, lungi dall'essere una considerazione di carattere esclusivamente sociale, rileva sotto il profilo strettamente giuridico-costituzionale. L'esito della procedura partecipativa è il segno del percorso effettuato dai cittadini attivi, fatto di dibattito e confronto, di scambio di opinioni, che rappresenta, già di per sé, l'attuazione del principio democratico: attraverso il metodo dialettico, le deliberazioni, adottate nel contraddittorio, sono la prova di un diverso modo di procedere, che tutela la personalità degli interlocutori civici.

Certo è che la consistenza del diritto alla partecipazione si fa tanto più pregnante nell'ambito locale, esaltando la connessione tra quest'ultimo e la personalità del cittadino<sup>448</sup>: all'interno delle dinamiche urbane i processi partecipativi riguardano direttamente la comunità di riferimento e si rivelano particolarmente efficaci.

Si ritorna, dunque, al concetto di democrazia partecipativa come scudo del pluralismo democratico e come stimolo per la valorizzazione delle particolarità presenti nella società civile<sup>449</sup>. Se il livello locale rimane il prediletto dai fenomeni partecipativi, è anche vero che, in alcuni casi, la

---

<sup>447</sup> G. TIEGHI, *Costituzionalismo giacobino o liberale*, cit., p. 376.

<sup>448</sup> "I comuni sono il tessuto connettivo del sistema": M. BERTOLISSI, *Il regionalismo di fronte ai problemi del nostro tempo*, intervento al Seminario di studi in onore del Prof. Enzo Balboni, piattaforma Google Meets, 30.10.2020.

<sup>449</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 27.

partecipazione è scaturita da livelli di governo molto più elevati, come nel caso dell'istituto del dibattito pubblico di cui all'art. 22 del Codice degli Appalti, che ricalca il suo predecessore francese: in queste ipotesi, la democrazia partecipativa si riallaccia ad un contesto più ampio, all'interno del quale si ritrovano logiche connesse, chiaramente, ad ambiti più generali, come quello ambientale o quello su determinanti scelte di fondo inerenti alle politiche nazionali.

Tirando le somme del lavoro svolto, si può concludere che nell'ordinamento italiano è presente il principio di partecipazione; la sua sussistenza è dimostrabile attraverso l'analisi del dettato costituzionale, delle fonti di rango primario e secondario, nonché dall'osservazione delle prassi attualmente in essere; allo stesso tempo, esso necessita, però, di ulteriore attuazione al fine di riempirlo di contenuti concreti.

Esiste un diritto alla partecipazione del cittadino, senza termini, né condizioni? La risposta mi pare debba essere negativa. Ad oggi, non esiste un indiscriminato diritto alla partecipazione dei cittadini in sé e per sé considerato, ma, allo stesso tempo, non vi sono condizioni ostative alla configurazione dello stesso. Ciò che si sta facendo avanti è, per certo, una nuova generazione di diritti, i cosiddetti diritti sociali di partecipazione, la cui effettività sta, per l'appunto, nel riconoscimento da parte del legislatore ordinario, in base all'attuazione della Costituzione.

Quali sono le connotazioni di tali diritti? Ad oggi, i diritti di partecipazione sembrano essere più vicini al rango degli interessi legittimi, piuttosto che a quelli dei diritti soggettivi: questo perché essi trovano riscontro in macro-processi amministrativi, che non contemplano la giustiziabilità degli stessi avanti al giudice ordinario. Tuttavia, non sembra irrealizzabile una diversa configurazione degli stessi, che si basi sulla

ricostruzione qui svolta. Dal momento che la partecipazione assurge a rango costituzionale è ipotizzabile che le posizioni giuridiche soggettive derivanti dall'attuazione di tale principio necessitino di un riconoscimento più completo: nulla vieta, al giorno d'oggi, di individuare specifiche categorie di interessi, i quali possano concretizzare posizioni di diritto soggettivo in seno all'ordinamento, tutelabili e giustiziabili avanti il giudice ordinario.

Ciò è prospettabile non tanto per una semplice teoria evolutiva dell'ordinamento, quanto per i principi giuridici che l'attuazione della democrazia partecipativa reca con sé. Se la democrazia è ancora quella forma di Stato e di governo che consente a sé stessa di auto-migliorarsi<sup>450</sup>, la sua spinta propulsiva, in termini di partecipazione, deve servire per rinsaldare il principio del pluralismo istituzionale: essa, dunque, si erge come rappresentante del pluralismo democratico, impersonando *di fatto* non solo una teoria politica, ma anche un metodo di organizzazione della società, all'interno del quale la persona umana è ricollocata al centro<sup>451</sup>. Se “*La democrazia partecipativa è fatta di processi e di garanzie*”, essa è “*metodo*”<sup>452</sup> e svela una direzione che vede il filo conduttore della democraticità passare attraverso il trinomio partecipazione, pluralismo e libertà<sup>453</sup>.

---

<sup>450</sup> E. GENTILE, “*In democrazia il popolo è sempre sovrano*” *FALSO!*, Laterza, Roma-Bari, 2016, p. 143, ripreso anche da A. DI GIOVINE, *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, cit., p. 103.

<sup>451</sup> “Pluralismo è pertanto, contemporaneamente, una teoria politica e un modello di organizzazione della società civile in forme rispettose della persona e degli ambiti in cui essa esplica il proprio dinamismo”: in *Dizionario delle idee politiche*, cit., p. 626.

<sup>452</sup> A. VALASTRO, *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, cit., p. 9.

<sup>453</sup> “Prima di ogni altra libertà, datemi la libertà di conoscere, di esprimermi, e di discutere liberamente secondo coscienza”: J. MILTON, *Areopagitica. Discorso per la libertà di stampa*, Bompiani, Milano, 2002, edizione del 2010 per il *Corriere della Sera*, p. 61.

Adottata questa prospettiva, è chiaro che l'attuazione di una società autenticamente pluralista passa per il riconoscimento di maggiori garanzie del cittadino nei confronti del potere statale: come per il riconoscimento del suffragio universale, la cui eco riecheggia nella formulazione dell'art. 48, Cost., anche la partecipazione del cittadino – negli ambiti, più o meno informali, delle arene deliberative e dei processi partecipati – può assurgere a vero e proprio diritto soggettivo. Tanto più se si tiene conto che l'art. 48, Cost., ha cura di specificare come il diritto di voto sia anche un dovere civico, il quale – per definizione – tende alla responsabilizzazione del suo titolare. Se si guarda bene, infatti, i diritti partecipativi contengono, già di per sé, le caratteristiche proprie del dovere civico perché obbligano – per la loro conformazione – il cittadino ad interessarsi, ad esporsi ad affermare la sua opinione.

Attraverso il ripensamento del concetto radicale riguardante sovranità popolare, si è potuto condurre un percorso giuridico complesso (e non esaustivo) che ha visto la democrazia partecipativa come soluzione adottabile per poter supplire alle mancanze dell'istituto della rappresentanza democratica e per poter, finalmente, dare attuazione alle disposizioni costituzionali di principio.

Il suo essere, al contempo, obiettivo, strumento e modo, sia per le istituzioni democratiche, sia per i cittadini, la sua vicinanza al contesto locale e la sua attitudine alla sperimentazione hanno reso la democrazia partecipativa un esempio di attingimento “*al mercato delle idee*”, che potrebbe indicare la strada per un'effettiva riforma del sistema-Paese.



## Bibliografia

- ABBIATE T., *La partecipazione popolare al processo costituente*, in AA.VV., *Tunisia. La primavera della Costituzione*, a cura di T. Groppi e I. Spigno, Carrocci Editore, Roma, 2015;
- ACCETTURA B., *Politiche di valorizzazione e funzione sociale dei beni culturali. Pratiche di cittadinanza attiva*, in *federalismi.it*, n. 16/2019;
- ACKERMAN B. – FISHKIN J., *Deliberation Day*, in AA.VV., *Debating Deliberative Democracy*, a cura di B. Ackerman, di J. Fishkin, Blackwell, Malden, 2003;
- AINIS M., *Con il referendum non c'è legge che tenga*, in *L'Espresso*, 16 luglio 2015;
- ALBANESE A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 2002;
- ALLEGRETTI G., *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettabilità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003.
- ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2006;
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa* (voce), in *Enc. dir.*, Annali IV, Milano, 2011;
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2008;
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze University Press, Firenze, 2010;

- ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011;
- ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007;
- ALLEGRETTI U., *Pubblica amministrazione e ordinamento democratico*, in *Il Foro italiano*, 1984;
- ALLEGRETTI U., *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2013;
- ALLEGRETTI U., *Un caso di attuazione del principio costituzionale di partecipazione: il regolamento del dibattito pubblico sulle grandi opere*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.
- ANTONELLI V. *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G. C. De Martin e D. Bolognino, Cedam, Padova, 2010;
- ANZON DEMMIG A., *Il regionalismo «asimmetrico»: la via italiana e la recente riforma tedesca*, in *Quaderni costituzionali*, 2006;
- ANZON DEMMIG A., *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;
- ARBAN E., *The referenda for more autonomy in Veneto and Lombardia: constitutional and comparative perspectives*, in *Perspective on Federalism*, n. 1/2018;
- ARENA G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/2017;
- ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006;

- ARENA G., *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997;
- ARNSTEIN S.R., *A Ladder of Citizen Participation*, in *AIP Journal*, Vol. 35, n. 4, luglio 1969;
- ATRIPALDI V., *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1974;
- ATRIPALDI V., *Il concetto di partecipazione nella dinamica delle relazioni Stato-società*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Giuffrè, Milano, 1988;
- AVERARDI A., *L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4/2016;
- AZZARRITI G., *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2009;
- BALDASSARRE A., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997;
- BALDASSARRE A., *Due concetti di costituzionalismo*, in AA.VV., *Πολιτεία. Liber amicorum Agostino Carrino*, a cura di C. De Angelis e A. Scalone, Mimesis, Sesto San Giovanni 2020;
- BARBER N., *Scottish Independence and the Role of the United Kingdom*, in [www.constitutionallaw.org](http://www.constitutionallaw.org), 11.01.2012;
- BARBERA A., *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2006;
- BARISONE M., *Le trasformazioni della comunicazione politica nella democrazia del pubblico*, in AA.VV., *Culture politiche, democrazia e rappresentanza*, a cura di F. Saccá, FrancoAngeli, Milano, 2014.

- BENVENUTI F., *Appunti di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1959;
- BENVENUTI F., *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Cedam, Padova, 1996;
- BENVENUTI F., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Marsilio Editori, Venezia, 1994;
- BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1978, p. 6 ss., ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. IV, *Articoli e altri scritti 1970-1983*, Vita e Pensiero, Milano, 2006;
- BENVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Marsilio Editore, Venezia, 1961;
- BENVENUTI L., *Principio di sussidiarietà, diritti sociali e welfare responsabile. Un confronto tra cultura sociologica e cultura giuridica*, in *JusOnline*, n. 3/2018;
- BERGONZINI G., *Democrazia fiscale partecipativa e Città*, in *federalismi.it*, n. 21/2019; MENEGATTO G., *Per un recupero dei principi del federalismo fiscale in tema di finanza degli enti locali*, in *federalismi.it*, n. 7/2021;
- BERTI G. *Amministrazione e Costituzione*, in *Diritto amministrativo*, 1993;
- BERTI G., *Commento art. 5*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna, 1975;
- BERTI G., *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974;
- BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994;

BERTI G., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975.

BERTI G., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in AA.VV., *Problemi attuali della "sussidiarietà"*, a cura di E. De Marco, Giuffrè, Milano, 2005;

BERTOLISSI M., *Autogoverno e democrazia: considerazioni introduttive*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;

BERTOLISSI M., *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Jovene, Napoli, 2015.

BERTOLISSI M., *Fiscalità, diritti, libertà. Carte storiche e ambiti del diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2015;

BERTOLISSI M., *Il regionalismo di fronte ai problemi del nostro tempo*, intervento al Seminario di studi in onore del Prof. Enzo Balboni, piattaforma Google Meets, 30.10.2020;

BERTOLISSI M., *Livio Paladin. Appunti riflessioni ricordi di un allievo*, Jovene, Napoli, 2015;

BERTOLISSI M., MENEGHELLI R., *Lezioni di diritto pubblico generale*, Giappichelli, Torino, 1996;

BERTOLISSI M., *Relazione al Convegno (webinar) di Presentazione del Volume "La città e la partecipazione tra diritto e politica"*, organizzato dal Dipartimento di Diritto pubblico, comunitario e internazionale dell'Università di Padova, 25.09.2020;

BERTOLISSI M., *Riformare la pubblica amministrazione* acqui està el busilis; Dios nos valga!, in *federalismi.it*, Editoriale del n. 26/2021;

BERTOLISSI M., *Tempo, esperienze, riforme*, in AA.VV., *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*;

BERTOLISSI M., *Ultima lectio*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, (a cura di) G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Jovene, Napoli;

BESSETTE J. M., *The Mild Voice of Reason: Deliberative Democracy and American Government*, University of Chicago Press, Chicago, 1994;

BESSETTE J., *Deliberative democracy. The Majority Principle in Republican Government*, in AA.VV., *How democratic is the Constitution*, a cura di R. A. Goldwin e W. A. Schambra, American Enterprise Institute, Washington D.C., 1980;

BETTINI R., *La partecipazione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1973;

BIFULCO R., *Art. 5*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Milano, 2006;

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Rassegna Astrid*, 2009;

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, n. 1/2017;

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir. Ann.*, IV, Giuffrè, Milano, 2011;

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze University Press, Firenze, 2010;

BILANCIA F., *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017;

BIN R., “*Regionalismo differenziato*” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, *Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;

BIN R., *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017;

BIN R., *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia differenziata: allegramente verso l’eversione*, in *forumcostituzionale.it*, 16 marzo 2019;

BIN R., *La sussidiarietà «orizzontale»: alla ricerca dei soggetti privati*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1999;

BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012;

BIRAL A., *Per una storia della sovranità*, in ID, *Storia critica della filosofia politica moderna*, a cura di G. Duso, FrancoAngeli, Milano, 1999;

BISCARETTI DI RUFFIA P., *La pubblica amministrazione e l’ordinamento politico-costituzionale*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, vol. I, Bologna, 1958;

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006;

BOBBIO L., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell’autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2010,

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984;

BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. II La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 2000;

BOLAFFI A., *Il crepuscolo della sovranità. Filosofia e politica nella Germania del Novecento*, Donzelli, Roma, 2002;

BOSETTI G., MAFFETTONE S., *Introduzione*, in AA.VV., *Democrazia deliberativa: cosa è*, a cura di G. Bosetti, S. Maffettone, Luiss University Press, Roma, 2004;

BREYER S., *Active Liberty. Interpreting Our Democratic Constitution*, Alfred A. Knopff, New York, 2005;

BRUNAZZO M., *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2017;

BUSATTA L., *Stranieri e città: la partecipazione “estesa” quale strumento di accoglienza e inclusione*, in AA.VV., *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, a cura di F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja, Giappichelli, Torino, 2019;

CAMPAGNOLI M. N., *Diritto all’educazione e nuove tecnologie. Sulla necessità di un approccio consapevole*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019;

CANNIZZARO E., *Esercizio di competenze e sovranità nell’esperienza giuridica dell’integrazione europea*, in *Rivista italiana di diritto costituzionale*, 1996;

CAPUTI JAMBRENGHI N. T., *Note minime su beni comuni e funzione amministrativa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017;

CARAMASCHI O., *Il referendum per l’autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019;

CARETTI P., *Diritto dell’informazione e della comunicazione. Stampa, radiotelevisione, telecomunicazioni, teatro e cinema*, il Mulino, Bologna, 2013;

CARLONI E., *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;

CASILLO I., *Il débat public francese: difesa dell’ambiente o difesa della democrazia? Una lettura critica dell’offerta istituzionale di democrazia*



*partecipativa in Francia in occasione dei venticinque anni del débat public*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020;

CASILLO I., *La procedura di dibattito pubblico francese: una pratica ventennale di democrazia partecipativa sulle grandi opere*, in AA.VV., *Il dibattito pubblico per infrastrutture utili, snelle e condivise. Manuale di applicazione della nuova legge*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2019;

CASSELLA F., *Profili costituzionali della rappresentanza. Percorsi storici e comparatistici*, Jovene, Napoli, 1997;

CHIARELLI R., *Il populismo nella costituzione italiana*, in AA.VV., *Il populismo tra storia, politica e diritto*, a cura di R. Chiarelli, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015;

CHIRULLI P., *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *Giustiziamm.it*, 2012;

CIARLO P., *Democrazia, partecipazione popolare e populismo ai tempi della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018;

CIARLO P., M. BETZU M., *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;

CITTADINO F., TRETTEL M., *Il “dibattito pubblico” in prospettiva multilivello: tra mito partecipativo e prassi istituzionale*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020;

COCCO G., *Federalismo municipale partecipato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019;

COCCONI M., *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo*, in ID., *La partecipazione all’attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, 2010;

CORTESE F., *Che cosa sono i beni comuni*, in AA.VV., *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, a cura di M. Bombardelli, Editoriale Scientifica, Trento, 2016;

CORVAJA F., *Lo straniero nella città: la cittadinanza amministrativa*, in AA.VV., *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, in AA.VV., *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, a cura di F. Pizzolato, A. Scalone, F. Corvaja, Giappichelli, Torino, 2019;

COSTA P. *Cittadinanza*, Laterza, Roma-Bari, 2005;

COSTANT B., *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, a cura di L. Arnaudo, Liberlibri, Macerata, 2001;

COSTANTINI D., *La democrazia dei moderni. Storia di una crisi*, Firenze University Press, Firenze, 2012;

COSTANZO P., *Miti e realtà dell'accesso a Internet (una prospettiva costituzionalistica)*, in *Consulta Online*, 17.10.12;

COTTURRI G., *La democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 1/2005;

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (1955)*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e disillusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985;

CROUCH C., *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009;

D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004;

D'ANDREA A., *Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito un costituzionalista 'ansioso' il dibattito sulla freschezza di John Dewey*, in <http://romatrepres.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/02/Una-certa-idea-di-democrazia-con-riguardo-alle-più-recenti-vicende-del-nostro-paese.pdf>;

- D'ATENA A. *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1/2001;
- D'ATENA A., *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019;
- DE LUNGO D., *Internet fra democrazia e diritti costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 4/2019.
- DE MARCO E., *Percorsi del "nuovo costituzionalismo"*, Giuffrè, Milano, 2005;
- DE MARTIN G. C., *Autonomia locale e riforma dello stato*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Cedam, Padova, 1998;
- DE MARTIN G. C., *Umberto Pototschnig: per un effettivo sistema di autonomie territoriali*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;
- DE SANTIS V., *La nuova legge della Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio AIC*, Ottobre 2013;
- DE SIERVO U., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituente italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello stato democratico*, Vita e Pensiero, Brescia-Milano, 1980;
- de TOCQUEVILLE A., *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, Bur, Milano, 2006;
- de TOCQUEVILLE A., *La democrazia in America*, Bur Rizzoli, Milano, 2015;
- DEGRASSI L., *Diritti, libertà e cultura. Un approccio di base*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2017;

DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012;

DEWEY J., *Democrazia e educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1954.

DEWEY J., *Esperienza e educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1955;

DEWEY J., *Scuola e Società*, La Nuova Italia, Firenze, 1975;

DI COSIMO G., Sui contenuti del regionalismo differenziato, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;

DI GIOVINE A., *Dal principio democratico al sistema rappresentativo: l'ineluttabile metamorfosi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020;

DI GREGORIO A., *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e costituzionalismo*, in *DPCE Online*, n. 3/2020;

DICEY A.V., *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the XIX Century*, Macmillan, Londra, III ed., 1924;

*Dizionario delle idee politiche*, diretto da E. Berti e G. Campanini, Roma, Editrice Ave, 1993;

DONÁ F., *Autonomia differenziata e partecipazione popolare*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2019;

DONÁ F., *La Regione del Veneto laboratorio di formazione dei cittadini*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;

DONÁ F.: *Partecipazione e sussidiarietà nella valorizzazione dei beni culturali: strumenti disponibili e prospettive future*, in *federalismi.it*, n. 26/2020;

DURET P., *La sussidiarietà "orizzontale": le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, n. 1/2000;

DURET P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004;

DUSO G., *Buon governo e agire politico dei governati: un nuovo modo di pensare la democrazia*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero moderno*, n. 45/2016;

DUSO G., *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2002;

DUSO G., *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Polimettrica, Monza, 2007;

DUSO G., *La rappresentanza come radice della teologia politica in Carl Schmitt*, in ID, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Franco Angeli, Milano, 2003; G. COMAZZETTO G., *Pensare l'Europa federale: contributo alla discussione*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, a cura di G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Jovene, Napoli, 2020, pp. 256 – 258.

DUSO G., *La responsabilità come categoria giuridica*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, a cura di G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Jovene, Napoli, 2020;

EBBESSON J., *The notion of public participation in international environmental law*, in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 8, 1, 1998;

ELSTER J., *Deliberation and Constitution Making*, in AA.VV., *Deliberative Democracy*, a cura di J. Elster, CUP Cambridge, 1998;

ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954;

ESPOSITO C., *Riforma dell'amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in *La Costituzione Italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954;

FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2017;

FALZEA P., *L'intervento dei soggetti privati nelle attività di interesse generale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, a cura di L. Ventura, Giappichelli, Torino, 2004;

FASONE C., *Una indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, in *Revista catalana de dret públic-Blog*, 15 settembre 2015;

FEOLA M., *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014;

FERRAIUOLO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *federalismi.it*, n. 15/2015;

FERRAJOLI L., *Iura paria. I fondamenti della democrazia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017;

FERRARA A., *Alcuni fattori di debolezza della cultura politica democratica in Italia*, in AA.VV., *La cultura politica nell'Italia che cambia. Percorsi teorici ed empirici*, a cura di F. Crespi e A. Santambrogio, Carocci, Roma, 2001;

FERRARA G., *Sulla democrazia costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, vol. V, Jovene, Napoli, 2009;

FERRARA R., *Introduzione al diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2014;

FERRARESE M. R., *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 2/2019;

FERRARI G. F., “Civil law” e “common law”: aspetti pubblicistici, in AA.VV., *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari, tomo II, Laterza, Roma-Bari, 2014;

FICHERA F., *Spunti tematici intorno al nesso tra principi di eguaglianza e di partecipazione di cui all’art. 3, 2° comma, della Costituzione*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1974;

FIDELBO E., *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, n. 3/2018;

FLORIDIA A., *Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: elements of a possible theoretical genealogy*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 3/2014;

FOLLSDAL A., *The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Where (not) to Look*, in AA.VV., *Deliberative Democracy and its Discontents*, a cura di S. Besson, J.L. Martì, Aldershot, Ashgate, 2006;

FRANKEL E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico* (1958), trad. it. a cura di L. Ciaurro e C. Forte, Giappichelli, Torino, 1994;

FRIIS-HANSEN E., KYED H.M., *Participation, Decentralization and Human Rights*, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 2009;

FROSINI T.E., *I diritti dichiarati sul serio, Introduzione alla Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino [1789]*, Liberlibri, Macerata, 2008;

- FROSINI T.E., *Potere costituente e sovranità popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016;
- FROSINI T.E., *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997;
- FROSINI T.E., *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. II, 2008;
- FURLAN F., *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018;
- G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, II ed., Laterza, Roma-Bari, 1949;
- GALLO C.E., *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2002;
- GALLO F., *Democrazia 4.0. La Costituzione, i cittadini e la partecipazione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020;
- GALSTON W.A., *Diversity, Toleration, and Deliberative Democracy: Religious Minorities and Public Schooling*, in AA.VV., *Deliberative Politics, Essays on Democracy and Disagreement*, a cura di S. Macedo, Oxford University Press, New York-Oxford, 1999;
- GANGEMI G., *Presentazione a S. TRENTIN, La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma, 2006;
- GARA M., *What Kind of Institutional Implementation for Participatory Democracy? Theories and Debate During the Long 1970s in the United States*, in *Journal of American History and Politics*, n. 3/2020;
- GARDNER J.A., *The «State as Laboratories» Metaphor in State Constitutional Law*, in *Valparaiso University Law Review*, n. 2/1996;
- GBIKPI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberative: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005;



- GENTILE E., *“In democrazia il popolo è sempre sovrano” FALSO!*, Laterza, Roma-Bari, 2016;
- GIANGASPERO P., *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 2/2018;
- GIGLIONI F., *Che cos'è il diritto delle città*, in labsus.org, 2018;
- GIGLIONI F., *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 1/2018;
- GOMARASCA P., *Comunità e partecipazione. L'idea di democrazia in Pier Luigi Zampetti*, Giappichelli, Milano, 2011;
- GORI L., *Il sistema delle fonti del diritto nel terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018;
- GRAZIADEI M., *Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions*, in AA.VV., *The Oxford Handbook of Comparative Law*, a cura di M. Reimann, M. Zimmermann, Oxford University Press, Oxford-New York, 2006;
- GROSSI P., *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Rosselli*, il Mulino, Bologna, 2018;
- GROSSI P., *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017;
- GROSSI P., *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, ora in *L'invenzione del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2017;
- GROSSO E., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nel pensiero di Norberto Bobbio*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015;

GROSSO E., POGGI A., *Il regionalismo differenziato: potenzialità e aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 2/2018;

GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951;

GUIDI G., *Serve una rinnovata cultura della partecipazione ripensando alla difesa civica*, in *federalismi.it*, n. 10/2014;

HÄBERLE P., *Öffentlichkeit und Verfassung* (1969); ID., *Die offene Gesellschaft der Verfassungsinterpreten* (1975); ID., *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens* (1977), tutti in ID., *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein, 1980, ed ora anche in ID., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3° ed., Berlin, 1998;

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996;

HABERMAS J., *Il pensiero post-metafisico*, Laterza, Roma-Bari, 1991.

HABERMAS J., *La crisi della razionalità nel capitalismo matura*, Laterza, Roma-Bari, 1976;

HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *The Federalist papers* (1787-1788), Oxford University Press, Oxford, 2008;

HEGEL G. W. F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, tr. it., Bompiani, Milano, 2006;

IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Laterza, Roma-Bari, 2006;

KAUFMAN A.S., *Human Nature and Participatory Democracy*, in AA.VV., *Responsibility*, a cura di C. J. Friedrich, The Liberal Arts Press, New York, 1960;

LA PIRA G., *Relazione sui principi relativi ai rapporti civili*, in A.C., seduta del 9 settembre 1946.

LACLAU E., *La ragione populista*, trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2008;

LANCHESTER F., *Lo Stato sovrano dopo l'affermazione del modello democratico*, in *federalismi.it*, n. 21/2011;

LEGRAND P., *The Impossibility of Legal Transplants*, in *Maastricht Journ. eur and comp. law*, n. 4/1997;

LESSONA S., *La posizione costituzionale della pubblica amministrazione*, in *Problemi della Pubblica Amministrazione*, vol. III, 1960;

LEYLAND P., *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2014;

LIETO S., *Il diritto di partecipazione fra autorità e libertà*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012;

LO PRESTI I.M., *Il diritto di partecipazione nell'esperienza delle comunità autonome spagnole e le esigenze di proceduralizzazione degli strumenti partecipativi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020;

LUCCARELLI A., *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Bari, 2013;

LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in Atti del convegno "Esposito, Crisafulli, Paladín. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", in AA. VV., *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladín*, a cura di L. Carlassare, Cedam, Padova, 2004;

LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996;

MACEDO S., *Introduction*, in AA.VV., *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*, a cura di S. Macedo, Oxford University Press, New York-Oxford, 1999;

MACHIAVELLI N., *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Biblioteca Treccani, Milano, 2006;

MACPHERSON C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, New York, 1977;

MANCINI P., A.C., seduta del 17 marzo 1947;

MANETTI M., *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018;

MANSBRIDGE J., *Beyond Adversary Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1983;

MANSILLON Y., *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006;

MANZETTI V., *Il “dibattito pubblico” nel nuovo Codice dei contratti*, in *federalismi.it*, n. 5/2018;

MARCENÒ V., *Bobbio “al di là di Kelsen”. Il superamento dell’etica dell’indifferenza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015;

MARSOCCI P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015;

MARSOCCI P., *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2016;

MARSOCCI P., *Effettività e “sincerità” della partecipazione popolare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015;

MARSOCCI P., *Lo spazio di Internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2011.

MARSOCCI P., *Uguaglianza e memoria costituzionale di un legame costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2017;

MARTUCCELLI D., *La partecipazione al di là della partecipazione*, in *Iride*, n. 1/2021.

MATTEUCCI N., voce *Costituzionalismo*, Treccani, Enciclopedia delle Scienze sociali, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 1992;

MENEGATTO G., *In cammino verso l'autonomia differenziata*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;

MENEGHELLI R., *Stato e democrazia visti dall'alto*, Cedam, Padova, 1999;

MEZZANOTTE C., *Referendum e legislazione*, relazione al convegno AIC "Democrazia maggioritaria e Referendum", Siena, 3-4 dicembre 1993;

MEZZANOTTE P., *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, n. 32/2020;

MICHIARA P., *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani. L'esperienza del Comune di Bologna*, in *Aedon*, n. 2/2016;

MILLER D., *Deliberative Democracy and Social Choice*, in AA.VV., *Debating Deliberative Democracy*, a cura di B. Ackerman e J. Fishkin, Blackwell, Malden, 2003;

MILTON J., *Areopagitica. Discorso per la libertà di stampa*, Bompiani, Milano, 2002, edizione del 2010 per il *Corriere della Sera*;

MITROTTI A., *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018;

MOLASCHI V., *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

MORELLI A., *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta Online*, n. 1/2018;

- MORO A., *Il Diritto. Lezioni di Filosofia del diritto tenute presso l'università di Bari. Appunti sull'esperienza giuridica: lo Stato 1946-1947*, Cacucci, Bari, 1978;
- MOROLLO F. *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE online*, n. 2/2019;
- MORRONE A., *Il regionalismo differenziato Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 2007;
- MORTATI C., *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975;
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975;
- MUIR W.K., *Legislature: California's School for Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1982;
- NAPOLITANO A., *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, n. 21/2018;
- NARDOCCI C., *Prime note in tema di sovranità, rappresentanza politica e multiculturalismo: tra nuove forme di cittadinanza e "diritti di autogoverno"*, in *federalismi.it, Focus Human Rights*, n. 3/2018;
- NICOLINI M., *Autonomie e 'nuovi' diritti di partecipazione, tra modelli teorici e realtà costituzionale*, in AA.VV., *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva mediale*, a cura di G. Ferri, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015;
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1980;

NIGRO M., *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989;

NIGRO M., *La pubblica amministrazione tra costituzione formale e costituzione materiale*, in *Rivista trimestrale di diritto processuale civile*, 1985, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, Giuffrè, Milano, 1996;

OLIVETTI M., *Art. 1*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Milano, 2006;

OLIVETTI RASON N., *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/1999;

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

ORLANDO E., *Il dibattito pubblico nella Convenzione di Aarhus e nella legislazione europea*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020;

ORTINO S., *Il nuovo nomos della terra: profili storici e sistematici dei nessi tra innovazioni tecnologiche, ordinamento spaziale, forma politica*, il Mulino, Bologna, 1999;

PAIN T., *Rights of Man*, 1791-1792;

PALOMBELLA G., *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*, Dedalo, Bari, 1997;

PAPA A., *“Democrazia della comunicazione” e formazione dell’opinione pubblica*, in *federalismi.it*, numero speciale 1/2017;

PARKINS J.R., MITCHELL R.E., *Public Participation as Public Debate: A deliberative Turn in Natural Resource Management*, in *Society and Natural Resources*, 2005;

PASTORI G., *La pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, il Mulino, Bologna, 1997;

PATEMAN C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970;

PATERNÓ M. P., *La democrazia e il suo concetto: la modernità*, in AA.VV., *Democrazia. Storia e crisi di una forma politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013;

PAZÉ V., *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: un esperimento di democrazia "redistributivo"*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2/2009;

PEGORARO L., RINELLA A., *Sistemi costituzionali comparati*, Giappichelli, Milano, 2017;

PEPE G., *Dibattito pubblico ed infrastrutture in una prospettiva comparata*, in *federalismi.it*, n. 5/2019;

PEPE G., *La democrazia partecipativa ambientale tra ordinamenti sovranazionale ed ordinamento italiano*, in *federalismi.it*, n. 2/2020;

PEPE G., *Principio di partecipazione e consultazioni pubbliche*, in [www.comparazionedirittocivile.it](http://www.comparazionedirittocivile.it), n. 11/2018;

PEPE V., *La democrazia della prossimità nella comparazione giuridica*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2015;

PEPE V., *La prospettiva vichiana nella comparazione giuridica: natura comune e identitaria nell'età della globalizzazione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018;

PEROTTI R., *Status quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Feltrinelli, Milano, 2016;

PETTINARI N., *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, n. 15/2019;



PETTIT P., *Il repubblicanesimo. Una teoria della libertà e del governo*, Feltrinelli, Milano, 2000;

PICCHI M., *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2012;

PICERNO R., *Fondamenti costituzionali della cittadinanza attiva*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, a cura di G. C. De Martin e D. Bolognino, Cedam, Milano, 2010;

PICIACCHI P., *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE online*, n. 3/2020;

PILLON A., *Dibattito pubblico, un'opportunità anche per l'Italia*, in *Techne*, n. 11/2016;

PINELLI C., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;

PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2004;

PIPERATA G., *Feliciano Benvenuti: un giurista per le Regioni*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;

PITTO S., *Diritti di informazione, partecipazione del pubblico e accesso alla giustizia in materia ambientale: per la Corte di giustizia il diavolo è nei dettagli*, in *DPCE online*, n. 3/2020;

PIZZOLATO F., *Le forme della partecipazione sociale e la loro veste istituzionale*, intervento al Seminario di studi in onore del Prof. Enzo Balboni, piattaforma Google Meets, 30.10.2020.

PIZZOLATO F., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015;

PIZZOLATO F., *I sentieri costituzionali della democrazia*, Carocci, Roma, 2019;

PIZZOLATO F., *Il volontariato davanti alla Corte costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3/2020.

PIZZOLATO F., *Introduzione. Libertà Responsabilità Giovani: una traccia ricostruttiva*, in AA. VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, a cura di G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Jovene, Napoli, 2020;

PIZZOLATO F., *La società civile nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Società civile e democrazia*, Editrice Ave, 2002;

PIZZOLATO F., *Le nuove forme della partecipazione civica e le autonomie territoriali*, in *JusOnline*, 2/2018,

PIZZOLATO F., *Traiettorie della cittadinanza e concezioni dell'ordinamento*, in AA.VV., *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova*, a cura di M. Bertolissi, Giappichelli, Milano;

PIZZORUSSO A., *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Milano, Giuffrè, 1982;

POGGI A., *Diritto a Internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero*, in *Consulta OnLine*, 17.07.2020;

POGGI A., *Il principio di "differenziazione" regionale nel Titolo V e la "clausola di differenziazione" del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 61/2007;

POGGI A., *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, n. 1/2008;

POLITI F., *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2021;

- POLITI F., *Popolo, costituzione e rappresentanza nel pensiero di Vincenzo Cuoco*, in *Rivoluzione fra mito e costituzione*, in AA.VV., *Diritto, società e istituzioni nella modernità europea*, a cura di G. Allegri e A. Longo, Università La Sapienza, Roma, 2017;
- PORENA D., *Referendum 'legislativo' e istituti di democrazia partecipativa: si scorge all'orizzonte l'ipotesi di un modello di produzione normativa di tipo "binario" e "semi-rappresentativo"?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020;
- POSTERARO N., *Grandi opere e partecipazione democratica: alcune riflessioni sul dibattito pubblico italiano "à la française"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020;
- PRANDINI R., *Esperimenti di (nuova) democrazia: come salvare l'esperienza democratica nell'epoca della sua crisi*, in *Esperimenti di nuova democrazia*, a cura di R. Prandini, Armando Editorie, Roma, 2013;
- PREDIERI A., nella replica alle considerazioni svolte da altri studiosi in occasione del convegno sulla riforma dello Stato, ora in AA.VV., *Processo allo Stato*, Sansoni, Firenze, 1971;
- QUAGLIONI D., *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004;
- RANDO G., *Commento all'art. 22*, in AA.VV., *Codice dei contratti pubblici. Il D. L.vo 18 aprile 2016, n. 50, commentato articolo per articolo*, a cura di G. F. Ferrari, G. Morbidelli, La Tribuna, Piacenza, 2017;
- RAWLS J., *Political Liberalism* [1993], trad.it. *Liberalismo politico*, Comunità, Milano, 1994;
- RAZZANO G., *La sussidiarietà orizzontale fra programma e realtà*, in Atti del Convegno "*Sussidiarietà e diritti*" a cura di V. Baldini, Cassino, 16.12.2005;
- REBUFFA G., *Opinione pubblica e democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2003;

- REDFORD E.S., *Democracy in the Administrative State*, Oxford University Press, New York, 1969;
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli, Torino, 2000;
- RESCIGNO G. U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Diritto pubblico*, 2002;
- RIDOLA P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987;
- RIDOLA P., *Laudatio di Peter Häberle*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 4/2013;
- RIMOLI F., *Democrazia, Pluralismo, Laicità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013;
- RIMOLI F., *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999;
- RIVOSECCHI G., *I Partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2016;
- ROLLA G., *La democrazia locale nella prospettiva costituzionale: alcune considerazioni sintetiche*, in *JusOnline*, n. 1/2021;
- ROMANO S. *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1969;
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946;
- ROSA SALVA P. M., *Il principio di partecipazione nella sfida della sostenibilità territoriale: Italia e Francia a confronto*, in *DPCE online*, n. 2/2021.
- ROSANVALLON P., *Écrire une histoire générale de la démocratie*, in *Participations*, n. 1/2011;

ROSANVALLON P., *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità*, Rosenberg & Sellier, Torino, 201;

ROSSI E., *Art. 3, 2° co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Milano, 2006;

ROSSI E., *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società*, n. 3/2016;

ROSSI N., *Introduzione*, in AA.VV., *Sudditi. Un programma per i prossimi 50 anni*, a cura di N. Rossi, IBL Libri, Torino, 2012;

RUGGERI A., *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;

RUGGERI A., *Sovranità dello Stato e sovranità sovranazionale, attraverso i diritti umani, e le prospettive di un diritto europeo "intercostituzionale"*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2/2001;

RUGGIERI A., *Lo stato comatoso in cui versa la democrazia rappresentativa e le pallide speranze di risveglio legate a nuove regole e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. 1/2021;

RUGGIERI A., *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/1999;

RUGGIU I., *Referendum e secessione. L'appello al popolo di Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

SABEL C. F., *Esperimenti di nuova democrazia*, a cura di R. Prandini, Armando Editorie, Roma, 2013;

SALA G., *Giorgio Berti: la ricerca di nuovi paradigmi*, in AA.VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;

SALMONI F., *Crisi della rappresentanza e democrazia: l'antiparlamentarismo e i corsi e ricorsi dei populismi*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020;

SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957.

SARTORI G., *Opinione pubblica*, in *Enciclopedia del Novecento*, Treccani, 1979;

SAVIGNANO A., *Partecipazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII;

SCHMITT C., *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, il Mulino, Bologna, 1972;

SCIALLA L.A., *La partecipazione del pubblico ai processi decisionali nell'esperienza francese*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3/2020;

SCIARRETTA F., *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016;

SCIULLO G., *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;

SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996;

SILVESTRI G., *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005;

SIMONETTO E., *Crisi del diritto e interpretazione*, in AA.VV., *Sulla crisi del diritto*, Cedam, Padova, 1972;

SMEND R., *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), traduz. it., *Costituzione e diritto costituzionale*, Introduzione di G. Zagrebelsky, traduzione di F. Fiore e J. Luther, Giuffrè, Milano, 1988;

SPIGNO I., *Constitutional Judges and Secession. Lessons from Canada...twenty years later*, in *Perspectives on Federalism*, n. 3/2017;

STRADELLA E., *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomia e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2015;

SUNSTEIN C.R., *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, il Mulino, Bologna, 2009;

TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2015;

TIEGHI G., *Autonomia e partecipazione: 'laboratori di democrazia' per un rinnovato 'right to experiment'*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019;

TIEGHI G., *Città, diritti umani e tutela glocal*, in *federalismi.it*, n. 2/2019;

TIEGHI G., *Costituzionalismo giacobino o liberale: direttrici per la "comparazione critica di idee"*, in AA.VV., *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, a cura di G. Bergonzini, F. Pizzolato, G. Rivosecchi, G. Tieghi, Jovene, Napoli, 2020;

TIEGHI G., *Educare, non solo decidere. Nuovi scenari dalle recenti opere dei giudici costituzionali Grossi e Sotomayor*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020;

TIEGHI G., *Info/City States: la città 'oltre lo Stato'. Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE Online*, n. 2/2020;

TIEGHI G., *Ripensare la Repubblica tra partecipazione e dibattito pubblico locale: "In we can keep it"*, in AA. VV., *La Regione del Veneto. Il futuro estratto dai fatti. 1970-2020*, a cura di M. Bertolissi, Marsilio Editori, Venezia, 2020;

- TIERNEY S., *Towards a Fair and Democratic Process? Regulating the Referendum on Scottish Independence*, in [www.constitutionallaw.org](http://www.constitutionallaw.org), 26.08.2013;
- TONDI DELLA MURA V., «*Esclusivamente per fini di solidarietà*». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*, 20.2.20;
- TORCHIA L., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: regole, procedimento, processo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5/2016;
- TRABUCCO D., *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it);
- TRAVI A., *Nuovi fermenti nel diritto amministrativo verso fine degli anni '90*, in *Il Foro italiano*, n. 5/1997.
- TREMBLAY L.B., *Deliberative Democracy and Liberal Rights*, in *Ratio juris*, n. 14/2001;
- TRENTIN S., *La crisi del diritto e dello Stato*, Gangemi, Roma, 2006;
- TROISI M., *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, n. 4/2014;
- VALASTRO A., *Art. 21*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Milano, 2006;
- VALASTRO A., *Costituzionalismo, democrazia sociale, dignità dell'esistenza: le ricadute politiche del racconto dei vissuti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019;
- VALASTRO A., *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017;



- VALASTRO A., *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2009;
- VALASTRO A., *Internet e social media prima e dopo il coronavirus: fraintendimenti e deviazioni che tradiscono la democrazia sociale*, in *Consulta Online*, 20.04.2020;
- VALASTRO A., *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Jovene, Napoli, 2016;
- VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”, Perugia, 11-12 marzo 2010;
- VAN DEN BERG E., OOMEN B., *Towards a Decentralisation of Human Rights: The Rise of Human Rights Cities*, in AA.VV., *The future of Human Rights in an Urban Worlds. Exploring Opportunities, Threats and Challenges*, Amnesty International Netherlands, Amsterdam, 2014;
- VILLONE M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019;
- VINCENTI U., *Ius publicum. Storia e fortuna delle istituzioni pubbliche di Roma antica*, Jovene, Napoli, 2018;
- VIOLINI L., *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116, comma 3, Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008;
- VIPIANA P., *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *federalismi.it*, n. 2/2019;

VIPIANA P., *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020;

VITTORI M., *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 22 maggio 2013;

WATSON A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish Academic Press, Edimburgo, 1974, II° ed., University of Georgia Press, Atene, 1993, trad. it., *Il trapianto di norme giuridiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1984;

ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992;

ZAMPETTI P. L., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969;

ZANARDI A., *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione: una breve nota*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 22/2006;

ZURN C. F., *Deliberative Democracy and Constitutional Review*, in *Law and Philosophy*, n. 21/2002;

ZURN C. F., *Deliberative Democracy and the Institutions of Judicial Review*, CUP, Cambridge, 2007.

## **Giurisprudenza**

Corte cost., sent. n. 1/1981;

Corte cost., sent. n. 75/1992;

Corte cost., sent. n. 470/1992;

Corte cost., sent. n. 112/1993;

Corte cost., sent. n. 496/2000;

Corte cost., sent. n. 106/2002;

Corte cost., sent. n. 155/2002;

Corte cost., sent. n. 118/2015;

Corte cost., sent. n. 235/2018.