

PARTECIPAZIONE, POLITICHE PUBBLICHE, DIRITTI * *di Alessandra Valastro*

SOMMARIO: **1.** La partecipazione come metodo di governo della democrazia pluralista: il percorso a ostacoli di un processo regolativo necessario; **2.** Il rilievo della partecipazione negli artt. 1, 2, 3 Cost. e la portata normativa del concetto di <<democrazia partecipativa>>; **3.** La complessità delle pretese partecipative nel quadro delle categorie tradizionali dei diritti: nuovi <<diritti sociali di partecipazione>>?; **4.** Non solo diritti: la rilevanza del principio di solidarietà; **5.** Indicazioni per il legislatore: i <<macro-principi>> di una teoria generale della partecipazione; **6.** (segue) Le regole: i <<micro-principi>> delle politiche partecipative; **7.** Il ruolo strategico della legislazione regionale: risultati e indicazioni di un monitoraggio; **8.** Spunti conclusivi: la sfida della qualità della partecipazione.

1. La partecipazione come metodo di governo della democrazia pluralista: il percorso a ostacoli di un processo regolativo necessario

Le sorti della democrazia sono visceralmente legate a quelle della partecipazione, tanto che non v'è definizione della prima che non sia <<intrisa>> di riferimenti alla seconda.

Non è un caso che la riflessione sulla c.d. <<democrazia partecipativa>> abbia ripreso vigore negli ultimi anni, recuperando una posizione di centralità nell'ambito delle diffuse e crescenti preoccupazioni per le sorti della democrazia e per la capacità di quest'ultima di mantenersi interprete dei principi del costituzionalismo ¹.

Non che quello della crisi della democrazia sia argomento nuovo. 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 ². Tuttavia i segnali di crisi che provengono oggi dalle democrazie contemporanee (quella italiana in particolare), sono in parte nuovi ed allarmanti, disseminati in luoghi diversi ma tutti ugualmente rilevanti: fra questi vi è certamente il luogo della partecipazione, sovente e da molteplici prospettive esplorato ma mai compiutamente inquadrato, quasi si trattasse di una sorta di luogo fantasma dalle coordinate geografiche in continuo movimento ³.

* Relazione introduttiva alle giornate di studio su "Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi", Perugia, 11-12 marzo 2010.

¹ Si veda per tutti l'accorato interrogativo posto da L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in www.costituzionalismo.it, n. 2/2003, 1: "Potrà, la nostra, continuare a definirsi una <<democrazia pluralista>>? E soprattutto... la democrazia si accompagnerà ancora ai principi del costituzionalismo che impongono la limitazione del potere?".

² U. ROMAGNOLI, *Il principio dell'eguaglianza sostanziale. Commento art. 3*, in Commentario della Costituzione (a cura di G. Branca), Bologna - Roma, 1975, 164ss., che parla -per questa ragione- di <<Costituzione sincera>>.

³ La comunanza di destino che lega la partecipazione e l'eguaglianza sostanziale, niente affatto casuale dato il loro accostamento nell'art. 3 Cost., consente di estendere alla prima le illuminanti considerazioni che G. FERRARA riferisce all'inveramento dell'eguaglianza: "Questione centrale e complessa, storicamente determinata e perennemente incombente, dai profili plurimi mai tutti definibili, parzialmente conquistata ma mai

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 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.

In una prospettiva che voglia recuperare queste coordinate, 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, delle sensibilità politiche contingenti, delle dinamiche concertative, del potere *di fatto* dei soggetti privati organizzati.

Ma le profonde fratture istituzionali che non da oggi attraversano il Paese hanno da tempo confermato, ammesso che ve ne fosse bisogno, che il meccanismo della rappresentanza politica non è (né potrebbe essere) sufficiente ad esaurire le pulsioni della sovranità⁴; e 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.

Le ragioni più immediate che hanno ostacolato negli anni il processo regolativo della partecipazione, e in ultima analisi la sua effettività, sono molteplici e tutte ampiamente esplorate dalla bibliografia ormai copiosa sull'argomento⁵: una oggettiva ambiguità

definitivamente, mai esaurientemente, aggredita dalla uniformità e intollerante alle differenze, dalla integrità non attingibile ma dalla parzialità inconcepibile" (*Sulla democrazia costituzionale*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, Napoli, Jovene, 2009, 1914).

⁴ Non sembra inutile ricordare che tale affermazione è stata sostenuta con forza dagli interpreti più attenti del testo costituzionale già all'indomani della sua approvazione: v., fra gli altri, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 10ss.; C. MORTATI, *Manuale*, cit., pp. 149ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 114ss.; G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in Riv. trim. dir. pubbl. 1951, 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".

⁵ Per ampi e più recenti riferimenti v. da ultimo U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; ID. *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in Dem. dir. n. 2/2008, 175ss. Inoltre, per un quadro complessivo della bibliografia utilizzata

concettuale e semantica ⁶; la diversità degli approcci disciplinari e dei relativi linguaggi ⁷; l'oscillazione fra culture politiche ostili ⁸ e atteggiamenti mitizzanti e velleitari ⁹; la sottovalutazione delle interferenze tra riflessione giuridica e riflessione etico-morale, con il progressivo sbiadimento del quadro valoriale sotteso al modello costituzionale di partecipazione ¹⁰.

Ma le vicende della partecipazione devono essere inquadrare anche nell'ambito del più generale processo storico-politico che ha coinvolto le categorie connesse dell'eguaglianza sostanziale e dello Stato sociale: il destino di subalternità a lungo riservato ai diritti sociali rispetto ai diritti di libertà corre parallelo a quello che ha segnato le vicende della partecipazione rispetto alla rappresentanza politica; le tecniche di normazione e tutela dei diritti hanno finito per essere attratte nella prospettiva della forma di governo (e dei relativi equilibri tra poteri e tra fonti), riduttiva e fuorviante rispetto a quella naturale e più feconda della forma di Stato quale sede del rapporto fra governanti e governati ¹¹; 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" ¹²; la progressiva sostituzione della <<contemplazione del potere>> alla <<contemplazione dell'uomo>>, assumendo l'organizzazione politico-amministrativa quale valore supremo in sé e relegando

nella riflessione sviluppata nell'ambito della Ricerca Prin, oltre alle indicazioni contenute in ciascuna delle relazioni presentate nelle giornate di studio, sia consentito rinviare ai lavori prodotti dai componenti dell'Unità di Perugia in questi due anni: A. VALASTRO, *Tecnologie e governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, n. 1-2, 2008, Scritti in memoria di Isabella D'Elia Ciampi, Napoli, E.S.I., 477ss.; ID., *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 1/2009, 79ss.; ID., *Minori e partecipazione: una lettura emancipante dei principi di eguaglianza e di sovranità popolare*, in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, Napoli, Jovene, 2009, 2105ss.; ID., *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in *Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, in corso di pubblicazione (dal quale sono riprese le considerazioni dei par. 2, 3 e 4); F. GIGLIONI - D. BOLOGNINO, R. CAMELI, *La giurisprudenza*, in G. ARENA (a cura di), *Sussidiarietà*, Napoli, Jovene, 2009; D. DONATI, *Il ruolo dei cittadini nel controllo sull'amministrazione pubblica: dalla accountability alla reputation based governance*, in *Le Regioni*, n. 2/2009, in corso di pubblicazione; R. CAMELI, *Interesse pubblico e interesse privato: la contrapposizione permanente. Commento a Cons. Stato sez. V n. 12.6.2009 n. 3711*, in www.labsus.org; R. CAMELI, *Commento al parere n. 14/2006 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in www.labsus.org.

⁶ Prendendo in prestito l'efficace espressione utilizzata da S. COTTA, a proposito del concetto di persona, si può sostenere che anche quella relativa alla partecipazione sia una <<avventura semantica>>: *Persona (filosofia)*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 159ss.

⁷ La pur fisiologica e necessaria diversità di prospettive adottate dalle varie discipline (in particolare la sociologia, la scienza politica e quella giuridica) non sempre ha giovato alla ricostruzione unitaria del fenomeno, generandosi contrasti anche profondi (e in verità anche all'interno di una stessa disciplina) sull'individuazione degli istituti da ricomprendere nella categoria e sulla loro corrispondenza all'idea astratta di partecipazione: v. in proposito A. SAVIGNANO, *Partecipazione*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1ss.; e più di recente, sulla necessità di <<pulizia concettuale>>, U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, 152.

⁸ Quelle culture che G. COTTURRI efficacemente riconduce alla c.d. <<sindrome dell'assedio>>: *La democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, 1/2005, 29.

⁹ Come è stato efficacemente sottolineato, "la capacità evocativa e simbolica delle parole-mito è inversamente proporzionale alla loro rigorosa delimitazione concettuale ed empirica": COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1979, 194.

¹⁰ Sulla lettura morale della Costituzione, in rapporto con le categorie della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa, v. le interessanti considerazioni di F. VIOLA, *La democrazia deliberativa tra costituzionalismo e multiculturalismo*, in *Ragion pratica*, 20/giugno 2003, 36ss.

¹¹ Su questo aspetto v. ampiamente A. RUGGERI, *Tecniche di normazione, tutela dei diritti fondamentali, teoria della Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2008.

¹² G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, cit.

le libertà individuali e sociali in una posizione di destinatarietà¹³, ha provocato il progressivo sfilacciamento degli strumenti della sovranità, spezzando il collegamento essenziale fra rappresentanza formale e rappresentazione sostanziale degli interessi, fra democrazia formale e democrazia sostanziale.

Da tutto ciò derivano le molteplici difficoltà che hanno afflitto il processo di regolazione della partecipazione, determinandone il percorso incerto, oscillante e contraddittorio che è sotto gli occhi di tutti, nel quale hanno finito per confondersi difficoltà reali e difficoltà presunte, timori giustificati e preoccupazioni fintamente garantiste. Così, se fino agli anni '80 quelle incertezze sono in gran parte dipese dalla difficoltà di affrancare la partecipazione dalla coloritura essenzialmente oppositivo-contestativa con la quale essa si era affermata negli anni '60-'70, successivamente hanno prevalso preoccupazioni relative alle esigenze di deflazione normativa, ai paventati rischi di "ossificazione" delle procedure partecipative¹⁴ e dunque di frustrazione della relativa spontaneità e creatività; ai <<costi>> della partecipazione.

Ma vi sono anche difficoltà oggettive ed in parte nuove, legate alle profonde trasformazioni istituzionali in corso: l'interlocutore politico non è più unitario ma si è sfrangiato in un assetto reticolare, non più riconducibile alla politica genericamente intesa bensì alle politiche pubbliche, non più ad un unico attore bensì ad una congerie di soggetti diversi; le propensioni monocratiche e populiste connesse alla tendenza verso forme di governo di tipo presidenziale introducono dinamiche tendenzialmente ostili alle istanze della democrazia partecipativa¹⁵.

Da tutto ciò la schizofrenia della riflessione giuridica, e la difficoltà di adottare regole che coniughino l'ampiezza dello sfondo (non più singoli procedimenti o decisioni ma politiche pubbliche complesse) con la parcellizzazione e le specificità dei contesti e degli interessi coinvolti, le proclamazioni di principio con strumenti concreti di esercizio di una sovranità poliforme.

La rinnovata e diffusa spinta partecipativa di questi anni, le cui sfaccettature sono tali e tante da rendere complessa la catalogazione delle relative pratiche entro categorie omogenee¹⁶, evidenzia una generale e pressante richiesta di effettività, al fine di guarire le malattie croniche della partecipazione e di alimentarne la parte inattuata¹⁷.

Ma la richiesta di garanzie conduce con sé la necessità di regole; e queste richiamano, a loro volta, un apparato etico-valoriale di riferimento dal quale attingere le indicazioni per la costruzione delle linee portanti di un sistema normativo coerente.

L'espressione *democrazia partecipativa* oggi tanto diffusamente utilizzata, cui deve senz'altro riconoscersi un'importante funzione simbolico-evocativa, rischia –per altro verso–, laddove non declinata in regole e istituti specifici, di perpetuare ambiguità e genericità, risolvendosi in una vuota conquista terminologica fors'anche più pernicioso dei mali che vorrebbe guarire.

¹³ G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, 64.

¹⁴ In questo senso v., fra gli altri, M. CAMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *Stato e mercato*, n. 73/2005, 89ss.

¹⁵ V. in tal senso le efficaci argomentazioni di A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4/2009, 895ss.; e più in generale di A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, cit., 2007.

¹⁶ Parla di <<famiglia di pratiche partecipative>> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 175ss.

¹⁷ Già nel 1969 Norberto BOBBIO individuava nella mancanza di effettività l'origine delle *malattie* croniche della partecipazione: *Crisi di partecipazione in che senso?*, in R. ORECCHIA (a cura di), *Rapporto tra diritto e morale nella coscienza giuridica contemporanea. Il problema della partecipazione politica nella società industriale*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 82ss.

La sfida lanciata oggi dal tema della partecipazione attiene allora alla costruzione di una <<teoria generale della partecipazione>>¹⁸ che, superando i falsi problemi e l'empirismo che ha finora caratterizzato la gran parte degli approcci¹⁹, consenta di orientare le dinamiche del processo regolativo in atto, recuperando il valore aggregante dei principi costituzionali e le radici politiche e culturali della <<democrazia pluralista>>²⁰.

Muovere dai luoghi della Costituzione, e dal rilievo che il principio di partecipazione vi assume, ha tuttavia un senso a condizione che si abbandoni il complesso di inferiorità che ancora porta ad interrogarsi su *quale* sia il fondamento costituzionale della partecipazione, per chiedersi piuttosto, e più proficuamente, *di che cosa* essa sia il fondamento e di quali indicazioni per il legislatore essa sia la fonte.

2. Il rilievo della partecipazione negli artt. 1, 2, 3 Cost. e la portata normativa del concetto di <<democrazia partecipativa>>

A rendere obbligata l'assunzione di un siffatto punto di partenza non è tanto –o non solo- il dato letterale della Carta costituzionale quanto –soprattutto- il complesso di motivazioni che hanno animato le scelte del Costituente, e che in quanto espresse attraverso regole “pensate per durare *aere perennius* esigono dall'interprete di essere snodate –e rispettate- in tutte le virtualità di significato”²¹.

In questo senso, la scansione dei passaggi che possono individuarsi nei lavori preparatori sul principio di partecipazione appare ancora oggi di grande significato per la comprensione della *voluntas* storica del Costituente.

Innanzitutto, il riferimento alla partecipazione fu introdotto per la prima volta non in relazione al principio di eguaglianza bensì nel corso della discussione sui diritti di libertà. L'intenzione di superare l'impostazione del liberalismo individualistico del secolo precedente aveva portato a ricercare una formula che esprimesse l'inscindibile connessione fra il concetto classico di libertà e i suoi risvolti positivi: “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 ed in modo da permettere l'incremento del

¹⁸ L'efficace espressione si deve a G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, cit., 28.

¹⁹ L'analisi empirica, contributo prezioso delle discipline non giuridiche alla comprensione delle dinamiche delle pratiche partecipative, è stata incongruamente estesa alle <<esperienze>> normative, assunte più spesso come dato di fatto nelle ricognizioni giuridiche che come punto di partenza per operazioni ricostruttive di più ampio respiro.

²⁰ V. in proposito le riflessioni di E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, E.S., 2006, p. 16ss., che ravvisa nella democrazia pluralista la sostanza giuridica dello Stato costituzionale, quale realtà policentrica nella quale l'esercizio del potere sovrano è destinato a perdere ogni connotato di esclusività per divenire prerogativa di tutti i soggetti, “al vertice ed alla base”, “nelle forme e nei limiti” tracciati dal disegno costituzionale.

²¹ V. in proposito le suggestive considerazioni di M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 48-49. Per una rilettura dei principi costituzionali in tema di partecipazione v. già G. RIZZA, *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, II, Milano, Giuffrè, 1982, 855ss.; G.G. STENDARDI, *Contenuti e limiti del principio di partecipazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, Giuffrè, 1987, 1291ss.; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, cit., 151ss.; e più di recente R. PICERNO, *Fondamenti costituzionali e forme di manifestazione della democrazia partecipativa*, relazione alla giornata di studio “Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza”, Roma - LUISS, 6 novembre 2009.

regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica”²².

Tale formula, individuando da un lato gli obiettivi della libertà (il perfezionamento della persona, l’incremento della solidarietà sociale, lo sviluppo del regime democratico) e dall’altro l’oggetto e la funzione della partecipazione (la gestione della cosa pubblica, l’incremento del regime democratico), esplicitava con mirabile chiarezza il nesso che si intendeva instaurare fra libertà e partecipazione: una articolazione in cui la prima appariva <<finalizzata>>, nelle sue progressive gradazioni di socialità, alla realizzazione della partecipazione quale sviluppo della dimensione relazionale della persona, e dunque alla realizzazione della democrazia²³.

In un secondo momento la discussione sulla partecipazione confluita in quella sui principi dei rapporti economici e sociali, portando al suo inserimento nell’art. 1 quale *fondamento stesso dello Stato democratico* che si stava delineando (“Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione economica, sociale e politica del paese”) ²⁴.

Infine, nel corso della discussione in Assemblea sul testo finale dei primi tre articoli, si ritenne che tale collocazione potesse attribuire al concetto di partecipazione un *significato eccessivamente generico*: prevalse quindi l’opinione di collegare tale principio con quello di eguaglianza sostanziale.

Dunque il Costituente, ed è questa la prima e più incisiva indicazione, intese attribuire al principio di partecipazione un significato ancor più pregnante di quello che poteva derivare dalla già innovativa sua definizione quale *fondamento* della Repubblica democratica, collocandolo a chiusura dei primi tre articoli della Costituzione quasi a voler completare il quadro fisionomico del nuovo ordinamento.

La letteratura giuridica più risalente ha avuto l’indiscutibile pregio di mantenere una stretta fedeltà al testo costituzionale, evidenziando la centralità e insieme la trasversalità del principio di partecipazione rispetto agli altri principi fondamentali: basti ricordare le parole di Mortati, per il quale la partecipazione doveva costituire l’anima della nascente <<democrazia sociale>> quale forma di stato volta a “promuovere una più intima socialità fra i suoi componenti” ²⁵. Ma si pensi anche alle riflessioni sul principio di anteriorità della persona, assunto nel suo collegamento indissolubile con il concetto di democrazia sostanziale e in termini tali da evidenziare la “intrinseca sintesi di unicità e relazionalità” della persona umana ²⁶; e alle riflessioni sull’art. 1 Cost., volte a reclamare la permanenza dell’esercizio della sovranità nel popolo e a rinnegare ogni forma di meccanica sovrapposizione fra popolo e corpo elettorale ²⁷.

²² ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione*, 165ss.: v. in particolare la relazione La Pira.

²³ V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 Cost.*, in AA.VV., *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, ESI, Napoli, 1974, pp. 13ss. Sul legame tra libertà e partecipazione v. già H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, trad. it., Bologna, Il Mulino, 1996, p. 101.

²⁴ A. C., *Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione*, pp. 262ss.

²⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1975, p. 143.

²⁶ S. COTTA, *Persona*, cit., 169: “la persona è se stessa, e ha integrale coscienza di sé solo quale ente-in-relazione. Tale relazionalità non è il prodotto né della volontà personale né dell’imposizione di un ente collettivo ideale o storico-sociologico. E’ determinazione ontologica e pertanto è condizione intrascendibile dell’esistenza umana”.

²⁷ C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, pp. 10ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 149ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 114ss. (“popolo e corpo elettorale non possono mai coincidere, neanche nei sistemi democraticamente più larghi”). Analogamente, più di recente, G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, cit., 58-59, che rilegge l’art. 2 come svolgimento dell’art. 1, secondo un principio di libertà

I principi di eguaglianza e di partecipazione divenivano così il connettore denso di un sistema democratico in cui l'esercizio della sovranità popolare voleva essere il prodotto dello svolgimento in senso positivo della libertà, quale condizione per lo sviluppo della persona che si realizza "passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico"²⁸; e in cui il godimento dei diritti, a qualunque categoria essi appartengano (civili, politici e sociali), risulta di fatto condizionato dalla disponibilità di "condizioni primarie necessarie per una effettiva e paritaria forma di partecipazione"²⁹.

La linea circolare che muove dall'ultimo inciso dell'art. 1 Cost., laddove si pone l'accento sull'esercizio della sovranità nelle *forme* stabilite dalla Costituzione, si chiude nell'aggettivo *effettiva* che accompagna il principio di partecipazione nel secondo comma dell'art. 3, richiamando l'imprescindibile nesso tra *fini* e *organizzazione*, tra garanzie delle posizioni individuali e garanzie legate all'assetto organizzativo delle istituzioni.

La fedeltà che le letture appena richiamate hanno manifestato verso il dettato costituzionale è venuta progressivamente sbiadendosi negli approfondimenti successivi, come dimostra il fatto che da più parti si torni oggi ad interrogarsi sul fondamento costituzionale della partecipazione. Ad essere trascurata è stata, in particolare, la *funzione normativa* che il Costituente aveva inteso assegnare al principio di partecipazione, quale principio ordinatore indicante strutture e istituti politici volti a sanare lo scollamento fra titolarità ed esercizio della sovranità, tra uguaglianza formale e diseguaglianza sostanziale³⁰.

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"³¹, secondo un modello volto a collocare in posizione di complementarità i modelli della democrazia rappresentativa, della democrazia diretta e della democrazia partecipativa³². Lo stesso art. 49 Cost., generalmente estraneo alla riflessione sulla democrazia partecipativa, è stato interpretato dalla più illustre dottrina come fonte di un "*diritto di partecipazione permanente* che supera e trascende quel diritto di partecipazione solo puntuale garantito dal diritto elettorale attivo", secondo una dinamica di tipo <<integrativo-partecipativo>> che colloca il concorso dei partiti politici in posizione strumentale rispetto al *concorso dei cittadini*³³.

personale che si fa <<politica>> "in quanto la sovranità popolare deve attuarsi su di un impianto di libertà individuali e sociali, deve essere lo specchio di queste libertà nel loro collegamento necessario, nel tessuto continuo che esse intrecciano".

²⁸ G. BERTI, *Commento art. 5*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca), Bologna, Roma, 1975, p. 288.

²⁹ 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*, ESI, Napoli, 1974, pp. 38 e 50.

³⁰ Parla di *Ventilbegriff*, ossia di concetto-valvola, V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in *Scritti in onore di M.S. GIANNINI*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 79ss.

³¹ L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II – *Le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi, 1969, 15.

³² Così, ad esempio, P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, cit., 520; 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; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 94.

³³ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, cit., 116ss. e 133. Ripensare la figura del partito politico nell'ambito degli strumenti di democrazia partecipativa può aprire prospettive interessanti alla riflessione sulla partecipazione come metodo di governo. Del resto è noto come i modelli della democrazia partecipativa e della *governance* stiano innovando profondamente gli approcci tradizionali dell'analisi della politica: v. per tutti R. SEGATORI, *Governance e politica*, in ID. (a cura di),

Recuperare la consapevolezza storica della funzione normativa di quella espressione consente di reinquadrare il progetto istituzionale di integrale sviluppo della persona nei termini di *progetto emancipante*: un progetto che richiami una democrazia non soltanto egitaria ed inclusiva ma anche abilitante, attraverso politiche pubbliche finalizzate allo sviluppo delle capacità oltre che alla tutela dei diritti, alla creazione di opportunità oltre che alla mera protezione³⁴.

In questa prospettiva, il modello evocato dalla democrazia partecipativa non è quello della delega del potere né quello dell'esercizio esclusivo dello stesso bensì un modello basato sulla collaborazione; l'obiettivo non è la rivendicazione del potere bensì l'interlocuzione stabile fra soggetti pubblici e società civile.

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 costituzionalismo³⁵. 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.

Vi è dunque, certamente, una dimensione *oggettiva* della partecipazione, relativa ai profili organizzativi e procedurali del suo essere metodo di governo.

Ma la richiesta di effettività posta dall'art. 3 Cost. segnala che v'è qualcosa di più, ossia una dimensione *soggettiva* nella quale il principio si fa diritto, articolandosi in pretese e situazioni soggettive variegata, e in strumenti di garanzia che a queste devono essere commisurati³⁶.

Il principio oggettivo sottostante il concetto di democrazia partecipativa si riempie così di contenuto, assume il cuore pulsante delle situazioni giuridiche soggettive: esso individua un peculiare tipo di struttura politica, chiamato a fornire l'impalcatura sociale dei diritti individuali attraverso la promozione e la garanzia di comportamenti che, pur non traducendosi in diritti politici *stricto sensu*, consentono alla persona di assumere un ruolo attivo e responsabile nella società.

3. La complessità delle pretese partecipative nel quadro delle categorie tradizionali dei diritti: nuovi <<diritti sociali di partecipazione>>?

Mutamenti della politica nell'Italia contemporanea – II. Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 13ss. Sul punto si rinvia alla relazione di D. Donati.

³⁴ Sulla prospettiva tendente a valorizzare il concetto di <<capacità>>, quale chiave di rilettura dei principi costituzionali fondamentali che concentri l'attenzione sulle opportunità e sull'abilitazione (*empowerment*), v. in particolare M.C. NUSSBAUM, *Giustizia sociale e dignità umana. Da individui a persone*, Bologna, Il Mulino, 2002; A. SEN, *Scelta, benessere, equità*, Bologna, Il Mulino, 2006.

³⁵ R. DICKMANN, *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo per una Costituzione universale dei diritti e delle libertà*, in Dem. dir., n. 4/2008, p. 633.

³⁶ Mette in guardia contro l'insufficienza della <<ragione procedurale>> P. BARCELLONA, *Le passioni negate. Globalismo e diritti umani*, Città Aperta, 2001, 25ss., perché essa "rinuncia alla possibilità di dominare la verità, ma si adatta all'implicito politeismo delle verità e dei valori. La procedura rappresenta una procedura più debole che non ha la pretesa di afferrare la verità, ma che può aiutare la convivenza". Di dimensione oggettiva e soggettiva della partecipazione parla anche U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, cit., p. 154.

Non si può negare che la traduzione delle pretese partecipative in una piattaforma di posizioni giuridiche soggettive dai contorni sufficientemente nitidi sia operazione complessa. Sarebbe tuttavia semplicistico ravvisare un ostacolo nel fatto che la Costituzione non abbia espressamente individuato i modi e le forme della partecipazione: piuttosto che frutto di <<timidezza>>, come pure taluno ha sostenuto³⁷, ciò sembra piuttosto derivare dalla peculiare natura del principio sottostante e dalla sua intima connessione con le situazioni di fatto cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3. Ogni tentativo di astratta individuazione di modi e strumenti avrebbe rischiato di tradursi in sterile schematismo ideologico, meglio rispondendo alle esigenze della democrazia sostanziale il fatto che la partecipazione riceva i propri contenuti “dai principi di cui all'art. 3, 2° comma, nel rilievo che tali principi danno ai fatti determinativi delle disuguaglianze e della carenza di partecipazione”³⁸.

Fra i primi e più autorevoli commentatori della carta costituzionale non si è esitato a parlare di un diritto di partecipazione quale diritto individuale e inviolabile³⁹: un'impostazione che aveva il pregio di rimarcare il rilievo della partecipazione come forma di esercizio della sovranità e garanzia delle libertà di cui all'art. 2 Cost., ma che faceva riferimento ad una figura giuridica unitaria che appare oggi difficilmente coniugabile con la varietà e la diversa intensità delle situazioni partecipative.

Di diritti di partecipazione si è parlato più spesso nell'ambito dei diritti politici, riconducendo la partecipazione di cui all'art. 3, comma 2, alle libertà politiche classiche (artt. 48, 49) e agli istituti di democrazia diretta: in questa accezione la denominazione “diritti di partecipazione” assume una funzione essenzialmente riassuntiva di posizioni soggettive garantite in altre parti della Costituzione; inoltre essa non tiene conto del fatto che l'art. 3, comma 2, parla di partecipazione non soltanto *politica* bensì anche *economica* e *sociale*.

Di maggiore interesse appaiono le letture di chi ha esplorato piuttosto le connessioni fra partecipazione ed eguaglianza sostanziale, e dunque fra partecipazione e diritti sociali⁴⁰. Pur mantenendo ferma la distinzione teorica fra diritti sociali e diritti partecipativi, individuata nel fatto che i primi pongono il cittadino in posizione di alterità e non di identificazione rispetto allo Stato, tuttavia tali impostazioni finiscono per ammettere che l'effettiva realizzazione dei diritti di partecipazione presuppone un sistema di interventi positivi, così avvicinando le due categorie ed evidenziandone la forte analogia strutturale.

Insomma, se per un verso le evidenti ricadute politiche della partecipazione sospingono più spesso la riflessione giuridica verso l'area delle libertà politiche, per altro verso la consapevolezza della sua *dipendenza* dalla predisposizione di adeguate condizioni materiali non può impedirne lo scivolamento verso la categoria dei diritti sociali.

I c.d. diritti di partecipazione condividono del resto con i diritti sociali un elemento strutturale che appare decisivo: a differenza di quanto può dirsi per i diritti di libertà, l'effettività non è qui condizione “ulteriore di un diritto che già di per sé può esistere giuridicamente, ma è condizione di esistenza stessa del diritto”⁴¹. Così, se ciascuno può

³⁷ Così L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, cit., p. 15.

³⁸ F. FICHERA, *Spunti*, cit., pp. 50-51. Analogamente V. ATRIPALDI, *Contributo*, cit., p. 25.

³⁹ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 122; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 150.

⁴⁰ V. ad esempio P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione*, cit., pp. 417ss., che riconduce la democrazia partecipativa alla pluridimensionalità della persona e all'individuo *uti socius*, quale titolare dei diritti sociali, e la democrazia rappresentativa alla dimensione individuale della persona; e L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 18, che considera i diritti sociali come “necessario supporto dei diritti di partecipazione paritaria” e questi ultimi, a loro volta, come “cerniera” fra i diritti di libertà e i diritti sociali. Un accostamento fra partecipazione e diritti sociali è stato operato, più di recente, da D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Novene, 2003, in part. pp. 10ss. e 140ss.

⁴¹ Così, a proposito dei diritti sociali, V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, Cedam, 2002, pp. 104.

considerarsi astrattamente titolare del diritto di voto e della libertà di associarsi in partiti politici, non potrebbe parlarsi di un diritto ad essere consultati ove non esistessero specifiche regole in proposito che stabilissero obblighi, strumenti, garanzie.

Ma se si riconosce che la categoria dei diritti sociali è servente rispetto a quella dei diritti di partecipazione, si dovrebbe giungere ad ammettere che quest'ultima espressione stia in realtà ad indicare una gamma di pretese di vario contenuto e intensità, alcune configurabili come diritti soggettivi (diritto di voto, diritto di associazione partitica) ed altre come diritti sociali in quanto legate ad interventi positivi da parte delle istituzioni pubbliche.

L'espressione <<diritti di partecipazione>>, pur conservando un'importanza innegabile sul piano dei principi e dei valori costituzionali evocati, assume allora una portata più simbolica che esplicativa, in quanto riferita a situazioni soggettive cui non sembra potersi riconoscere autonomia strutturale rispetto ai diritti di libertà, ai diritti politici e ai diritti sociali. Tale espressione può conservare una propria utilità a condizione che si superi l'equivoco che essa rischia di ingenerare tra fine e mezzo: una cosa, infatti, è la evidenziazione e valorizzazione di un *sistema* di posizioni giuridiche soggettive volte a consentire la partecipazione quale forma plurima di esercizio della sovranità; altra cosa sono le tecniche di protezione delle pretese connesse alle singole forme che la partecipazione può assumere, le quali non possono che attingere allo strumentario delle categorie tradizionali dei diritti.

La compresenza di pretese di varia natura e intensità all'interno delle situazioni soggettive aventi ad oggetto la partecipazione non deve stupire: tale articolazione riflette le sfaccettature delle dinamiche di interlocuzione con il potere, alle quali deve corrispondere una varietà di forme istituzionali di realizzazione delle relative pretese.

E' del resto incontestabile e ormai risalente l'osservazione della peculiare triangolazione esistente fra diritto civile, diritto politico e diritto sociale: da un lato, per il rilievo che talune libertà di fatto assumono rispetto all'esplicazione di altre⁴²; dall'altro, e soprattutto, per il progressivo sbiadimento dei confini tradizionalmente assunti fra libertà negative e libertà positive, data la crescente necessità di interventi dello Stato per rendere effettivo anche il godimento di diritti civili. Si pensi alla giurisprudenza costituzionale sul principio del pluralismo informativo: dal diritto individuale di libera manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 la Corte ha dapprima enucleato un profilo passivo qualificato come "interesse generale all'informazione pluralista", per poi riconoscere un vero e proprio diritto sociale fondamentale, il cui soddisfacimento richiede l'intervento del legislatore per apprestare un sistema di regole che ne garantisca l'effettività. Lo schema del diritto sociale, funzionale alla piena capacitazione della persona (quella consentita dalla circolazione di una informazione plurale), diviene il più potente strumento di difesa del diritto individuale alla libera espressione, a sua volta presupposto di un esercizio consapevole ed efficace dei diritti politici: un percorso circolare in cui il diritto sociale, da approdo evolutivo, diviene garanzia e presupposto di diritti civili e politici.

Nei diritti di partecipazione dovrebbe ravvisarsi il punto di tenuta dell'intero sistema dei diritti sociali, la condizione e il punto di arrivo degli stessi: ciò appare tanto più vero ove si ponga mente al fatto che la partecipazione ai processi decisionali, fornendo al decisore informazioni sui bisogni dei destinatari, può contribuire a sua volta a migliorare la qualità delle politiche pubbliche, e dunque delle prestazioni previste a tutela dei singoli diritti sociali.

Tutto ciò dovrebbe portare a riconoscere l'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 il punto nodale della distinzione fra diritti partecipativi classici

⁴² V. per tutti il pensiero di V. CRISAFULLI sulle c.d. <<libertà-ponte>>, in *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 114ss. e 128.

(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.

Peraltro, il carattere aperto della formula costituzionale, che attribuisce ai poteri pubblici un'ampia discrezionalità nelle scelte di politica sociale, si riverbera sui diritti di partecipazione nel senso di condizionarne l'inveramento all'intervento del legislatore.

Nel riconoscimento del carattere condizionato di tali diritti risiede anzi il *quid novi* del concetto di democrazia partecipativa. Negare la necessità dell'intervento positivo dello Stato, sostenendo che nulla vieta ai singoli di attivarsi, significherebbe infatti rinnegare il collegamento dei diritti in questione con l'eguaglianza sostanziale, relegando di fatto la partecipazione su terreni esterni al processo decisionale (contestazione, negoziazione). Il modello delle libertà negative, sebbene apparentemente più garantista in quanto fonte di diritti soggettivi perfetti e incondizionati, si rivela qui insufficiente e inefficace, in quanto finisce per scaricare sul cittadino l'effettività di un processo di democratizzazione delle dinamiche decisionali di cui soltanto le istituzioni possono tenere le fila e sostenere le responsabilità. Come si sa, il mito della libera iniziativa è illusorio quando poggia su strumenti inadeguati: si pensi alle vicende, sotto questo profilo analoghe, della libertà di informazione.

Ciò che può e deve ripensarsi è piuttosto il parametro del condizionamento, che non pare possa ravvisarsi nelle risorse di carattere finanziario. Una tale impostazione, che risente dell'originaria configurazione dei diritti sociali come strumenti di liberazione da stati di bisogno economico ma che gran parte della dottrina considera ormai superata, appare tanto più fuorviante con riferimento ai diritti sociali di partecipazione, i quali richiedono un ventaglio di interventi più variegato: una politica redistributiva, sì, ma in senso lato, riferita non tanto al reddito quanto alle *chances*, alle capacità, alle informazioni; politiche abilitanti volte più alla creazione di opportunità che alla rimozione di ostacoli *stricto sensu*. Del resto, se è vero che nell'art. 3, comma 2, Cost. la liberazione dal bisogno è funzionale allo sviluppo della persona e alla partecipazione di questa alla vita politica, economica e sociale del Paese, sarebbe contraddittorio imporre allo Stato di perseguire quell'obiettivo in via soltanto indiretta (attraverso diritti sociali a prestazione) e non anche immediata (attraverso diritti sociali di partecipazione).

4. Non solo diritti: la rilevanza del principio di solidarietà

Vi è un altro percorso che converge con quello appena visto nel condurre le situazioni partecipative verso la categoria dei diritti sociali, e che si snoda lungo la direttrice del principio di solidarietà.

Anche tale principio percorre l'intero asse degli artt. 1, 2 e 3 Cost. Il crescendo di *socialità e interazione* che è possibile ravvisare in tali articoli, ove da situazioni di carattere più strettamente individuale (diritto-dovere del lavoro e di voto) si passa a situazioni che coinvolgono la collettività (doveri inderogabili di solidarietà) ed infine l'intero Paese, sembra dare ragione a chi ha ravvisato in Costituzione un "concetto di libertà finalizzata"⁴³: nelle intenzioni del Costituente la formula inizialmente adottata, che come si è ricordato metteva in correlazione libertà, partecipazione e solidarietà sociale, doveva "parlare non soltanto allo Stato per limitarne l'autonomia circa i diritti della persona, ma anche alla persona per orientare la sua libertà e limitarla rispetto ai diritti della persona"⁴⁴.

⁴³ V. ATRIPALDI, *Contributo*, cit., p. 13. Sul criterio di <<socialità progressiva>> assunto dal modello costituzionale di democrazia, v. E. CHELI, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 25.

⁴⁴ On. La Pira, in A.C., *Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione*, 165ss.

La formulazione degli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. rappresenta il più esplicito riconoscimento del fatto che non soltanto il garantismo classico non è più sufficiente, i diritti di libertà necessitando dell'impalcatura dei diritti sociali, ma che entrambe le categorie di diritti non possono a loro volta inquadarsi al di fuori del principio di *solidarietà*, quale conseguenza che deriva sul piano sociale dallo sviluppo pluridimensionale della persona considerata nella ricchezza delle sue manifestazioni e delle sue interazioni⁴⁵.

Non solo, ma la coincidenza dei piani (politico, economico e sociale) cui si riferiscono tanto i doveri inderogabili di solidarietà quanto la partecipazione porta a ravvisare un collegamento fra il principio di solidarietà e quello personalistico, tale da specificare il primo "in termini di *integrazione* della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale"; e il cittadino, lungi dal ridursi a mero destinatario dei vantaggi derivanti dall'astensione o dall'attivarsi dei pubblici poteri, assume a "centro operante di questo processo di integrazione"⁴⁶.

Così come le figure soggettive di cui agli artt. 4, comma 2, e 49 Cost.⁴⁷, anche le pretese partecipative non possono essere disgiunte da un riferimento a principi di collaborazione e solidarietà; ma trattandosi, in questo caso, di comportamenti che non sono nella piena disponibilità dei cittadini, dal momento che rimandano a peculiari dinamiche dei processi decisionali pubblici, non può che richiamarsi lo strumentario giuridico dei diritti sociali affinché siano predisposte le condizioni materiali che rendano possibili quei comportamenti.

E' stato osservato che il richiamo al principio di solidarietà rischierebbe di appannare il collegamento dei diritti sociali con il principio di eguaglianza, dal momento che "le atmosfere pervase dal principio di solidarietà sono più favorevoli al riconoscimento di doveri in capo a terzi piuttosto che di diritti in favore degli interessati"⁴⁸, di vincoli morali piuttosto che giuridici. Eppure, pur condividendosi quella "ansia da diritti" che ha portato storicamente a "mettersi dalla parte della libertà contro il potere"⁴⁹, quella stessa impostazione riconosce che l'idea di solidarietà porta con sé quelle di comunità e di interazione fra gli individui, e che la funzione specifica del relativo principio è quella di produrre e legittimare doveri che rendano funzionanti "i meccanismi di integrazione sociale": laddove appare evidente che proprio in ciò risiede l'essenza più profonda dei diritti sociali di partecipazione.

La portata normativa del principio solidaristico accolto in Costituzione, quale "principio giuridico fondamentale cui deve conformarsi l'azione di singoli e di gruppi, di enti pubblici e privati, di forze politiche, sociali, economiche"⁵⁰, ha del resto trovato la propria consacrazione nel principio di sussidiarietà orizzontale di cui al nuovo art. 118 Cost. La collaborazione dei privati alla realizzazione del bene comune diviene qui 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. Sebbene si tratti di principi concettualmente diversi, partecipazione e sussidiarietà

⁴⁵ P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione*, cit., p. 517.

⁴⁶ G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 51ss.

⁴⁷ "Il voto... si configura come strumento di propulsione e di equilibrio per la vita nazionale, mediando così il passaggio della solidarietà politica dal momento negativo della tolleranza a quello positivo della integrazione: G.M. LOMBARDI, *Contributo*, cit., p. 80.

⁴⁸ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1994, p. 103.

⁴⁹ V. la lettera di N. BOBBIO ad A. Trombadori, citata da F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, n. 2/2002, p. 258.

⁵⁰ N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1988, 78.

costituiscono un *continuum*, ponendosi a pieno titolo come strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia ⁵¹.

Insomma, il *quid pluris* di *eticità* che il principio solidaristico indubbiamente imprime alla *giuridicità* allora, forse, non guasta alla sofferente tematica dei diritti di partecipazione; anzi, tale principio può offrire lo snodo mancante (perché dimenticato) di un cerchio argomentativo e applicativo che può così chiudersi, recuperando il bagaglio valoriale cui aveva attinto la *voluntas* storica del Costituente e offrendo indicazioni non contingenti né strumentalizzabili per una teoria generale della partecipazione, in un quadro di “progressiva accentuazione del senso di responsabilità dell’individuo nei confronti della comunità politica e sociale”⁵².

Questo percorso argomentativo risulta fra l’altro avvalorato da una riforma costituzionale, quella del 2001, che sembra avere recuperato, sebbene in modo non esplicito e fors’anche non del tutto consapevole, una delle accezioni originarie del federalismo, quale metodo di governo cooperativo piuttosto che mera formula di articolazione territoriale del potere. Laddove si afferma che l’essenza del federalismo non va ricercata “in un particolare insieme delle istituzioni bensì nell’istituzionalizzazione di relazioni particolari fra i partecipanti alla vita politica” ⁵³, si offrono rinnovate chiavi di lettura di quei complessi fenomeni di trasformazione istituzionale con i quali –come si accennava in premessa- la riflessione sulla partecipazione non può non confrontarsi e misurarsi. All’approfondimento di questi aspetti sono dedicate le relazioni della prima sessione.

5. Indicazioni per il legislatore: i <<macro-principi>> di una teoria generale della partecipazione

Riconoscere nel principio partecipativo un metodo di governo e nelle relative situazioni soggettive un nucleo di interessi configurabili (anche) come diritti sociali ha implicazioni complesse, in quanto impone una torsione di prospettiva nella riflessione sulle dinamiche di esercizio del potere e sulle garanzie di tutela dei diritti.

Tuttavia il quadro costituzionale, nei termini in cui si è inteso qui rileggerlo, offre indicazioni non trascurabili: sia sul piano dei macro-principi (o macro-finalità) che devono guidare dall’esterno la costruzione delle regole generali sulla partecipazione, fornendo il necessario ed omogeneo sfondo di qualunque politica partecipativa ⁵⁴; sia sul piano di quelle che possono invece definirsi come micro-finalità, destinate ad orientare dall’interno la costruzione delle regole partecipative sulla base degli obiettivi delle singole *policies*.

⁵¹ Non solo, ma il principio di solidarietà interseca un’altra categoria sulla quale il Costituente ha voluto dare indicazioni precise, ovvero quella della <<debolezza>>: per alcune considerazioni sulla partecipazione dei minori, ma estensibili nel loro impianto teorico alle altre categorie di soggetti deboli, sia consentito rinviare ad A. VALASTRO, *Minori e partecipazione: una lettura emancipante dei principi di eguaglianza e di sovranità popolare*, cit., 2105ss.

⁵² G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., p. 467.

⁵³ D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, p.11-12. Sulle varie accezioni esplorate, in particolare, dal pensiero americano, L.M. BASSANI – W. STEWART – A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995; R.A. MACDONALD, *Federalismo caleidoscopico*, in Soc. dir., n. 2/2003, pp. 47ss.

⁵⁴ Parafrasando un’autorevole dottrina si può affermare che tali principi dovrebbero rivolgersi non tanto a contemplare le modalità della presenza del privato nel processo decisionale quanto a dare un valore a questa presenza, un’indicazione teleologica circa il modo di intendere e di articolare il rapporto fra l’interesse pubblico che il decisore intende perseguire e l’interesse particolare di cui è titolare il privato destinatario della regolazione: G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in Studi in memoria di E. Guicciardi, Padova, Cedam, 1975, 797.

La prima indicazione di macro-principio attiene al *tipo* di partecipazione cui occorre riferirsi allorché si parli di democrazia partecipativa, e al recupero di una omogeneità di linguaggio che ha qui un'importanza tutt'altro che formale. L'assunzione della partecipazione come metodo di governo, ossia di esercizio permanente della sovranità, imprime alla stessa una finalità di carattere eminentemente *conoscitivo*, in quanto volta a ridurre l'asimmetria del decisore pubblico attraverso l'utilizzo delle esperienze e competenze in possesso dei destinatari della decisione. A differenza delle forme di partecipazione più squisitamente politica, che assumono carattere sostanzialmente negoziale, la partecipazione a scopo conoscitivo non offre risposte immediate ma aspira piuttosto a divenire componente strutturale dei processi decisionali pubblici in tutte le loro fasi, al fine di innalzarne la qualità in termini di rispondenza all'interesse generale, di trasparenza, di legittimazione, di efficacia⁵⁵. Ciò dovrebbe consentire di superare l'ambiguità concettuale (forse non sempre inconsapevole) che tuttora si riscontra, soprattutto negli atti normativi, fra strumenti contigui ma diversi, come ad esempio fra consultazione e concertazione: pur essendo innegabile la rilevante funzione che talune forme di partecipazione politica (come il referendum abrogativo e la concertazione) hanno svolto in certi momenti storici, è anche vero che quegli stessi strumenti ben poco possono offrire nella prospettiva della democrazia partecipativa, in quanto modalità che si esauriscono in fasi antecedenti o successive al processo decisionale politico, e che sono state tradizionalmente intese più in termini di <<correttivo>> della democrazia rappresentativa (e dunque di momentanea sostituzione della società civile ai propri rappresentanti) piuttosto che in termini di complementarità e collaborazione.

La seconda indicazione attiene al necessario riconoscimento di un *obbligo di intervento del legislatore* per disciplinare e assicurare le *precondizioni* e i *livelli minimi* della partecipazione. Dalla portata normativa del principio di partecipazione, nel suo collegamento con l'eguaglianza sostanziale, emerge cioè una doverosità di intervento riferibile senz'altro alla Repubblica nel suo complesso ma imputabile in primo luogo al legislatore, in capo al quale sorge "l'obbligo di creare gli istituti e di emettere le regole materiali idonee a dare attuazione" ai principi costituzionali⁵⁶. Non possono non tornare alla mente, a questo proposito, le considerazioni di Mortati sull'omissione legislativa⁵⁷: sebbene la riflessione giuridica sia oggi afflitta dal problema opposto, quello dell'inflazione, non sembra infatti negabile che l'assenza di un quadro organico di principi generali sulla partecipazione costituisca una lacuna destinata ad incidere pesantemente sulle sorti della democrazia. E' vero che trattandosi di una prospettiva di intervento positivo, peraltro di carattere organizzativo e procedurale piuttosto che economico, l'omissione è qui più difficilmente valutabile e sindacabile con gli ordinari strumenti di garanzia costituzionale; ma di certo si avverte anche il peso di un'eredità scomoda, quella dell'iniziale ascrizione dell'art. 3 Cost. alla categoria delle norme programmatiche, certamente superata sul piano teorico ma periodicamente riaffiorante in ricostruzioni ambigue⁵⁸. Non solo, ma tale carattere di doverosità

⁵⁵ Le differenze strutturali sono evidenti: gli strumenti partecipativi a carattere conoscitivo devono coinvolgere un numero tendenzialmente ampio e differenziato di soggetti, da individuare di volta in volta in relazione alla complessità dell'ambito di intervento e alle diverse categorie di destinatari; e devono intervenire in più momenti del processo decisionale, attraverso modalità che assicurino un percorso circolare e progressivo delle informazioni. Le forme partecipative aventi natura politica, invece, sono finalizzate al coinvolgimento di categorie e gruppi sociali organizzati, rappresentativi di interessi <<forti>>, al fine di concordare le soluzioni regolative; e si esauriscono nel momento iniziale del processo decisionale.

⁵⁶ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 149.

⁵⁷ C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in Foro it., 1970, II, pp. 153ss.

⁵⁸ Si veda la discussa sentenza n. 379/2004 della Corte costituzionale sulla legittimità dello statuto dell'Emilia Romagna, la quale ha suscitato non poche perplessità nella parte in cui ha affermato che alle proclamazioni di principio contenute negli statuti regionali non può riconoscersi alcuna efficacia giuridica bensì soltanto una funzione di natura politico-culturale.

dell'intervento legislativo sembra oggi ulteriormente avvalorato dalla previsione dell'art. 117, comma 1, lett. *m*), Cost.: nella prospettiva che qui interessa, la necessaria determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali si traduce nell'obbligo, per il legislatore, di individuare il nucleo minimo degli interventi pubblici necessari per assicurare le condizioni materiali della partecipazione⁵⁹.

La terza indicazione attiene alla categoria dei soggetti istituzionali tenuti a garantire le condizioni materiali di una effettiva partecipazione ai propri processi decisionali, la quale deve oggi intendersi nel senso più ampio: non più soltanto la pubblica amministrazione, rispetto alla quale il principio partecipativo è andato consolidandosi dal 1990 in poi, bensì tutti i soggetti che esercitano funzioni pubbliche, ovviamente nella misura in cui l'apporto dei privati risulti funzionale alla democratizzazione delle stesse. Il cuore della democrazia partecipativa è oggi costituito dalla partecipazione alle politiche pubbliche, la cui crescente complessità e trasversalità pone problemi nuovi e delicati: come si è ricordato, le politiche non sono più riconducibili ad un unico attore⁶⁰; il conseguente sviluppo della c.d. <<legislazione complessa>>, che deriva dalle grandi trasformazioni dell'economia e dei rapporti tra pubblico e privato e che si caratterizza per il fatto di comprendere interventi in una pluralità di settori di diversa natura e competenza⁶¹, rendono più complessa l'attività di individuazione dei bisogni e dei destinatari, ma proprio per tale motivo ancora più importante l'assunzione delle competenze esperienziali di questi; la partecipazione stessa può articolarsi in una molteplicità di forme e di fasi, con finalità parzialmente diverse⁶². Inoltre, il tema della partecipazione si intreccia qui con quello della qualità e dell'efficacia delle politiche pubbliche: ponendosi in un rapporto di arricchimento reciproco in quanto tematiche che

⁵⁹ Un riferimento alla competenza di cui alla lett. *m*) sembra ravvisabile nei pareri del Consiglio di Stato sulla bozza di regolamento recante la disciplina dell'AIR per gli atti normativi del Governo, ove si afferma che "la scelta del legislatore nazionale, nel senso delle necessità di individuare a livello normativo *i criteri generali e le procedure* anche della fase della consultazione, può essere attuata nella forma di livelli qualitativi minimi": ciò confermerebbe, evidentemente, la lettura qui proposta circa la configurabilità della consultazione come oggetto di un diritto sociale fondamentale. In questo senso v. in particolare il parere 11 febbraio 2008 della Sez. consultiva per gli atti normativi del Cons. St.; ma anche i pareri del 27 marzo 2006 e del 21 aprile 2008, nei quali si rimarca la rilevanza dello strumento della consultazione nell'ambito dei processi decisionali di carattere normativo. Fra l'altro, non pare che un intervento legislativo statale basato sulla competenza ricordata possa rischiare di configurare una forma di inammissibile compressione dell'autonomia territoriale, in ragione della interferenza della partecipazione con la materia dell'organizzazione: l'esigenza di assicurare omogeneità di *chances* partecipative richiede infatti un quadro di principi e criteri generali in ordine a condizioni minime che non escludono affatto la possibilità per le Regioni di prevedere garanzie ulteriori e più ampie, come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale di questi ultimi anni. Considerato che molte Regioni hanno in effetti già superato quelle condizioni minime attraverso previsioni più avanzate, non di appiattimento verso il basso si tratterebbe bensì di innalzamento verso l'alto rispetto alle realtà territoriali ancora sorde al tema della partecipazione. Sul problema del rapporto fra competenze, v. di recente C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2009.

⁶⁰ "Fissazione dell'agenda, formulazione del programma, implementazione, valutazione: ogni momento del processo di *policy* vede l'intervento di una congerie di soggetti pubblici e privati – parlamento, governo, amministrazioni locali, burocrazia, magistratura, partiti, gruppi di pressione, movimenti, esperti, organizzazioni di interesse": L. PELLIZZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 0/2008, 93. Sull'argomento v. anche G. CAPANO, *Policy legacy*, in G. CAPANO – M. GIULIANI (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis, 1996, 265, che definisce la partecipazione alle politiche pubbliche come un processo emergente, una configurazione istituzionalizzata di problemi, soluzioni, attori, partecipanti, destinatari e stili di *policy*.

⁶¹ V. in proposito la Nota di sintesi del Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, 30 ottobre 2009.

⁶² "Si può partecipare a un'azione in quanto tale; alla definizione dell'azione da intraprendere; alla definizione delle modalità attraverso le quali decidere le modalità dell'azione (titolarità, procedure, ambiti di applicazione). Chi è coinvolto nell'implementazione di una *policy*, ad esempio, può non aver avuto alcun ruolo nella sua formulazione, né a maggior ragione nella definizione delle modalità per giungervi (e viceversa)": L. PELLIZZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, cit., 95.

condividono –non a caso- lo stesso destino di faticosa affermazione nella cultura politica e giuridica, la democrazia partecipativa potrà mettere al servizio della valutazione uno strumentario di tecniche partecipative ampiamente sperimentato, mentre la disciplina della valutazione della qualità potrà contribuire alla stabilizzazione e istituzionalizzazione delle procedure partecipative all'interno dei processi decisionali⁶³. Ma la sfida connessa al recupero della portata normativa del principio di partecipazione impone di spingersi oltre, verso un ripensamento dei processi decisionali a tutto tondo, cioè anche di quelli che ineriscono a funzioni tradizionalmente considerate impermeabili alla partecipazione, come la funzione di controllo: in un'epoca in cui anche la questione della credibilità sociale dei controllori è divenuta più urgente di quanto non fosse in passato, gli interrogativi che occorre porsi sono molteplici. Di questi profili si occuperanno le relazioni della III sessione.

La quarta indicazione attiene, infine, alle tecniche di normazione della partecipazione: l'esigenza di rendere quest'ultima caratteristica strutturale dei processi decisionali impone di guardare a modelli di *sistema* normativo che, pur variabili nella articolazione delle fonti (anche in base alle specificità dei livelli territoriali), rispettino canoni di coerenza e adeguatezza. Con ciò si intende dire che se la sede legislativa appare la più opportuna per stabilire i principi generali della partecipazione, l'indicazione dei criteri ben può essere lasciata alla fonte secondaria (o alla stessa legge nel caso in cui, come avviene in molte regioni, i principi siano inseriti nello statuto); mentre per l'individuazione degli *standard* appaiono senz'altro adeguate fonti o altri atti di natura tecnica (come decreti ministeriali, direttive, protocolli, linee guida, ecc.). La questione non appare di poco conto ai fini che qui interessano, come dimostrano –ad esempio- le incongruenze che caratterizzano il difficile e contraddittorio processo regolativo della consultazione a livello nazionale⁶⁴.

Ciò che emerge da questo primo e pur sommario ventaglio di macro-principi è la necessità di ravvisare nella partecipazione, oltre che un carattere strumentale alla realizzazione efficiente delle politiche di settore, l'oggetto e l'obiettivo di una *politica pubblica ad hoc*, consistente in un *sistema* di interventi volti a rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono o rendono inefficace la partecipazione permanente alla vita economica, sociale e politica del Paese, ma anche a creare opportunità (c.d. <<educazione alla partecipazione>>)⁶⁵; una politica volta ad affrontare i profili *sostanziali* della partecipazione

⁶³ Sul rilievo della partecipazione dei soggetti privati alla valutazione della qualità delle politiche pubbliche, v. M. RAVERAIRA, *I privati nuovi attori di regole pubbliche migliori*, in ID. (a cura di), <<Buone regole>> e democrazia, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, 25ss.; ID., *Il coinvolgimento degli interessi privati nei processi decisionali pubblici*, in www.federalismi.it, n. 24/2008.

⁶⁴ Basti qui ricordare che l'obbligo di procedere a consultazione nell'attività normativa del Governo è stato introdotto a livello legislativo già a partire dalla fine degli anni '90 (l. n. 59/1997 e l. n. 50/1999), e poi ribadito dalle leggi di semplificazione n. 229/2003 (con disposizione poi abrogata e ripresa dal Codice dell'amministrazione digitale) e n. 246/2005; e che tutte le previsioni in questione rinviavano e rinviano ad un apposito decreto del presidente del Consiglio dei Ministri la disciplina dei criteri generali e delle procedure concernenti la consultazione. A parte le perplessità suscitate dal fatto che i rinvii legislativi non siano accompagnati da alcuna indicazione di principi e criteri di carattere generale, ciò che deve essere evidenziato è che il decreto infine approvato (n. 170/2008), evidentemente con grande ritardo, contiene la disciplina dell'AIR ma rinvia per il profilo della consultazione ad un altro decreto del presidente del Consiglio dei Ministri; non solo, ma nel prevedere le cause di possibile esenzione dall'AIR, prevede la possibilità per il Governo di non procedere a consultazione, senza bisogno di richiedere l'autorizzazione al DAGL, nei casi di procedimenti normativi particolarmente complessi. In tal modo la consultazione viene configurata, pur rinviandosene la disciplina ad atto successivo, come momento eventuale e discrezionale del processo normativo, in evidente violazione della prescrizione legislativa. Di questo profilo si è occupata F. DI LASCIO nell'ambito dell'Unità di Roma, su cui v. *Gli strumenti della democrazia partecipativa nelle fonti nazionali del sistema italiano*, relazione alla giornata di studio su "Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza", cit.

⁶⁵ Su questo profilo v. le considerazioni di V. ANTONELLI, *Cittadini si diventa: la formazione alla democrazia partecipativa*, relazione alla giornata di studio su "Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza", cit.

(soggetti, categorie di atti, fasi dei processi decisionali, strumenti, effetti rispetto al decisore) ma anche –e finalmente- i risvolti *organizzativi* e *procedurali* della stessa, in ossequio al ricordato imperativo di coerenza tra fini e strutture.

6. (segue) Le regole: i <<micro-principi>> delle politiche partecipative

Orientate da una teoria generale della partecipazione che ne espliciti in tal senso la portata normativa, le altre indicazioni che indubbiamente emergono dalla rilettura del testo costituzionale potranno guidare il processo regolativo all'interno delle singole politiche partecipative, pur nell'ambito di binari non predefiniti né immutabili bensì – più semplicemente - *coerenti* con le esigenze garantiste della democrazia costituzionale.

I profili sono molteplici, e ad essi (nemmeno a tutti) possono qui dedicarsi meri cenni, trattandosi –a ben vedere- del punto di approdo dell'intera ricerca, che si spera possa trovare nuovi argomenti e contenuti proprio nella riflessione e nel confronto delle giornate di studio⁶⁶.

Indicazioni fondamentali provengono innanzitutto con riferimento a taluni *profili organizzativi* e *procedurali*: la separazione dalla politica, nel senso che i processi partecipativi dovrebbero essere condotti da soggetti indipendenti (organismi esterni o strutture interne al soggetto politico purché diverse da quelle decidenti); la formazione e la competenza professionale, nel senso che le procedure partecipative dovrebbero essere realizzate da soggetti qualificati e appositamente formati; la garanzia di controllo neutrale, rispetto all'osservanza delle regole.

Per quanto riguarda i *profili sostanziali*, uno dei temi da sempre più spinosi è quello dei *criteri di scelta dei soggetti*. Il problema di fondo che si pone è quello della inclusività, ovvero della “capacità di far partecipare in condizioni di uguaglianza tutti coloro su cui ricadono le conseguenze della decisione”⁶⁷: tale condizione deve intendersi come parità di accesso strettamente intesa o piuttosto come mera parità di *chances*? E quale ruolo sono destinati a svolgere i gruppi rappresentativi degli interessi? Quali le opportunità e i rischi rispetto all'efficace e trasparente rappresentazione degli interessi? Ancora, quali criteri devono guidare la scelta tra una partecipazione aperta a tutti ed una partecipazione organica, basata piuttosto su organismi stabili di rappresentanza degli interessi all'interno delle istituzioni? Il giudizio sulla maggiore o minore efficacia di quest'ultima potrebbe modularsi a seconda delle categorie di soggetti, considerandola preferibile per quelle a maggiore rischio di esclusione (come gli stranieri e i minori), rispetto alle quali la stabilità del raccordo con le istituzioni appare più importante dell'ampiezza del numero dei partecipanti e il rischio di istituzionalizzazione di interessi forti appare più basso (se non assente)? Il caso delle Consulte, e l'estrema varietà delle esperienze concrete che le caratterizza, evidenzia profili di spiccata problematicità. Infine, il collegamento del principio di partecipazione con le categorie dell'eguaglianza sostanziale e della <<debolezza>> è destinato ad apportare ulteriori e significativi chiarimenti in ordine ai criteri di individuazione dei soggetti cui rivolgere prioritariamente le politiche partecipative: si pensi alle positive ricadute, in termini di integrazione e di estensione della cittadinanza sostanziale, che le politiche partecipative possono conseguire rispetto alla categoria degli immigrati e alle complesse politiche di governo della multiculturalità. La realizzazione di politiche partecipative efficaci potrebbe cioè -in buona parte- sdrammatizzare il dibattito attuale sull'estensione della cittadinanza

⁶⁶ Un primo tentativo di ricostruzione è stato fatto nel saggio *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), <<Buone regole>> e democrazia, cit., 149ss.

⁶⁷ M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, cit., 93.

formale, ed in particolare sulla *vexata questio* del diritto di voto agli stranieri, che –per i termini in cui è condotto- sembra mosso da una sorta di <<ossessione della rappresentanza>> che rischia di condurre all’ennesimo trionfo della democrazia rappresentativa su quella partecipativa; mentre se è vero che il possesso della cittadinanza formale non è affatto garanzia di esercizio effettivo dei diritti, come la storia ha generosamente dimostrato, i percorsi più proficui per realizzare una <<integrazione partecipe>> sembrano piuttosto quelli della democrazia partecipativa⁶⁸. Si pensi infine al connesso problema delle asimmetrie informative, da sempre additato come ostacolo principale alla effettività della partecipazione ma ancora lontano da un assetto soddisfacente: le nuove tecnologie, che indubbiamente hanno aperto nuove potenzialità partecipative, prestano il fianco ad altrettante perplessità laddove vengano utilizzate in chiave demagogica o meramente informativa). All’approfondimento di queste tematiche sono dedicate le relazioni della II sessione.

Per quanto riguarda le *fasi* nelle quali attivare processi partecipativi e la scelta delle tecniche, sono ancora criteri stringenti di adeguatezza e di efficacia che devono guidare le rispettive valutazioni: una partecipazione tardiva o che si avvalga di tecniche eccessivamente onerose o non attendibili non soltanto è inutile ma costituisce un pesante ostacolo al radicamento di una cultura della partecipazione nella cittadinanza.

L’altro grande ostacolo è costituito dalla insoddisfacente (se non inesistente) disciplina degli *esiti* dei processi partecipativi. Non essendo in discussione la titolarità del potere decisionale bensì il modo di esercitarlo, la questione riguarda la modulazione dell’influenza che i processi partecipativi sono destinati ad esercitare sul decisore, e dunque le garanzie apprestabili per assicurare un’adeguata considerazione dei suoi risultati⁶⁹. Quella della motivazione degli atti normativi è una delle ipotesi di cui da anni si discute, anche se è soluzione che viene guardata con diffidenza da quanti temono il rischio di contenziosi pretestuosi su dati formali e non di merito⁷⁰: ma oltre a suscitare, a loro volta, l’interrogativo sul carattere davvero solo formale di un eventuale vizio consistente nella mancata considerazione degli esiti della partecipazione, quei timori non fanno che confermare la necessità di un quadro di regole che chiarisca gli aspetti nodali dei processi partecipativi e il loro ruolo nell’ambito dei processi decisionali.

Con ciò la tematica è ricondotta al suo punto di inizio, laddove si è posto il problema dell’opportunità di una disciplina stabile della partecipazione e di una sua proceduralizzazione, quale garanzia principale di controllabilità e misurabilità della qualità dell’intero processo.

⁶⁸ Significativa, in questo senso, l’espressione utilizzata dalla l.r. Toscana n. 29/2009, laddove si parla di “*integrazione partecipe* dei cittadini stranieri nell’obiettivo della costruzione di una comunità plurale e coesa fondata sul *contributo* di persone di diversa lingua e provenienza e sul rispetto del principio costituzionale di *uguaglianza*” (c.d.a.). Sulle connessioni fra cittadinanza e democrazia partecipativa, v. in particolare, D. BOLOGNINO, *Le nuove frontiere della cittadinanza nel confronto tra “cittadinanza legale” e “cittadinanza sociale”: verso una riforma della legge 5 febbraio 1992, n. 91*, relazione alla giornata di studio su “Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza”, cit., leggibile anche in www.astrid-online.it.

⁶⁹ G. PELLIZZONI, *Politiche pubbliche e nuove forme di partecipazione*, cit., 113, richiama in proposito il modello della <<patto>>, riprendendo gli studi di Elazar anche qui richiamati e intendendo “per patto un impegno volto al futuro, aperto a ulteriori soggetti o atti, e asimmetrico ossia privo di vincoli specifici alla reciprocazione”: dunque un modello “diverso tanto dalla reciprocità, dove l’impegno è aperto ma i vincoli sussistono, quanto dal contratto, dove l’impegno è chiuso e simmetrico (*quid pro quo*), e dai rapporti di dominio, dove la relazione è asimmetrica e chiusa (la grazia del sovrano, gli aiuti umanitari, la prestazione impersonale del servizio all’utente)”.

⁷⁰ In questo senso, ad esempio, P. FAVA, *La Consulta e la qualità della regolazione nella multilevel governance: i rischi e i pericoli di un’apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, in *Corr. Giur.*, 2005, 1532.

7. Il ruolo strategico della legislazione regionale: risultati e indicazioni di un monitoraggio

Nel quadro sempre più articolato degli attori istituzionali a vario titolo coinvolti dal tema della partecipazione, quello regionale sembra destinato ad assumere un ruolo strategico per più di una ragione: la posizione di snodo rispetto ai livelli statale e locale; un potere statutario e legislativo che consente quella modulazione di fonti e di prescrizioni di cui si è detto a proposito dei macro-principi; uno strumentario giuridico che consente di realizzare il coordinamento e la stabilizzazione delle diffuse pratiche partecipative affermatesi a livello locale, attraverso previsioni (come quelle sugli incentivi) idonee a produrre un circolo virtuoso di evoluzione incrementante.

Ma vi sono anche ragioni di carattere sostanziale legate alle peculiarità della fase istituzionale attuale. Innanzitutto, le regioni offrono oggi il termometro più sensibile di una tendenza evolutiva delle forme di governo verso modelli di tipo presidenziale, che presuppongono il rafforzamento degli esecutivi in funzione di stabilità e governabilità ma che stanno di fatto portando ad un indebolimento delle assemblee rappresentative: la riflessione che non da oggi ruota attorno al ruolo delle assemblee, tra istanze di recupero di centralità e preoccupazioni di stabilità dei governi e competitività del Paese, deve tendere anche ad un recupero dei canali di interlocuzione con la società civile, al fine di costruire un apparato di strumenti informativi e conoscitivi ulteriori e diversi da quelli tradizionalmente facenti capo all'esecutivo⁷¹. In secondo luogo, il massiccio fenomeno di redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie territoriali ha prodotto “lo spostamento verso il sistema dei rapporti tra i livelli territoriali di importanti poteri di indirizzo e programmazione che in passato sarebbero stati contenuti all'interno della legislazione o dell'attività di indirizzo politico Governo / Parlamento (politica sanitaria, ammortizzatori sociali, sviluppo economico, agricoltura, protezione civile, gestione dei rifiuti, energia, edilizia residenziale pubblica, servizi socio-educativi, sicurezza e immigrazione)”⁷²: ciò ha indotto la necessità di costruire robuste procedure di interlocuzione, sia verticale che orizzontale, al fine di guidare verso le stesse finalità una estesa pluralità di attori; ma anche la necessità di strumenti di rafforzamento del raccordo assemblee/esecutivi sul terreno delle funzioni di indirizzo politico e controllo. Infine, la redazione dei nuovi statuti ha visto un forte rilancio della cultura partecipativa, manifestando una <<ansia da partecipazione>>⁷³ che va certamente assecondata, pur con il realismo e l'attenzione che la genericità e l'imprecisione di molte

⁷¹ Gli ostacoli che si frappongono ad una più compiuta apertura delle assemblee rappresentative verso la società civile non sembrano oggi sostanzialmente diverse da quelle individuate negli anni '80, soprattutto con riferimento al livello nazionale, e ricondotte alla sostanziale ambiguità delle scelte politiche relative al ruolo dell'assemblea rispetto all'esecutivo. Sul dibattito di quel periodo v., fra gli altri, M. PATRONO, *Informazione (e informatica) in Parlamento*, in *Dir. soc.*, 1981, 792, ove si additava la “incapacità di scegliere” tra “una conoscenza concorrenziale con quella governativa e proprio per questo indirizzata al controllo dell'informazione ricevuta dal Governo” e “una conoscenza preordinata al recupero di una capacità del Parlamento di governare autonomamente”. V. anche ID., *L'attività conoscitiva nel funzionamento delle istituzioni assembleari sub-nazionali: il caso italiano*, in M. PATRONO – A. REPOSO (a cura di), *L'informazione parlamentare*, Cleup, Roma, 1983, 94ss., ove si argomenta e si sottolinea il carattere scarsamente partecipativo delle audizioni e delle indagini conoscitive; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, 163, ove si ravvisa, nella perdurante resistenza dei regolamenti parlamentari ad affrontare il tema della partecipazione al procedimento legislativo, una vera e propria <<battaglia di retroguardia>> contro la contaminazione dello stesso da influenze esterne. Sul tema, più di recente, F. BASILICA – S. SEPE, *Parlamento e cittadini. La comunicazione istituzionale nei Parlamenti italiano ed europeo*, Maggioli, Rimini, 2005.

⁷² Rapporto 2009 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, cit., 4ss.

⁷³ La felice espressione di F. DAL CANTO, *Commento art. 59*, in P. CARETTI – M. CARLI – E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, cit., 303, riferita dall'Autore alle norme statutarie in tema di sussidiarietà, appare senz'altro estensibile a quelle sulla partecipazione.

disposizioni statutarie ancora impongono: raccogliere questa sfida significa dare seguito all'abbondanza dei principi statutari mediante la previsione di puntuali regole organizzative e di disciplina dei processi partecipativi, pena il rischio di disperdere ancora una volta il potenziale innovativo di quei principi riducendoli ad ennesimo manifesto ideologico.

L'intento di raccogliere quella sfida sembra in effetti progressivamente emergere, pur fra molte difficoltà e timidezze: il panorama legislativo regionale offre una ricchezza e una varietà di risposte normative che, rispetto al *silenzio* statale e alle *prassi* locali ⁷⁴, consente di individuare interessanti linee di tendenza, pur tra passi indietro, posizioni di stallo e slanci in avanti. E' da questi ultimi che occorre oggi ripartire, per tentare di innescare meccanismi virtuosi di imitazione istituzionale: del resto è noto il ruolo che le regioni hanno svolto in passato rispetto ad importanti processi di riforma istituzionale, attraverso interventi legislativi pionieristici che sono divenuti il volano di processi di riforma e –prima ancora- di mutamenti di cultura politica estesi in seguito al livello nazionale.

I dati emersi dal monitoraggio della legislazione regionale dal 2001 ad oggi sono molteplici e si prestano a letture diverse ⁷⁵.

Di questi profili si occuperanno le relazioni della IV sessione.

8. Spunti conclusivi: la sfida della qualità della partecipazione

Per far sì che la sovranità possa finalmente sprigionare le forze ancora inesprese, in un rapporto di complementarità con le *forme* più tradizionali legate alla democrazia rappresentativa e alla democrazia diretta, occorre che la categoria della democrazia partecipativa, oggi assunta in chiave prevalentemente descrittiva, recuperi la propria portata *normativa*, riconducendo il principio di partecipazione entro il quadro costituzionale e richiamando il legislatore all'obbligo di svilupparne le indicazioni inattuato ⁷⁶.

Un simile obiettivo richiede, tuttavia, di liberare la riflessione dai pregiudizi giuridici e dalle retoriche politiche che tanto pesantemente ne hanno afflitto le vicende.

Innanzitutto, interrogarsi oggi su come regolare la partecipazione non sembra affatto porsi in controtendenza rispetto ai processi di semplificazione e deflazione normativa, dal momento che non si tratterebbe di introdurre procedure decisionali ulteriori e diverse rispetto a quelle esistenti quanto piuttosto di migliorarne l'efficacia attraverso l'innesto di momenti partecipativi, e che il ruolo della funzione normativa non si limita all'imposizione ma contempla anche la promozione, la creazione di opportunità, la rimozione di ostacoli ⁷⁷.

Inoltre, il timore di irrigidire eccessivamente le pratiche partecipative attraverso la loro regolamentazione, oltre ad essere smentita dai fatti (il crescente numero di disposizioni contenenti principi e regole sulla partecipazione), sembra dimenticare i più insidiosi rischi connessi alla naturale duttilità delle formule a maglie larghe, le quali possono a loro volta risolversi “tanto in una crescente tutela dei diritti quanto nella loro parimenti vistosa compressione”: da qui l'esigenza, ugualmente garantista ma certamente più pressante nelle società non omogenee, “di mettere nero su bianco un pugno di garanzie..., sì da non rimettere

⁷⁴ Anche se, va detto, con una quantità sempre maggiore di eccezioni, data la tendenza (soprattutto a livello comunale) a disciplinare con regolamento svariati profili della partecipazione.

⁷⁵ Un primissimo bilancio è stato fatto in *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., 79ss.

⁷⁶ Sull'inadeguatezza della valutazione di taglio descrittivo risultata prevalente nella letteratura sul concetto di partecipazione, v. di recente M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V., cit., 1875.

⁷⁷ La tendenza a valorizzare in tal senso la funzione normativa è oggi ravvisabile soprattutto nella legislazione regionale, che mostra di privilegiare lo strumento dell'incentivo (in particolare nei confronti degli enti locali) piuttosto che quello dell'obbligo.

in tutto o per la gran parte le garanzie stesse a contingenti opportunità o alla buona volontà manifestata dai governanti di turno ed alla stessa sensibilità, essa pure varia secondo occasione, dei giudici e degli organi di controllo in genere”⁷⁸.

Infine, rispetto ai timori di allungamento dei tempi e di accrescimento dei costi dei processi decisionali, occorre considerare –per converso- i costi della <<non partecipazione>> e dell’esclusione, rilevanti e valutabili non soltanto in termini di democraticità delle decisioni bensì anche nei termini economici della conseguente inefficacia delle politiche: sono i costi derivanti dalla mancata utilizzazione della partecipazione in funzione di abbattimento preventivo della conflittualità, come dimostrano il caso dei movimenti per il blocco delle c.d. grandi opere e la soluzione proposta dal ddl C/2271, evidentemente inaccettabile oltre che illegittima in quanto volta a scaricare quei costi proprio sugli esclusi, così destinati a <<pagare>> due volte⁷⁹.

E’ vero che si assiste, da alcuni anni, ad una rinnovata tensione normativa volta a disciplinare taluni profili della partecipazione dei privati ai processi decisionali pubblici; ma si tratta di un fenomeno che sembra ancora lontano dall’appagare le esigenze garantiste della democrazia pluralista, e che anzi rischia di confonderne ulteriormente la realizzazione laddove mantiene irrisolte ambiguità concettuali (ben visibili a livello terminologico), o appare orientato più ad assicurare la legalità di atti e procedure che l’effettività di diritti e interessi assunti come valori etici e sociali preesistenti all’ordinamento⁸⁰.

Dopo le conquiste teoriche e giuridiche della trasparenza, a giusto titolo definita come “diritto, risultato e strumento”⁸¹, e dell’informazione pubblica come presupposto di un “diritto a conoscere e comprendere la verità”⁸², la costruzione di una teoria generale della partecipazione appare come il conseguente e irrinunciabile approdo per realizzare appieno quella effettività su cui si fonda la complessa previsione dell’art. 3, co. 2 Cost.

La riflessione sulla trasparenza, la pubblicità e la qualità dell’informazione pubblica ha avuto il pregio di aprire la strada alla costruzione di nuove forme di distribuzione del potere, disseminando l’ordinamento di istituti giuridici che, oltre a tutelare valori rilevanti in sé, assumono oggi un’importante funzione strumentale rispetto alle *precondizioni* della partecipazione: tutti quegli istituti tendono, infatti, verso la formazione di opinioni critiche, di

⁷⁸ A. RUGGERI, *Tecniche di normazione, tutela dei diritti fondamentali, teoria della Costituzione*, cit., 7-8.

⁷⁹ Il ddl C/2271, presentato il 10 marzo 2009, prevede l’introduzione di un articolo nella l. n. 349/1986 in base al quale, qualora il ricorso presentato dalle associazioni di tutela ambientale “sia respinto perché manifestamente infondato, il giudice condanna le associazioni soccombenti al risarcimento del danno oltre che alle spese del giudizio”: un tentativo di reazione che, anziché condotto sul terreno della maggiore considerazione degli argomenti in conflitto attraverso un’anticipazione dell’inclusione dei soggetti interessati, si rivolge piuttosto verso strumenti punitivi e disincentivanti. Significativa del tipo di impostazione sottesa al ddl è del resto la relazione, nella quale si afferma esplicitamente di voler “responsabilizzare l’attività delle associazioni di protezione ambientale” rispetto al fenomeno di “egoismo territoriale” che esse hanno contribuito a generare e a diffondere. Sul ruolo della consultazione nei processi decisionali v. anche il favorevole atteggiamento della Corte costituzionale, che nella sent. 379/2005 ha giudicato non illegittime le relative disposizioni del nuovo statuto emiliano, in quanto esse prevedono “*semplicemente* alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un protocollo di consultazione potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali”.

⁸⁰ G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. Dir. pubbl.* 1965, 274ss.

⁸¹ F. MERLONI, *Trasparenza delle istituzioni e principio democratico*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2009.

⁸² G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, in F. MERLONI (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, cit.

una consapevolezza civica intesa come capacità di compiere scelte e di resistere a pressioni di carattere demagogico.

Vi è un *continuum* fra trasparenza, informazione, comunicazione, partecipazione e sussidiarietà: un incremento di potenzialità che riflette il mutamento di ruolo dell'individuo e della collettività, non più soltanto destinatari esigenti di una macchina ordinamentale costruita per soddisfare l'interesse generale ma essi stessi risorsa, in nome di un "diritto ad avere un'opinione" e a declinarla in una "*vita activa*", responsabile⁸³.

Guardando al crescente interesse suscitato in questi anni dal dibattito sulla qualità delle informazioni e delle politiche pubbliche, il passo verso la *qualità della partecipazione* appare allora estremamente breve, e comunque necessitato.

La stessa qualità della rappresentanza e della politica, di cui da tempo si lamenta a gran voce la dispersione, non può che passare per la qualità della partecipazione, ossia per il recupero di una qualificazione militante e critica di democrazia⁸⁴.

Le specificità della democrazia partecipativa, che presuppongono una partecipazione permanente al governo della cosa pubblica in collegamento con le dinamiche dell'eguaglianza sostanziale e della solidarietà, presuppongono una produzione continua e coerente di informazione, conoscenza e consapevolezza, ben al di là di quanto implicato dalle più mirate e contingenti esigenze della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta.

La costruzione condivisa delle risposte politiche ai bisogni della collettività necessita di politiche partecipative di lungo termine, sganciate dalla contingenza e dalle strategie della politica strettamente intesa. Mentre si assiste alla sempre più preoccupante diffusione di una politica della seduzione, causa ed effetto di coscienze sopite, poco informate, manipolate, il recupero della portata normativa della partecipazione quale metodo di governo impone di uscire dallo schiacciante presente e di riconnettere passato e futuro: quella memoria storica e istituzionale che presuppone, negli organi rappresentativi, la perdurante capacità di intendere come propria missione "quella di essere i portatori attuali della coscienza del Paese, come si è venuta costituendo intorno ai temi essenziali della sua storia"⁸⁵; quella capacità di "narrare il futuro" senza la quale la politica è muta⁸⁶.

La democrazia partecipativa ha gli strumenti per raccogliere quella sfida. Cosa sono, del resto, le diffuse esperienze di sussidiarietà orizzontale se non sviluppi virtuosi della partecipazione resi possibili da un rinnovato senso di solidarietà, ossia di quel principio che ha così fortemente caratterizzato il nuovo patto costituzionale del 1948 e la nostra storia repubblicana? E cosa sono le politiche di progettazione urbana partecipata se non l'espressione di un governo condiviso del territorio in funzione di ambienti urbani vivibili e sostenibili, e dunque di una politica che guarda al futuro?

Ma in assenza di un sistema di regole e di garanzie, difficilmente quei momenti virtuosi potranno trasformarsi in normalità e generare nuove forme di "abitudine alla democrazia"⁸⁷.

⁸³ G. AZZARITI, *Cittadinanza e multiculturalismo: immagini riflesse e giudizio politico*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2008, 196.

⁸⁴ Di "qualificazione militante della democrazia" parla G. FERRARA, *Sulla democrazia costituzionale*, cit.

⁸⁵ S. STAMMATI, *Qualche riflessione ulteriore su democrazia, rappresentanza e responsabilità. Dalla rappresentanza democratica alla rappresentanza <<sbagliata>>*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., vol. V, 2100.

⁸⁶ G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., vol. V, 1788. V. del resto, più in generale, il condivisibile monito di P. BARCELLONA, *Le passioni negate*, cit., 45, per il quale "Aprire lo spazio della riflessione non significa rendere trasparente il futuro, ma rendere possibile l'interrogazione sul passato per lasciare aperta la possibilità del futuro. In questi termini la possibilità del futuro dipende... dalla capacità di ripensare il rapporto fra individuo e comunità, oltre le figure tradizionali".

⁸⁷ A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, cit., 901.