



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

## Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione

di ALESSANDRA VALASTRO

GLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE  
FRA RETORICA DELLE RIFORME  
E UMILTÀ DELL'ATTUAZIONE

di *Alessandra Valastro*  
Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Perugia

ABSTRACT

ITA

Il saggio si propone di riflettere sulle possibili traiettorie di un discorso sulla riforma degli istituti partecipativi, di là dalla retorica periodicamente generata dai dibattiti sulle “grandi” riforme costituzionali. In particolare, esso intende confrontarsi con le ambiguità che tuttora caratterizzano il rapporto fra rappresentanza e partecipazione, e fra democrazia diretta e democrazia partecipativa, nella convinzione che la partecipazione debba assurgere da *incidente esterno* ai processi decisionali a *metodo di governo* della complessità. Ciò richiede la costruzione di garanzie riguardanti il *modo* in cui la rappresentanza decide e il tipo di *influenza* che i saperi civici possono esercitare sulle decisioni. Questa strada appare ancora oggi obbligata non soltanto in ragione del paradigma collaborativo implicito nei principi degli artt. 2 e 3 Cost., ma anche alla luce delle nuove crisi e fragilità che sempre più evidenziano la necessità di integrare il sapere politico e il sapere esperto con il sapere esperienziale degli abitanti e delle comunità. Ma anziché alle promesse o alle cesure delle riforme “proclamate”, il saggio intende guardare piuttosto alle vie dell’attuazione, delle riforme “viventi”, ove la sperimentazione e implementazione costante degli istituti di democrazia partecipativa può dispiegare le proprie potenzialità.

EN

This essay aims to reflect upon the possible trajectories of a discourse on the reform of participatory institutions, beyond the rhetoric regularly generated by the debate on “big” constitutional reforms. In particular, it has been tried to deal with the ambiguities that still characterize the relationship between representation and participation, and between direct democracy and participatory democracy, in the belief that participation should be intended as a *stable method* in public decision-making and not just as a kind of “external incident”. This perspective requires the construction of guarantees regarding the *way* in which elected representatives decide and the type of *influence* that the ‘civic knowledge’ can have on decisions. This approach appears essential – even today – not only because of the collaborative paradigm emerging from Articles 2 and 3 of the Italian Constitution, but also because of new forms of crisis and fragilities, that increasingly highlight the necessity to integrate political and expert knowledge with the experiential knowledge from people and communities. The essay shows the need to overcome the promises related to the “proclaimed” reforms, focusing more on the “living” reforms, where the constant experimentation and implementation of participatory democracy institutions can realize their potential.

# GLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE FRA RETORICA DELLE RIFORME E UMILTÀ DELL'ATTUAZIONE

di *Alessandra Valastro*

SOMMARIO: 1. *Premessa: di quale partecipazione parlare;* 2. *Partecipazione e riforme costituzionali: due temi in fuga dalla retorica;* 3. *Le ambiguità del «mito» dell'appello al popolo, fra democrazia diretta e democrazia partecipativa;* 4. *Gli argomenti sollevati e le eredità lasciate dai dibattiti sulle riforme costituzionali;* 5. *La triplice declinazione del principio di partecipazione nell'orientamento del Costituente: obiettivo, strumento, metodo;* 6. *L'ulteriore declinazione degli istituti di democrazia partecipativa oggi: paradigma delle politiche della fragilità e metodo di governo dei conflitti;* 7. *Quali garanzie: attuare più che riformare:* 7.1. *Le indicazioni provenienti dalle inattuazioni...;* 7.2. *...e quelle desumibili dalle attuazioni;* 8. *L'attuazione come processo incrementale, tra riforme viventi e riforme proclamate.*

*«Nessuno,  
come tu ora, respinge  
col braccio gli orpelli,  
brucia ha bruciato tutte le menzogne,  
puramente  
perché non le può».*

*Passioni, in P. INGRAO, *Variazioni serali*,  
Il Saggiatore, Milano, 2000*

## 1. Premessa: di quale partecipazione parlare

Dopo l'ennesimo tentativo di “grande” riforma costituzionale, conclusosi con il voto negativo del corpo elettorale in sede referendaria, le molte analisi del ruolo assunto dalla partecipazione popolare sono inevitabili; ma interrogarsi sul “come proseguire” rispetto agli interventi normativi comunque necessari è d'obbligo.

Per riflettere sul tema della partecipazione in connessione con quello delle riforme costituzionali vi sono essenzialmente tre prospettive: la partecipazione *alle* riforme, ossia l'analisi delle dinamiche, degli o-

rientamenti di voto e dei loro effetti allorché il corpo elettorale sia chiamato ad esprimersi sui progetti di revisione costituzionale; la partecipazione *per* le riforme, cioè le modalità di inclusione della società civile nelle scelte e nei processi di scrittura o revisione delle Costituzioni; la partecipazione *nelle* riforme, ossia l'analisi delle previsioni contenute nei testi delle proposte di riforma in ordine alla disciplina degli istituti partecipativi.

Un'analisi a tutto campo sarebbe per certi versi allettante, ma forse meno utile e in parte fuori tema rispetto alla più urgente e puntuale necessità di riflettere su come proseguire dopo l'ampio dibattito che ha accompagnato la vicenda del ddl. cost. Renzi-Boschi.

La prima prospettiva, della partecipazione *alle* riforme, è in parte fuori tema perché ad altre discipline compete maggiormente l'analisi empirica dei comportamenti di voto in occasione di un referendum costituzionale (e dei referendum in genere). Vi è un'ampia letteratura sul tema alla quale ben poco si potrebbe aggiungere; anche se taluni aspetti del modo di “comunicare” la riforma e di gestire l'appello al popolo non potranno essere ignorati nelle riflessioni che seguono, costituendo una parte dello sfondo che le animano.

La prospettiva della partecipazione *per* le riforme appare invece – purtroppo – prematura in Italia. È noto come sia in atto un crescente interesse per il ruolo della partecipazione nei processi decisionali di rango costituzionale, con inedite forme di coinvolgimento dei cittadini sperimentate in vari Paesi per la scrittura di importanti riforme o di nuove Costituzioni<sup>1</sup>: si tratta di un fenomeno di grandissimo interesse, soprattutto perché rilancia il tema della partecipazione come *completamento* della rappresentanza, già presente nel significato stesso di democrazia e fortemente ribadito dalle Costituzioni del secondo dopoguerra, ponendo la Costituzione stessa come «atto di completamento»

---

<sup>1</sup> Sul tema v. fra gli altri: T. ABBIATE, *La partecipazione popolare ai processi costituenti. L'esperienza tunisina*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; U. ALLEGRETTI, C. CORSI, G. ALLEGRETTI, *Constitutional Process and Constitutional Assembly: the making of Constitutions through the larger involvement of citizens*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 27 luglio 2016; U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni “partecipate”. Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, pp. 689ss.; X. CONTIADES, A. FOTIADOU, *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitutions*, Londo, Routledge, 2017; V. PIERGIGLI, *Revisione costituzionale e partecipazione popolare: uno sguardo comparato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 2/2016; A. SAATI, *The participation Myth. Outcomes of Participatory Constitution Building Processes on Democracy*, Umea, Print & Media, 2015.

o «atto finale di chiusura» che conclude un contratto sociale<sup>2</sup>. Tuttavia, porre oggi in Italia il tema del coinvolgimento popolare nella scrittura delle riforme costituzionali appare – ahimè – prematuro, se non rischioso: perché la partecipazione è ancora ben lungi dall’essere incorporata come metodo di governo; perché ancora ci si misura con l’ineffettività di principi costituzionali in larga parte inattuati o disattesi; perché la scarsa dimestichezza con metodologie rigorose di consultazione ancora convive con le derive ben note nell’utilizzo delle forme referendarie. Ciò non apparirà reazionario o antidemocratico se affermato da una convinta sostenitrice della centralità della democrazia partecipativa, la quale però, con altrettanto realismo, non crede nei miracoli bensì soltanto nella possibilità di migliorare, all’infinito ma per gradi.

A premere sulla questione del “come proseguire” rimane dunque la terza prospettiva, quella della partecipazione *nelle* riforme. Qui sta la cartina di tornasole del livello di maturità del sistema politico, tanto in generale quanto in riferimento al tema specifico che ci occupa: i contenuti (e talvolta, ancor di più, i vuoti) dei vari progetti, che pure sembrano voler spingere in avanti il tema della partecipazione attraverso riforme che la rinforzino, paradossalmente hanno l’effetto di riportare a galla gli scheletri delle sue perduranti inattuazioni. Le spinte del riformismo “a tutti i costi” rifiutano di guardare indietro, preferendo il velleitarismo delle grandi riforme alla responsabilità quotidiana, laboriosa e paziente delle attuazioni e del loro consolidamento.

È per questo che acquista un senso interrogarsi anche sulle “riforme mancate”: vi sono temi sui quali queste possono dire assai più delle riforme approvate; e il tema della partecipazione sembra essere fra questi, costringendo a confrontarsi con il sommovimento di questioni e di ragioni che la mancata riforma ha comunque provocato<sup>3</sup>.

Vero è che, nel caso della partecipazione, questo compito si presenta ancora una volta in tutta la sua ambivalenza: più semplice e più ingrato allo stesso tempo. Esso è forse più semplice perché il tema della partecipazione è – almeno in apparenza – meno conflittuale rispetto ad

---

<sup>2</sup> Così V. HART, *Democratic Constitution Making*, Washington D.C., United States Institute of Peace, 2003, citata in U. ALLEGRETTI, C. CORSI, G. ALLEGRETTI, op. cit.

<sup>3</sup> Come ricordava L. PALADIN, tener conto delle alternative possibili ma scartate non significa «rincorrere ipotesi dottrinarie rimaste sulla carta», bensì confrontarsi e misurarsi con alcuni momenti della storia «per meglio capire ciò che in effetti si è verificato»: *La questione del metodo nella storia costituzionale*, in *Quaderni fiorentini*, 1997, p. 258.

altri (si pensi alla questione del sistema elettorale), e dunque meno influenzato dallo scontro politico; inoltre, la ricchezza e la convergenza delle voci dottrinarie che si sono espresse negli anni in ordine alla fisionomia e alla missione degli istituti partecipativi offrono un terreno assai generoso per la ricerca di risposte. Ma il compito è anche più ingrato proprio per questo: perché il fatto che si tratti di questioni risalenti e mai risolte, benché ampiamente arate, impone di misurarsi con la perdurante vischiosità della questione “partecipazione” nei discorsi sulle riforme, con la insoddisfacente attuazione di una parte dei suoi istituti, con i moniti inascoltati del Costituente.

## **2. Partecipazione e riforme costituzionali: due temi in fuga dalla retorica**

Partecipazione e riforme sono due temi che hanno in comune molti aspetti: declinazioni e linguaggi, aspettative e delusioni che periodicamente e puntualmente le attraversano. Semplificando, si potrebbe dire che essi hanno in comune, da un lato, la tensione verso “un mondo migliore”, dall’altro la fatale attrazione per la retorica; da un lato l’ineludibile e mai sopita aspirazione ad una democrazia più matura, dall’altro il costante rischio del suo esatto contrario. E ciò, soprattutto, quando il tema delle riforme non si limiti alle scelte regolative che coinvolgono il dibattito politico ordinario ma lambisca la materia costituzionale.

Quanto è stato detto della partecipazione, e cioè che nel suo specchio «si riflettono fedelmente i vizi e le virtù, le speranze e le delusioni di questa nostra società»<sup>4</sup>, appare oggi altrettanto vero per il tema delle riforme.

Nelle molte riflessioni che gli studiosi più attenti hanno dedicato negli anni alle dinamiche di esercizio del potere e alle sorti della democrazia emerge in modo evidente il destino che accomuna i due temi: la partecipazione, con le sue virtù compensative dei limiti della rappresentanza e insieme le patologie che ne affliggono l’effettività; le riforme costituzionali, con gli slanci rinnovatori che periodicamente le invocano e insieme gli spettri involutivi che dietro a quelle novità si muovono.

---

<sup>4</sup> M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, p. 236.

Già alla fine degli anni '60 Norberto Bobbio parlava delle «malattie croniche della partecipazione» e Giorgio Berti della sua «parabola discendente»<sup>5</sup>; negli ultimi vent'anni sono sempre più numerosi i costituzionalisti, e non solo, che hanno parlato di “retorica delle riforme”, utilizzando espressioni che con maggiore o minore ironia (“revival”, “mito”, “moda”, ecc.) intendono stigmatizzare un certo modo di accostarsi alla revisione costituzionale.

Ma la retorica che ha progressivamente appesantito questi due temi non è – ahimé – quell’«arte del dire» cui rimanda l’etimologia del termine (*ῥητορική τέχνη*, *rhetoriké téchne*): l’arte del parlare e dello scrivere cara ai sofisti, dove l’attenzione agli aspetti estetici come tecnica del discorso teso a persuadere non contraddiceva la rilevanza dei contenuti. E forse, a ben guardare, non è più neanche la retorica cui farà riferimento più tardi l’epoca moderna, ma con valore spregiativo, per indicare un modo di argomentare «ampollosa e risonante, enfatico e sostanzialmente vuoto, privo o povero di impegno intellettuale, civile e morale»<sup>6</sup>: la retorica che Pirandello paragonava al «guardaroba dell’eloquenza dove i pensieri nudi andavano a vestirsi»<sup>7</sup>.

La retorica che più di recente i temi della partecipazione e delle riforme costituzionali hanno attirato su di sé sembra scivolare verso atteggiamenti ancor più perniciosi, perché all’assenza o povertà dei contenuti e dei valori si è unita infine anche la perdita della forma: quella prosa ricercata ed esteticamente gradevole da cui dovevano discendere l’efficacia degli argomenti e la persuasione degli interlocutori ha lasciato il posto ad un vociare scomposto che imporrebbe forse di abbandonare il termine stesso di retorica.

L’esaltazione, pur solo superficiale, degli argomenti non trova più riparo negli orpelli del linguaggio. E se di questi non v’è probabilmente nostalgia in chi voglia guardare piuttosto alla sostanza delle que-

---

<sup>5</sup> N. BOBBIO, *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.; G. BERTI, *La parabola regionale dell’idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 3ss.

<sup>6</sup> Voce *Retorica*, *Vocabolario Treccani*, <http://www.treccani.it>.

<sup>7</sup> «E gli abiti, in quel guardaroba, eran già belli e pronti, tagliati tutti sui modelli più antichi, più o meno adorni, in stoffa umile o mezzana o magnifica, divisi in tante scansie, appesi alle grucce e custoditi dalla guardarobiera che si chiamava Convenienza. Questa assegnava gli abiti acconci ai pensieri che si presentavano ignudi»: L. PIRANDELLO, *L’umorismo e la retorica*, I edizione 1908, p. 49; poi in M. LO VECCHIO-MUSTI (a cura di), *Luigi Pirandello. Saggi, Poesie, Scritti vari*, Milano, Mondadori, 1960.



stioni, il loro venir meno non ha determinato l'estinzione delle domande retoriche ma le ha anzi smascherate nella loro vacuità e ingannevolezza: prive di qualsivoglia interesse per le informazioni provenienti dalle risposte, quelle domande si riducono a slogan volti ad indurre consensi automatici, eliminando la possibilità di affermazioni che contrasterebbero con l'assunto implicito nella domanda.

Nella vicenda legata alla proposta di riforma costituzionale Renzi-Boschi il discorso politico sulle riforme e sul ruolo della partecipazione sembra in effetti aver perso anche gli ultimi orpelli di quella retorica che ormai da tempo lo accompagna, rivelando il corpo nudo e fragile di una comunità politica che fatica a ritrovare, prima ancora di una visione condivisa, un linguaggio comune sfrondata dalle ambiguità. E più le proposte di riforma si fanno povere di valori condivisi, più la partecipazione diviene terreno appetibile per alzare il tiro della retorica illudente o mendace<sup>8</sup>.

Si può dire insomma, senza scoprire nulla di nuovo, che la *retorica delle riforme va molto volentieri a braccetto con alcune retoriche della partecipazione*. Tuttavia, nella vicenda del progetto di riforma Renzi-Boschi l'incontro (e scontro) fra i due temi sembra aver assunto tratti ulteriori, che hanno a che fare con la scarsa attenzione prestata al contesto istituzionale nel suo insieme.

In questa vicenda sembra infatti ravvisabile una sorta di miopia (se non vera e propria cecità) rispetto ai vistosi fenomeni evolutivi che in ambito territoriale stanno ponendo la questione della partecipazione e delle riforme istituzionali in ben altri termini. Si tratta di fenomeni variegati e ancora in divenire, ma che stanno cominciando ad uscire dalle episodicità e contingenze di ristretti ambiti locali e a produrre interessanti effetti nell'ordinamento: un "nuovo diritto delle città" va prendendo forma, in parziale discostamento sia dai paradigmi del diritto tradizionale che da quelli del diritto nazionale<sup>9</sup>; nuovi metodi di governo si vanno sperimentando a livello locale per confrontarsi con

---

<sup>8</sup> La peculiare formulazione adottata per alcuni dei quesiti referendari, come quelli sulla riduzione dei costi della politica e sulla semplificazione del procedimento legislativo, ne sono esempi emblematici.

<sup>9</sup> V. da ultimo, e fra gli altri: E. CARLONI, M. VAQUERO PINËIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, n. 4/2015, pp. 865ss.; G. DEMATTEIS (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia, Marsilio, 2012; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2/2016, pp. 271ss.;

le nuove crisi e le fragilità dei territori, nel tentativo di affiancare ai paradigmi della rappresentanza, della governabilità e dell'efficienza decisionistica più credibili e flessibili paradigmi di sostenibilità, precauzione, collaborazione, sussidiarietà.

L'evidenza che la storia degli ultimi decenni si è incaricata di rendere schiacciante è infatti ormai sotto gli occhi di tutti, come dimostrano la convergenza e l'interdisciplinarietà della letteratura degli ultimi anni: la fisiologica insufficienza del sapere politico e del sapere esperto, sui quali si è basata la grande costruzione della capacità decisionale dello Stato moderno ma anche l'illusione di onnipotenza delle politiche dello sviluppo senza limiti; e la necessità di integrare quei saperi con le conoscenze esperienziali di chi abita e vive i territori (v. *infra*, par. 6).

Tuttavia, quando poi si mette mano alle grandi riforme che dovrebbero coinvolgere l'intero Paese, nel discorso sul *metodo* e sul *contenuto* delle stesse riforme non sembra esservi traccia delle indicazioni che pur provengono dalla dimensione più capillare dei territori. Da un lato, l'appello al popolo non cerca più il sapere consapevole e preinformato ma piuttosto un sentire automatico e inconsapevole, non coltiva il dialogo e l'ascolto ma cavalca la paura e l'emotività; mentre enfatizza il coinvolgimento dei cittadini in decisioni importanti li restituisce alla dimensione di moltitudine bisognosa di un sistema di governo forte e decidente che li protegga dalle incertezze del destino. Dall'altro lato, negli istituti che si propone di introdurre o di riformare, si rimane ambigualmente sospesi tra formule più o meno vuote che promettono nuove forme di partecipazione e norme spesso restrittive dei margini di operatività degli istituti partecipativi già esistenti.

Dunque, oltre a confermare l'ambiguità che puntualmente caratterizza il discorso sulle riforme in ordine al ruolo della partecipazione, rispetto sia al metodo che ai contenuti delle stesse, la vicenda dell'ultimo tentativo di riforma costituzionale si è mostrata anche obsoleta, perché già vecchia ed anzi in controtendenza rispetto al cammino diverso che una parte significativa del Paese ha già intrapreso o sta mostrando di voler intraprendere.

Viene da chiedersi se la retorica della partecipazione sia un destino ineluttabile del dibattito politico quando questo si accosta al delicato processo e agli altrettanto delicati contenuti di una riforma della Costituzione. Se cioè l'ambiguità del ruolo e dei modi dell'appello al popolo sia fisiologica conseguenza del fatto che si va a toccare il Patto fon-

damentale, o patologica (e dunque evitabile) ricaduta dell'inattuazione dei suoi istituti. Occorre insomma arrendersi di fronte a un destino che sembra inchiodare la retorica della partecipazione al tema delle grandi riforme o ha ancora un senso interrogarsi sugli antidoti e le garanzie di effettività della partecipazione?

La domanda non è a sua volta retorica, poiché valgono forse entrambe le cose. Non si può infatti negare che l'argomentare retorico si addica a tutti i concetti vaghi e ampi, e in particolare alle *parole-mito*: parole la cui «capacità evocativa e simbolica è inversamente proporzionale alla loro rigorosa delimitazione concettuale ed empirica»<sup>10</sup>. Il termine partecipazione è di certo fra queste.

E quando tali parole vengono assunte dal linguaggio politico esse finiscono facilmente preda di quella che Ugo Scarpelli ha definito una *semantica licenziosa*, facile «a sottomettersi ad ogni libidine», per la capacità di evocare e condensare «le esperienze e le attese, i timori e le speranze di intere vite individuali e sociali». La polisemia di questi termini risveglia «negli animali politici l'istinto di possedere la semantica di queste calde parole», manipolandola in una *pragmatica suggestiva* al fine di convogliare su certi oggetti e non altri la forza pragmatica positiva o negativa, l'amore o la ripulsa<sup>11</sup>. Verrebbe da chiedersi se anche la parola “partecipazione” riceva «lo straordinario per così tanto lavoro», così come le parole di cui Humpty Dumpty rivendica il possesso nel tagliente dialogo con la perplessa Alice<sup>12</sup>. A giudicare dalla perdurante fatica che affligge l'effettività della partecipazione, si direbbe di no: la parola partecipazione lavora molto ma guadagna poco<sup>13</sup>.

Tuttavia, come hanno evidenziato in molti, è proprio l'eccesso di flessibilità e adattabilità di queste parole che le espone al rischio della

---

<sup>10</sup> M. COTTA, *Il concetto di partecipazione politica: le linee di un inquadramento teorico*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1979, p. 194.

<sup>11</sup> U. SCARPELLI, *La partecipazione politica*, in *Sociologia del diritto*, seconda serie, VV/1980/2, p. 7.

<sup>12</sup> L. CARROLL, *Attraverso lo specchio*, tr. it. in *Le avventure di Alice nel paese delle meraviglie – Attraverso lo specchio*, Milano, Mondadori, 1978, 2010, pp. 203-204.

<sup>13</sup> In effetti, guardando all'inadeguatezza delle tecniche messe in atto in molti processi decisionali pur definiti (ma impropriamente) “partecipati”, si deve ammettere che «gli strumenti partecipativi sembrano dover dimostrare la loro validità non grazie alla loro implementazione ma, spesso, nonostante essa»: N. PETTINARI, *Valutazione e sperimentazione nel governo partecipato dei territori. Dal livello locale qualche appunto per procedere...*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), fasc. 3/2016, p. 1.

trasfigurazione semplificante del mito, cui ci si aggrappa quando vi è «bisogno di un assoluto» per colmare «un vuoto altrimenti rischiosissimo per la stabilità dell'intelaiatura della società civile»: grandi argomenti compensatori che rischiano di creare «paesaggi troppo semplici», geometrie vuote frutto di sapientissimi artifici volti ad annullare «confusione, disordine, terrestrità e complessità» che sono tuttavia la ricchezza di ogni clima storico<sup>14</sup>.

Del resto, sul fatto che il “paesaggio” della sovranità popolare sia destinato a svuotarsi se privato della propria anima partecipativa aveva già ammonito il Costituente, ben consapevole dei rischi connessi alla retorica della partecipazione: lo dimostrano la decisione infine assunta di spostare il principio partecipativo dal contesto più generico dell'art. 1 a quello più esigente dell'art. 3, in connessione teleologica e storicamente evolutiva con il principio di eguaglianza sostanziale; e l'affiancamento dell'aggettivo “effettiva” al termine partecipazione. Trapelava da queste scelte l'accorato richiamo a vigilare sui tranelli della partecipazione non effettiva, in quanto sporadica e intermittente o solo di facciata: quella partecipazione che si cela dietro il manto rassicurante del diritto di voto ma che non può appagarsi dell'episodicità delle sue manifestazioni, rivendicando ben altra abbondanza di momenti, luoghi e modi per esprimere la molteplicità delle voci<sup>15</sup>; o quella, ancor più debole, destinata a soffrire gli ostacoli di carattere economico e sociale, le mancanze di opportunità e di pre-condizioni,

---

<sup>14</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 46-47. Di «mitologie sostitutive» parlava G. DOSSETTI, *I valori della Costituzione*, Reggio Emilia, 1995, pp. 86-87, richiamato adesivamente da V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004, pp. 15ss. Di «dimensione paranoica» della politica, quando questa si propone la realizzazione del mito, parla efficacemente P. BARCELLONA, *Le passioni negate*, Roma, Città Aperta, 2001, pp. 78ss.: applicando alla politica la suggestiva tesi di Hillman per cui la società moderna sarebbe malata di paranoia (J. HILLMAN, *La vana fuga degli dei*, Milano, Adelphi, 1991), Barcellona afferma che il “letteralismo”, ossia la parola presa alla lettera e la sua cogente traduzione in azione immediata, porta la politica «nella dimensione dell'assoluta coincidenza di progetto e realizzazione», individuando «come nemici tutti coloro che non accettano questa verità assoluta» (ivi, pp. 78-79).

<sup>15</sup> Sono ancora attuali le parole di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, 114ss., per cui “popolo e corpo elettorale non possono mai coincidere, neanche nei sistemi democraticamente più larghi”. Prima ancora, fra i tanti, 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*, Padova, Cedam, 1975, pp. 149ss.

l'uso distorto degli strumenti che la storia avrebbe messo a disposizione (come Internet).

Nel complesso percorso disegnato dall'art. 3, co. 2, dove la rimozione degli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza deve puntare a sprigionare infine la capacità di esercitare in modo attivo e partecipe la sovranità di ciascuno, sembra proprio di scorgere quel «fiorito sentiero che girovagli in un territorio pieno di mine» di cui parlava Mario Nigro a proposito delle fatiche della partecipazione<sup>16</sup>.

Tuttavia, e a maggior ragione, ciò impone ancora una volta di «tornare ai fondamentali», di «riprendere con determinazione il tema dei principi», guardando alla trama degli stessi e alle modalità della sua ricostruzione<sup>17</sup>. I principi della democrazia pluralista chiedono, oggi più che mai, di essere definitivamente emancipati dagli schemi insufficienti e dai miti fuorvianti della rappresentanza decidente, della delega, del monopolio pubblico nella costruzione e attuazione delle risposte ai bisogni.

Quei principi chiedono, in definitiva, di uscire dalle secche dell'inattuazione, e di allestire un più robusto corredo di istituti a garanzia dei valori che essi ancora evocano e reclamano<sup>18</sup>.

### **3. Le ambiguità del «mito» dell'appello al popolo, fra democrazia diretta e democrazia partecipativa**

Riguardando dunque la vicenda del ddl Renzi-Boschi nella prospettiva della partecipazione *nelle* riforme, appare subito piuttosto evidente che la principale lezione appresa sia la conferma e – se possibile – l'exasperazione dell'ambiguità esistente in ordine al ruolo e agli obiettivi della partecipazione. E ciò non più soltanto rispetto al rapporto fra rappresentanza e partecipazione bensì anche, e soprattutto, in ordine al rapporto tra le diverse forme di partecipazione. Per dirla in altri termi-

<sup>16</sup> M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 230.

<sup>17</sup> Rispettivamente, G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Bari, Laterza, 2016, p. IX; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., pp. 8-9.

<sup>18</sup> Gran parte della letteratura che si è occupata del "revisionismo costituzionale" ha variamente messo in luce come il tema dell'*attuazione* della Costituzione sia stato sostituito, a partire dagli anni '70, da quello della sua *riforma*, fino ad arrivare ai grandi progetti di revisione coinvolgenti l'intera II Parte.

ni, e utilizzando le categorie classiche, il nodo della questione sembra essersi ulteriormente complicato: alla inadeguatezza dei raccordi fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta si aggiunge la confusione fra democrazia diretta e democrazia partecipativa.

La prima è questione che i costituzionalisti hanno sollevato da tempo. E la ben nota evoluzione dello strumento referendario, insieme alle ipotesi di riforma succedutesi nel tempo, confermano il fatto che si tratti di questione tutt'altro che risolta. Il problema fondamentale, è stato scritto e ripetuto da molti, è quello dell'innesto delle espressioni dirette della sovranità nel sistema delle istituzioni rappresentative: problema postosi in maniera ancor più evidente allorché si è tentato di ipotizzare forme ulteriori di referendum, come quello propositivo o deliberativo (v. *infra* par. 4).

Ma è dalla seconda questione che può forse trarsi oggi qualche indicazione ulteriore per indirizzare la riflessione sul "come proseguire".

Fondamentale appare infatti la torsione di prospettiva che questo spostamento di attenzione impone: se la prima questione, impostata nei termini classici del rapporto fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, ha portato principalmente a ragionare sul *perché* della partecipazione e sulla funzione che questa dovrebbe svolgere rispetto alla rappresentanza (correttivo vs. integrazione, opposizione vs. controllo), la seconda questione – del rapporto fra democrazia diretta e democrazia partecipativa – impone di interrogarsi in modo più esigente su *quale* partecipazione. La visione della partecipazione come mero correttivo alle disfunzioni della rappresentanza ha portato paradossalmente a sopravvalutare il rapporto con la rappresentanza e ad alimentare l'autoreferenzialità della riflessione sulla democrazia rappresentativa, distogliendo l'attenzione dalla molteplicità delle forme e delle funzioni della partecipazione.

Per chiarire fin da ora la prospettiva che sta alla base delle riflessioni che si propongono, si può dire che la partecipazione *tout court* sta alla rappresentanza *tout court* come la democrazia partecipativa sta ai processi decisionali della democrazia rappresentativa, cioè al *modo* in cui la rappresentanza concretamente decide.

E se rispetto alla prima coppia di termini ha in effetti senso ragionare prevalentemente delle forme della democrazia diretta, in quanto *partecipazione che fronteggia la rappresentanza*, nella seconda coppia vanno piuttosto chiamati in gioco gli istituti della democrazia parteci-

pativa, in quanto *partecipazione che si confronta con i rappresentanti* nel farsi concreto delle decisioni.

Sta in ciò la vocazione integrativa più specifica, si potrebbe dire, del modello di democrazia partecipativa: un'integrazione volta ad inescare concretamente i meccanismi della responsabilità politica, così alimentando la qualità dei processi decisionali che ne sono il prodotto<sup>19</sup>.

Ebbene, la mai compiuta emancipazione della seconda coppia di termini dalla prima, e la conseguente sudditanza teorica della democrazia partecipativa nei confronti della rappresentanza politica e dei suoi correttivi, ha prodotto e alimentato le ambiguità che tuttora si riscontrano nei modi e nelle forme dell' "appello al popolo"; e l'appiattimento delle forme della partecipazione su quelle note della democrazia diretta ha finito per aggravare ulteriormente quelle ambiguità, caricando in particolare l'istituto referendario di compiti e aspettative che non sono nella sua natura, e che in alcuni casi anzi la contraddicono.

Non è un caso che tali ambiguità esplodano con particolare vigore proprio in occasione delle "grandi" riforme. Nuovi fraintendimenti si aggiungono ai vecchi, nuovi slanci velleitari sulle virtù palinogenetiche della partecipazione si aggiungono e si sovrappongono alle vecchie tecniche manipolatorie. E le retoriche della partecipazione si moltiplicano: quella più marcatamente demagogica si declina talvolta in chiave paternalistica per ottenere consenso<sup>20</sup>, talaltra in chiave contestativa

---

<sup>19</sup> Sul contributo della partecipazione all'emersione della *responsività*, v. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, FrancoAngeli, 2012, pp. 37ss.

<sup>20</sup> L'argomento della partecipazione è ormai tra quelli più ampiamente spesi nelle campagne elettorali, in modo trasversale alle varie forze politiche e con particolare riferimento alle categorie più sensibili. Ma si tratta di argomento manifesto che raramente si traduce poi in interventi strettamente conseguenti, o che privilegia comunque la partecipazione di facciata: ne costituisce un esempio l'abuso delle forme di c.d. partecipazione organica, come le consulte. Si tratta di organismi che, se dovrebbero avere il pregio di integrare stabilmente le categorie di interessi nei meccanismi decisionali delle istituzioni, in realtà scontano margini di ampia inefficacia, per l'inadeguatezza delle garanzie previste: criteri di selezione dei soggetti scarsamente inclusivi (talvolta vere e proprie "nomine" dall'alto), pareri generalmente non obbligatori, prevalente assenza di vincoli dell'amministrazione rispetto agli esiti e alla motivazione delle decisioni finali. Non si può non nutrire il dubbio che proprio il minore impatto e la scarsa incisività che questi organismi esercitano sui processi decisionali sia alla base della loro "fortuna", in quanto figure

per cavalcare il dissenso<sup>21</sup>; quella delegittimante, che rivendica il primato della rappresentanza evidenziando strumentalmente il disinteresse dei cittadini, è alimentata da quella oppositivo-rivendicativa, in cui la richiesta di partecipazione aspira soltanto alla spartizione del potere e assume le dinamiche fintamente collaborative della concertazione e della negoziazione.

Qual è dunque «il vero volto del popolo sovrano»<sup>22</sup>? E quale quello della politica che si appella al popolo? In molti se lo chiedono da tempo e in molti ne hanno scritto. Ma di certo, il ritorno di interesse degli ultimi anni per il tema della democrazia partecipativa e la diffusa confusione (non sempre casuale) che si è fatta fra questa e la democrazia diretta qualche tassello lo aggiungono, utile non soltanto all'osservazione politologica ma anche – e soprattutto – al tentativo di costruire risposte giuridiche più efficaci per gli istituti partecipativi.

La partecipazione “concreta”, cioè effettiva perché produttiva di risultati, è ancora diffusamente identificata nella democrazia diretta, essenzialmente in ragione degli effetti giuridici immediati che questa produce (in realtà soltanto con il referendum abrogativo): questo ha portato alla sopravvalutazione e alla mitizzazione dell'appello al popolo unitariamente inteso. Ma sono fin troppo note le nervature anti-democratiche dell'evocazione generica del popolo, pericolosamente protesa verso il plebiscito<sup>23</sup>; e senza andare troppo indietro nel tempo, evocando rischi di tirannie che difficilmente potrebbero riproporsi oggi, non sono in pochi a mettere in guardia contro le dinamiche tendenzialmente ostili alla partecipazione che si celano dietro le tendenze presidenzialiste e le connesse propensioni monocratiche<sup>24</sup>.

---

più innocue e dunque più accettabili da parte di quella politica che ancora predilige la “partecipazione di facciata”.

<sup>21</sup> Anche in questo caso vi è una ricerca di consenso, peraltro da parte di partiti minori o nuovi movimenti, che utilizza l'argomento della rivendicazione del “potere di decidere” in capo ai cittadini in chiave destabilizzante rispetto alla maggioranza politica.

<sup>22</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, cit., p. 7.

<sup>23</sup> V. per tutti A. CHIAPPETTI, *Plebiscito*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 952ss.

<sup>24</sup> Su questi aspetti A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in *Dir. e proc. amm.*, n. 4/2009, 895ss.; Y. SINTOMER – G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, 2009, Ediesse, Roma; A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo (sulla c.d. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere* (a cura di G.



In ogni caso, non v'è dubbio che l'appello al popolo unitariamente inteso sia elemento connaturato agli istituti di democrazia diretta: tale capacità di mobilitazione doveva costituire la forza di questi istituti, come in effetti si è verificato in talune fasi storiche (si pensi ai referendum degli anni '70). Ma quella stessa ampiezza evocativa ne costituisce al contempo il punto di debolezza, ove non affiancata e compensata da *altri* istituti partecipativi che consentano forme diverse di interlocuzione con la politica.

È stato già affermato, con efficacia di argomenti, che «l'unico modo per sfuggire a derive plebiscitarie è quello di concepire il referendum come *una* delle forme attraverso le quali ... il popolo esercita la sovranità di cui è titolare accanto ad (e non al di sopra di) altre forme di esercizio», fra le quali «la partecipazione ai processi decisionali»<sup>25</sup>. Per questa via si arriva anzi a considerare discutibile il «plusvalore democratico» che le delibere popolari assumerebbero rispetto a quelle assunte dagli organi rappresentativi, e persino la stessa ascrivibilità del referendum al modello della democrazia diretta.

La questione nominalistica, sebbene non debba essere sopravvalutata, è di certo indicativa dell'innata ambiguità degli istituti di democrazia diretta, quella stessa ambiguità che ha finito per riverberarsi nei modi del loro utilizzo: il referendum abrogativo è stato considerato istituto di democrazia rappresentativa *tout court*<sup>26</sup>, «sottomodello» del-

---

BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI), vol. V, Napoli, Jovene, 2009, pp. 2007ss. Sul punto v. peraltro le efficaci argomentazioni di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, University Press, 2010, pp. 25-26, il quale osserva che, se per un verso è vero che le dinamiche presidenzialiste e populiste costruiscono forme di concentrazione del potere, in quanto utilizzano l'appello al popolo come «giustificazione della sua direzione da parte di un capo che pretende interpretarne tutte le esigenze», per altro verso è proprio in tali circostanze che si evidenzia la funzione «riequilibratrice» delle esperienze partecipative, anche se queste richiedono maggiore «combattività».

<sup>25</sup> M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1997, p. 498.

<sup>26</sup> Cfr. ancora M. VOLPI, op. ult. cit., p. 497, il quale osserva che «mancano nel referendum gli elementi della compresenza dei cittadini e della immediatezza delle decisioni che si riscontrano nelle assemblee popolari»; e la decisione popolare è solo la manifestazione finale di un procedimento che in varia misura si intreccia con l'azione degli organi rappresentativi.

la democrazia rappresentativa<sup>27</sup>, istituto di «democrazia rappresentativa rafforzata»<sup>28</sup>; l’iniziativa legislativa popolare e la petizione sono da alcuni ricondotte al modello di democrazia partecipativa in ragione dell’assenza del voto<sup>29</sup>. Anche nei testi normativi (fra cui molti statuti e leggi regionali) si registrano differenti definizioni di questi istituti<sup>30</sup>.

Ciò che qui interessa di questo dibattito è il riconoscimento, invero non sempre esplicito, del fatto che l’intrinseca polifunzionalità degli istituti di democrazia diretta, ma in particolare del referendum, non può appagare le molteplici e diverse istanze partecipative, cedendo all’illusione di uno strumento *bonne à tout faire*, ma deve al contrario essere arginata dall’affiancamento di *altre* forme di partecipazione.

Non v’è dubbio che democrazia diretta e democrazia partecipativa abbiano in comune l’obiettivo di recuperare una «rappresentanza di contenuto» della volontà popolare<sup>31</sup>. Ma la differenza di fondo risiede nel modo di realizzare quell’obiettivo: il modello della democrazia partecipativa mira a spezzare l’automatismo dell’identificazione della partecipazione con l’appello al popolo unitariamente inteso, attraverso forme diverse di coinvolgimento che consentano alle singole voci di innestarsi nei luoghi e nei modi di esercizio del potere, per condividere la responsabilità e la costruzione delle scelte.

Ebbene, ci pare che il cuore degli interrogativi su “come proseguire” sia tutto qui: come irrobustire (o costruire *tout court*) le garanzie di efficacia e di effettività di queste *altre* forme di partecipazione, confrontandosi con l’eredità che i discorsi sulla partecipazione nei processi di riforma costituzionale hanno lasciato sul tappeto.

---

<sup>27</sup> M. LUCIANI, *Art. 75 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da Branca e proseguito da Pizzorusso), Bologna, 2005, pp. 12ss., che parla di modello «rappresentativo-referendario».

<sup>28</sup> G.M. SALERNO, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di uno strumento multifunzionale*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2005, p. 1322.

<sup>29</sup> E. ROSSI, G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell’esperienza della regione Toscana*, in *Riv. amm.*, n. 1-2/2015, p. 17.

<sup>30</sup> V. ad es. l’artt. 22 dello Statuto della regione Umbria, che «riconosce il referendum quale istituto di democrazia partecipativa», includendovi sia il referendum consultivo che quello abrogativo.

<sup>31</sup> M. DELLA MORTE, *op. cit.*, p. 33.

#### 4. Gli argomenti sollevati e le eredità lasciate dai dibattiti sulle riforme costituzionali.

I dati di cui occorre prendere atto sono essenzialmente due, sebbene articolabili in riflessioni di vario tipo: da un lato, l'attenzione prestata alle modifiche degli istituti di democrazia diretta; dall'altro, l'assenza o estrema vaghezza di ipotesi concernenti *altre* forme di partecipazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sembra difficile negare che il dibattito che ha accompagnato le molte proposte di revisione costituzionale abbia guardato quasi esclusivamente ai fattori di crisi – per così dire – endogena degli istituti di democrazia diretta: una prospettiva miope e riduttiva rispetto ai più ampi e complessi fenomeni di crisi sociale, politica e istituzionale, che offrono indicazioni ulteriori sul bisogno partecipativo.

Ciò risulta particolarmente evidente nelle proposte di riforma concernenti il referendum. La ricerca degli antidoti alle derive che questo istituto ha mostrato nelle sue evoluzioni applicative sono state ricercate dall'interno, rilevando i rischi connessi alla sua polifunzionalità ma di fatto esasperandola nelle proposte di nuove tipologie. La grande attenzione che la dottrina ha dedicato negli anni all'analisi dell'istituto referendario, tanto in relazione agli effetti che esso è suscettibile di produrre sulla forma di governo quanto in ordine agli esiti della pronuncia popolare, è stata purtroppo e ingenerosamente tradotta, una volta trasportata sul tavolo delle riforme, nell'affannosa ricerca di soluzioni di ingegneria costituzionale: si pensi alle questioni, puntualmente dibattute, del numero delle firme e del quorum di partecipazione; si pensi ai tentativi di frazionamento dell'istituto al fine di scinderne i molteplici volti ed effetti in altrettante tipologie, teoricamente più coerenti con le diverse finalità della partecipazione e quindi, forse, più governabili.

A quest'ultimo proposito è significativo il periodico riemergere della figura del referendum propositivo o deliberativo, presente nella gran parte dei progetti di riforma, sebbene non negli ultimi due<sup>32</sup>. Nel-

---

<sup>32</sup> Assente dal ddl Boschi-Renzi e da quello approvato nel 2006, il referendum deliberativo è stato ampiamente discusso nei lavori della Commissione Bozzi (1984), della Commissione De Mita-Jotti (1993) e della Commissione D'Alema (1997), anche se non sempre è approdato nei relativi testi.

le intenzioni dei suoi sostenitori, questo istituto dovrebbe soddisfare l'aspirazione a un ampliamento degli spazi di espressione diretta della sovranità, rinforzando l'iniziativa legislativa popolare e nel contempo risanando le patologie del referendum abrogativo, piegato appunto a svolgere un ruolo di fonte "attiva" attraverso il suo abuso a fini propositivi. Ma se riguardato dall'esterno, alla luce dei fattori esogeni che affliggono la capacità *rappresentativa* della *rappresentanza* politica, questo istituto manifesta tutta la propria contraddittorietà: come è stato osservato, attribuendo al popolo una funzione legislativa piena e senza confronto nel caso del silenzio delle Camere, si finirebbe per produrre un semplice accostamento di potere rappresentativo e potere diretto «in assenza di ogni accordo fra i detentori dei poteri concorrenti», nella totale elusione del problema del rapporto fra rappresentanza politica ed espressioni della sovranità<sup>33</sup>.

Ne deriverebbe un istituto di fatto oscillante fra un carattere meramente «sollecitatorio», avallando la riduttiva e mai sopita convinzione che i problemi del sistema istituzionale siano da leggere principalmente nella prospettiva della celerità del procedimento legislativo<sup>34</sup>, e una portata fortemente conflittuale, utilizzando la "minaccia" di un procedimento legislativo che mette interamente "fuori" le istituzioni rappresentative<sup>35</sup>. Ma è davvero auspicabile un "cittadino legislatore"? E questo tipo di referendum sarebbe immune dalle derive che ha conosciuto quello abrogativo? Un istituto di questo tipo deriverebbe la propria forza più dal porsi come arma politica che da una forza persuasiva autentica che si confronti sui contenuti.

È vero che il tema del referendum deliberativo vanta un precedente illustre, poiché riprende taluni aspetti della nota proposta Mortati in sede costituente: ma la decontestualizzazione di quelle proposte e la loro riproposizione oggi in un panorama profondamente mutato fini-

---

<sup>33</sup> C. CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Pol. dir.*, 1987, pp. 335ss.; ID., *Intervento*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 265ss.; G. AZZARITI, *Intervento*, *ivi*, p. 281.

<sup>34</sup> R. NANIA, in S.P. PANUNZIO, *op. cit.*, p. 285.

<sup>35</sup> Per un'analisi dettagliata delle specificità delle previsioni sul referendum deliberativo nei vari progetti v. fra gli altri P. OLIMPIERI, *Il referendum deliberativo*, in G. AZZARITI (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 29ss.; M. DELLA MORTE, *op. cit.*, pp. 145ss., il quale efficacemente osserva che tale istituto si poneva «alla stregua di contropotere funzionale alla perdita di centralità del Parlamento», compensando il sacrificio delle prerogative parlamentari con il rafforzamento «degli strumenti partecipativi nella prospettiva di un'ideale relazione esecutivo/cittadini» (p. 149).

scono per stravolgerne il senso, rischiando di produrre medicine più perniciose dei mali che si vorrebbero curare.

Piuttosto, è il senso complessivo e storicamente “situato” quello a cui oggi occorre guardare, rispetto all’ampia formulazione della proposta Mortati. Laddove ipotizzava l’espressione popolare per impedire l’entrata in vigore di una legge appena approvata dalla Camere o per introdurre nuove disposizioni legislative, quella proposta esprimeva in fondo l’esigenza di immettere la partecipazione anche all’interno dei processi decisionali: ma il limite degli strumenti previsti, e forse la ragionevolezza della scelta più restrittiva infine adottata, stava appunto nella mancanza di un’interlocuzione effettiva fra il popolo e i rappresentanti, dal momento che il referendum è strutturalmente inadeguato a consentire forme di confronto dialogico.

Neanche le figure del referendum di indirizzo e del referendum consultivo sembrano poter assolvere a questo compito: nonostante le promesse evidentemente affidate all’uso di termini (indirizzo e consultazione) che sembrano presupporre una maggiore apertura al confronto, la strutturale destinazione dell’istituto referendario alla sola possibilità di esprimere favore o contrarietà esclude in radice la produzione di quel valore aggiunto che nasce dal confronto argomentato, suscettibile di portare a modificare le reciproche posizioni e la proposta originaria.

Eppure il referendum consultivo è strumento che continua ad attrarre, per l’evidente utilità del compromesso che consente tra il soddisfacimento (apparente) delle istanze partecipative e la governabilità del dissenso; tra il carattere esigente degli istituti e delle procedure della democrazia partecipativa e gli schemi semplificanti e più veloci della democrazia diretta.

Questo istituto si colloca in effetti in una zona grigia fra i due modelli partecipativi: trattandosi di una forma di consultazione svolta all’interno di un processo decisionale, esso dovrebbe formalmente ascrivarsi al modello di democrazia partecipativa, tuttavia viene attuato con criteri e modalità che ne riducono fortemente l’inclusività e ne svuotano il carattere dialogico, collocandolo sul gradino più basso dei livelli di partecipazione<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> In questo senso v. anche E. FREDIANI, *La partecipazione popolare*, in P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Liguria*, Giappichelli, 2011, pp. 326ss.

Il fatto è che nell'aggettivo "consultivo" si fondono e si confondono due accezioni assai diverse del concetto di "consultazione": da un lato lo strumento tipico della democrazia partecipativa, ossia il processo inclusivo che dovrebbe condursi con tecniche metodologicamente rigorose per attivare il confronto dialogico degli argomenti e delle informazioni in possesso dei soggetti interessati, al fine di consentire a questi di influenzare il processo decisionale in funzione di scelte il più possibile condivise, efficaci e rispondenti ai bisogni<sup>37</sup>; dall'altro il contenitore concettuale identificato dall'aggiunta del riferimento al popolo ("consultazione popolare"), che accoglie tutte le forme di esercizio della sovranità ma che viene più frequentemente utilizzato per indicare quelle che si esprimono attraverso il voto.

Questa ambiguità di fondo produce una confusione definitoria e contenutistica che si riverbera sulla disciplina e sui modi di utilizzo del referendum consultivo, a vantaggio degli aspetti semplificanti della democrazia diretta e a danno delle esigenze metodologiche della democrazia partecipativa. Ne sono conferma talune aberrazioni terminologiche presenti in atti normativi, come quella che fa riferimento a «consultazioni popolari consultive»<sup>38</sup>; ma anche le riduttive e ambigue applicazioni dell'istituto a livello regionale e locale<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Sul carattere di «rilevazione metodologicamente rigorosa delle percezioni e delle valutazioni dei destinatari degli interventi di regolazione», in particolare C. SILVESTRO, *Leggi di semplificazione e nuove forme di consultazione nei processi di regolazione*, in *Riv. trim. scienza amm.*, n. 1/2002, p. 123. Ma v. anche A. LA SPINA, S. CAVATORTO, *La consultazione nell'analisi di impatto della regolazione*, Dip. Funzione pubblica – Pres. Consiglio dei Ministri, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2001; P. MARSOCCI, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016; ID., *Effettività e "sincerità" della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. n. 3/2015, parte I, pp. 106, ove si insiste sul fatto che la disciplina dettagliata del metodo non è sufficiente se non consente ai partecipanti di influenzare la decisione finale. In senso analogo a quest'ultima, F. SCJARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

<sup>38</sup> L'espressione, contenuta nella l.r. Sardegna n. 1/2008, rappresenta una sorta di avvitamento concettuale che suonerebbe quasi ironico, se non tradisse un'affannosa quanto sterile rincorsa dei significati della consultazione.

<sup>39</sup> A livello comunale, ad esempio, ove la genericità dell'art. 8 del Tuel di certi non ha aiutato, la maggior parte dei regolamenti sul referendum consultivo (circa l'80%) limita la partecipazione ai soli iscritti alle liste elettorali del Comune; ma anche negli altri casi (come quelli che estendono il diritto di voto anche ai minori), è comunque sempre richiesta la residenza, in alcuni casi da almeno 5 anni. Per analisi e riflessioni critiche sulle evoluzioni applicative del referendum consultivo v., più di recente: M. PIETRANGELO, *Qualche rifles-*

Eppure vi è un aspetto del referendum consultivo che impone di sostrare ancora un attimo sulla sua ibrida identità. È vero che esso affida l'espressione popolare al voto e allo schema binario della scelta fra il sì e il no; tuttavia vi è nel referendum consultivo un *surplus* di politicità niente affatto contraddetta dal fatto di non produrre effetti giuridici vincolanti. Come è stato ben osservato, è proprio «la duttilità» derivante dall'assenza di carattere normativo a rendere questo strumento *potenzialmente* idoneo ad «incidere sugli oggetti più diversi con un grado di vincolatività per gli organi politici talvolta superiore a quello dei referendum normativi»<sup>40</sup>. Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che questo tipo di espressione popolare, non limitandosi al giudizio su un singolo atto, è suscettibile di addentrarsi ben più oltre, nella dimensione della «consonanza tra la comunità e l'organo politico nonché della connessa responsabilità politica»<sup>41</sup>.

Questo aspetto è lo stesso su cui insistono da tempo gli studiosi più attenti del modello di democrazia partecipativa, allorché ravvisano il suo punto di forza nella capacità di *influenza* piuttosto che nella produzione di effetti vincolanti. Essi considerano riduttiva e fuorviante la pur diffusa convinzione che la forza della partecipazione dovrebbe risiedere nella sua vincolatività rispetto al decisore (partecipazione «calda»)<sup>42</sup>, sostenendo che essa debba discendere dall'influenza che riesce ad esercitare piuttosto che dai poteri legali che ad essa siano attribuiti. La democrazia partecipativa non è e non può essere «una replica -con altri protagonisti- della democrazia rappresentativa»; ed è proprio la mancanza di potere vincolante a costituire il valore aggiunto della democrazia partecipativa (partecipazione «fredda»), poiché «permette interazioni meno imbrigliate, favorisce l'informalità dei rapporti tra i partecipanti, consente loro di confrontarsi in modo aperto

---

*sione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2015; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2016.

<sup>40</sup> M. VOLPI, *Referendum*, cit., p. 503.

<sup>41</sup> Corte cost., 18 maggio 1989, n. 256.

<sup>42</sup> V. in proposito la fortunata distinzione fra partecipazione «calda» e partecipazione «fredda» elaborata da A. FUNG, *Survey article: Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences*, in *The Journal of Political Philosophy*, n. 11/2003, pp. 338ss., ripresa e discussa in L. BOBBIO - G. POMATTO, *Il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58/2007, pp. 45ss.

senza posizioni precostituite e di inventare soluzioni nuove»<sup>43</sup>. Obiettivo delle forme di consultazione non è quello di moltiplicare i decisori attribuendo potere bensì quello di creare capacitazione, ossia capacità di elaborazione e invenzione: si pensi all'esperienza francese del *débat public*, che si segnala per il buon livello di influenza pur in presenza di una legge statale che espressamente esclude ogni forma di vincolatività<sup>44</sup>.

In ogni caso, come si è detto, le prassi applicative mostrano una generalizzata attuazione al ribasso delle potenzialità del referendum consultivo.

Tornando al quadro complessivo delle proposte di riforma costituzionale, il secondo dato attiene – come si è detto – dalla vaghezza e genericità (se non vera e propria assenza) di ipotesi concernenti *altre* forme di partecipazione.

Il ddl Renzi-Boschi, che di certo poteva contare su un dibattito più che maturo e su esempi regolativi (anche costituzionali) importanti degli istituti di democrazia partecipativa, si limitava a stabilire che «Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti (...) di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione»<sup>45</sup>.

Anche fra i sostenitori più convinti della riforma, che hanno voluto vedervi – fra le altre cose – un generale rafforzamento degli istituti partecipativi, poco si è riusciti a dire a sostegno di questa previsione,

---

<sup>43</sup> L. BOBBIO - G. POMATTO, op. ult. cit., p. 70.

<sup>44</sup> Le forme di co-decisione, espressione di una partecipazione apparentemente più appetibile perché vincolante, sono in realtà sempre pericolosamente protese verso dinamiche di tipo concertativo, come tali non inclusive; mentre è assai più decisiva (e insieme garantista), nella prospettiva della democrazia partecipativa, la previsione di regole che assicurino un'adeguata considerazione dei risultati della partecipazione da parte del decisore. Prevedere ad esempio l'obbligo di motivazione della decisione avrebbe il pregio di far sì che la mancata o inadeguata considerazione degli esiti del processo partecipativo divenga contestabile come un vizio sostanziale dell'atto o decisione finale, sindacabile anche in sede giurisdizionale. Sui margini e sui limiti di un sindacato giurisdizionale avente ad oggetto la corretta partecipazione, v. fra gli altri U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 326ss.; R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione: profili istituzionali e di garanzia*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 357ss.

<sup>45</sup> Art. 71, co. 4, Cost., come modificato nel ddl.



se non che fosse «densa di aspettative»<sup>46</sup>. E in effetti null'altro si poteva dire a favore di una norma doppiamente in bianco e mal collocata.

Molto si potrebbe dire qui, ma bastino su tutte quattro considerazioni: il rinvio a ben due future leggi attuative (una costituzionale e una ordinaria) eludeva la responsabilità della scelta fondamentale circa il *tipo* di partecipazione cui affidare la democratizzazione dei processi decisionali; la collocazione della previsione nell'art. 71, che disciplina l'iniziativa legislativa popolare, confermava la visione riduttiva dei nuovi istituti (non a caso affiancati ai referendum propositivo e d'indirizzo) in quanto implicitamente circoscritti alla fase *ex ante* dei processi decisionali, in contrasto con le riflessioni e le discipline più avanzate che considerano la consultazione strumento fondamentale anche della fase *ex post* per la valutazione dell'efficacia; proprio la collocazione nell'art. 71 poteva, per altro verso, suggerire il rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare attraverso l'inserimento di una successiva fase consultiva, prevedendo il coinvolgimento dei promotori nella fase istruttoria in Commissione, sull'esempio di quanto previsto per l'iniziativa dei cittadini europei<sup>47</sup>; l'utilizzo generico del già abusato e ambiguo termine "consultazione" alimenta la confusione concettuale anziché attenuarla, ma soprattutto non coglie l'occasione per identificare gli istituti e le garanzie necessarie a dare effettività al principio di partecipazione di cui all'art. 3, co. 2, Cost.

Quest'ultimo argomento non è di poco conto, e tradisce forse anche più degli altri l'operazione miope (o solo retorica) che si celava dietro a questa previsione. La possibilità di cogliere l'occasione di una riforma costituzionale di grande portata anche per offrire strumenti nuovi e più adeguati ai principi della prima parte della Costituzione vantava infatti un precedente importante, per gli effetti giuridici che sta producendo: l'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale nel 2001. Con questa riforma costituzionale, pur criticabile per altri aspetti, si è infatti scritta una norma che ha consentito significativi sviluppi del più generale principio di solidarietà già riconosciuto dall'art.

<sup>46</sup> Così, ad esempio, G. PISTORIO, *Referendum e partecipazione popolare*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>47</sup> In tema di iniziativa legislativa popolare la proposta di modifica dell'art. 71 si limitava invece ad introdurre l'obbligo di discussione e deliberazione da parte delle Camere, peraltro prevedendo contestualmente il drastico innalzamento del numero delle firme necessarie.

2 Cost., favorendo nuove forme di collaborazione fra le amministrazioni e i cittadini. Ma il fatto che la stessa occasione non si sia colta per il principio di partecipazione non è forse casuale: si tratta infatti di un principio ancor più esigente perché più strettamente connesso al cuore dell'esercizio del potere.

Per queste ragioni la previsione del ddl Boschi-Renzi non sembrava potersi legittimare neanche come fonte di aspettative, contemplando «innovazioni “a futura memoria”» indotte piuttosto da «esigenze di immagine»<sup>48</sup>.

Del resto neanche i disegni di legge costituzionale presentati nel tempo per riforme puntuali in tema di partecipazione sono riusciti ad osare di più. In tutte le proposte, che non stiamo qui a ripercorrere, gli istituti di democrazia diretta non riescono ad uscire dall'alternativa fra espressione del dissenso e proposta alternativa a quella delle istituzioni rappresentative: ciò che manca è sempre la previsione di *altre* forme di partecipazione che consentano l'innesto degli argomenti popolari nel processo decisionale politico.

Bisogna ammettere che questo dato fa riflettere. Il fatto, cioè, che questa lacuna accomuni tutte le ipotesi di revisione costituzionale degli istituti partecipativi (di là dall'ampiezza delle stesse) induce a pensare che le cause non stiano soltanto nella timidezza o nella malafede della politica.

Vale la pena di ricordare che questa stessa accusa di timidezza fu già contestata allorché venne rivolta al Costituente, per il fatto di non aver espressamente individuato i modi e le forme della partecipazione<sup>49</sup>: una tale scelta, si affermava a suo sostegno, non poteva che derivare dalla peculiare natura del principio di partecipazione e dalla sua intima connessione con le situazioni di fatto cui si riferisce il secondo

---

<sup>48</sup> Rispettivamente, M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, parte I, p. 27, e G. FERRI, *Le prospettive di riforma del referendum (alla luce del procedimento di revisione costituzionale in corso)*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, E.S.I., 2016, pp. 328-329. In senso analogo, fra gli altri, E. DE MARCO, *Il referendum propositivo nell'attuale progetto di riforma della Costituzione. Aspetti preliminari e spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, Giappichelli, 2016, I, p. 783; A. PACE, *Referendum 2016 sulla Riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2016, p.25, che parla di «mera promessa»; A. PERTICI, *La Costituzione spezzata*, Torino, Lindau, 2016, p. 126, che parla addirittura di semplice «auspicio».

<sup>49</sup> Così 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, p. 15.

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»<sup>50</sup>.

Queste considerazioni appaiono ragionevoli ancora oggi; e forse ancor di più. Avrebbe un senso, ad esempio, costituzionalizzare la previsione del dibattito pubblico per le decisioni riguardanti i grandi interventi sul territorio, come pure è stato da più parti ipotizzato, dato il rilievo politico e giuridico che questo istituto va assumendo in alcune parti d'Italia e soprattutto all'estero? Eppure si tratta di strumento che, per quanto abbia dato buona prova di sé in alcuni contesti, rappresenta pur sempre soltanto *una* delle tecniche possibili per realizzare processi partecipativi; e come insegnano gli esperti della materia, non vi è una tecnica migliore delle altre e valida in assoluto ma occorre – al contrario – scegliere di volta in volta la tecnica più adeguata al contesto e agli obiettivi del processo da realizzare<sup>51</sup>.

Con riferimento agli istituti di democrazia partecipativa è dunque principalmente il legislatore ordinario, in quanto storicamente situato, che può farsi interprete di quelle garanzie di effettività che non possono esaurirsi una volta per tutte entro formule predeterminate. Questo non significa negare che sarebbe utile, ed anzi opportuna, l'introduzione di un chiaro principio di inclusività dei processi decisionali e di talune garanzie che poi la legge ordinaria avrebbe il compito di attuare; tutt'altro. Ma la strada delle riforme costituzionali non è la via maestra, né quella decisiva: il carattere eminentemente procedurale delle forme della democrazia partecipativa e la loro stretta connessione con il sistema politico-istituzionale, in un rapporto di influ-

---

<sup>50</sup> 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*, E.S.I., Napoli, 1974, pp. 50-51. Analogamente V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 Cost.*, ivi, p. 25.

<sup>51</sup> L'idea di inserire in Costituzione la previsione del dibattito pubblico, per quanto indubbiamente affascinante per chi da anni si occupa di questi temi, ricorda il dibattito analogo che periodicamente riaffiora sull'ipotesi della costituzionalizzazione del diritto di accesso ad Internet: una previsione non necessaria, a parere di chi scrive, perché innegabilmente implicita nel combinato disposto di principi costituzionali già esistenti; e forse, a conti fatti, neanche opportuna.

enza reciproca sui modi del rispettivo rendimento<sup>52</sup>, fa sì che occorra ragionare prioritariamente nei termini dell'attuazione costituzionale.

## **5. La triplice dimensione della partecipazione nell'orientamento del Costituente: obiettivo, strumento, metodo**

Il proposito appena dichiarato ha un senso, tuttavia, a patto che l'attuazione sia orientata a rafforzare l'*orientamento del Costituente*<sup>53</sup>.

Su quest'ultimo punto vale la pena di tornare a soffermarsi, seppur brevemente, perché nella mai chiarita specificità e insieme complementarietà degli aspetti in cui quell'orientamento si articola risiede probabilmente una delle cause del fallimento dei discorsi sulla partecipazione *nelle* riforme.

L'orientamento del Costituente, quale emerge dalla formulazione dell'art. 3, co. 2, deve intendersi nel senso di riconoscere al principio di partecipazione una triplice declinazione: obiettivo, strumento, metodo.

Innanzitutto, la collocazione di tale principio a chiusura del quadro delineato dai primi tre articoli evoca la costruzione di un sistema istituzionale che sappia creare le condizioni per lo sviluppo non solo individuale ma anche relazionale e comunitario della persona.

Esso pone dunque un *obiettivo* fondamentale: la realizzazione di una democrazia sostanziale, fondata sull'esercizio permanente della sovranità e su criteri inclusivi più ampi di quelli che fondano la democrazia rappresentativa e la democrazia diretta. Per indicare questo modello, già ai tempi del dibattito costituente si parlò di democrazia partecipativa: un modello terzo ma complementare rispetto ai due più tradizionali, fondato non sulla delega del potere né sulla rivendicazione dello stesso bensì sulla collaborazione e l'interlocazione stabile fra soggetti pubblici e società civile. Nella 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

---

<sup>52</sup> La rilevanza dell'interazione fra strumenti di partecipazione e contesto istituzionale è sottolineata da M. DELLA MORTE, op. cit., pp. 173ss.

<sup>53</sup> G.M. SALERNO, op. cit., p. 1336, osserva che «non è tanto all'esito concreto che deve guardarsi quanto al *sensu* e al *fine* delle proposte concernenti gli istituti partecipativi».

l'azione di governo, che limita e condivide nello stesso tempo alla luce delle ragioni del costituzionalismo<sup>54</sup>. 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.

In secondo luogo, per la realizzazione di quell'obiettivo lo stesso principio impone la previsione di *strumenti* adeguati, ossia di modalità di confronto ulteriori e diverse da quelle che ruotano attorno all'espressione del voto: l'affiancamento all'eguaglianza sostanziale e il dovere di rimozione degli ostacoli posto in capo alle istituzioni repubblicane impone la costruzione di una robusta impalcatura di condizioni materiali, procedure e garanzie dei livelli essenziali della partecipazione; poiché a differenza di quanto può dirsi per i diritti civili, l'effettività che la Costituzione richiede non è qui condizione «ulteriore di un diritto che già di per sé può esistere giuridicamente, ma è condizione di esistenza stessa del diritto»<sup>55</sup>.

Infine, e di conseguenza, il principio di partecipazione necessita di essere tramutato in *metodo* di governo della complessità sociale, quale ingranaggio stabile dei processi di costruzione, attuazione, valutazione e controllo delle politiche pubbliche: un metodo che richiama l'essenza stessa del costituzionalismo in quanto determina e influenza l'efficacia e la *sostenibilità delle decisioni politiche* ben più di quanto non facciano i parametri economici (ai quali si fa invece più spesso e più volentieri riferimento).

È in questo senso che l'attenzione sul tema della democrazia partecipativa appare oggi fondamentale: non come argomento-manifesto da sbandierare in modo retorico e salvifico (il velleitarismo non è migliore della demagogia), bensì come concreta esigenza di ripensare il me-

<sup>54</sup> R. DICKMANN, *Democrazia rappresentativa e costituzionalismo per una Costituzione universale dei diritti e delle libertà*, in *Dem. dir.*, n. 4/2008, p. 633.

<sup>55</sup> Così, a proposito dei diritti sociali, V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in A.A.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Padova, Cedam, 2002, pp. 104.

todo del decidere e dell'agire delle istituzioni rappresentative. L'obiettivo degli istituti di democrazia partecipativa, ossia delle *altre* forme di partecipazione cui le varie proposte di riforma costituzionale non riescono a dare volto né garanzie, non è quello di assicurare al popolo la possibilità di affrancarsi dal potere decisionale delle istituzioni rappresentative imponendo scelte e modalità di governo alternative, bensì quello di penetrare in *quegli stessi processi decisionali* per influire sul *modo in cui quelle stesse istituzioni rappresentative decidono*. Agendo *all'interno* dei processi decisionali, tali istituti spezzano il pernicioso automatismo dell'identificazione fra partecipazione concreta e democrazia diretta, imponendo di abbandonare la logica del popolo in favore di quella delle singole voci ed elevando la partecipazione da "incidente esterno" del percorso politico a metodo di governo interno al sistema rappresentativo.

Il più ampio modello della democrazia partecipativa, nel quale trova espressione la partecipazione-obiettivo proclamata dall'art. 3, appare allora assai più strettamente connesso e funzionale a quello della democrazia rappresentativa di quanto non lo sia quello di democrazia diretta: perché se quest'ultimo fornisce strumenti essenziali di stimolo e di controllo del potere, il primo ne è insieme obiettivo, strumento e metodo di esercizio. In una parola, lo legittima.

Ragionare sulla partecipazione-obiettivo dell'art. 3 significa infatti interrogarsi complessivamente sul *modo* in cui la volontà popolare contribuisce alla formazione della volontà politica: «ciò che può assicurare il rispetto del carattere democratico del sistema politico» non è la partecipazione in sé considerata «ma sono le *effettive condizioni* in cui» essa «assume un senso e un peso reale» nei modi in cui il potere concretamente si esercita<sup>56</sup>.

L'effettività delle condizioni richiama il tipo di regole e di strumenti, che necessitano di essere tradotti in dispositivi a carattere eminentemente procedurale e organizzativo. In quanto storicamente mutevole, il concetto di partecipazione vale infatti non tanto o non solo come rappresentazione di ciò che la partecipazione stessa costituisce, bensì come «proposta di *organizzazione della partecipazione*, come indica-

---

<sup>56</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., pp. 18-19. Come osserva N. URBINATI, «la libertà politica della democrazia non si misura dai risultati ma dal suo esercizio, che è fare e rifare le decisioni insieme agli altri»: *Democrazia in diretta. Le nuove forme della rappresentanza*, Milano, Feltrinelli, 2013, p. 34.

zione di *quale e quanta* partecipazione si voglia realizzare e di *come* si voglia realizzarla»<sup>57</sup>. Lungi dal porsi in contrasto con la mutevolezza delle forme che i processi partecipativi possono assumere e delle tecniche che possono essere utilizzate, le garanzie procedurali codificate nelle norme mirano a consentire che quella flessibilità possa aver luogo senza sfociare nella casualità ed episodicità, e -dunque- nell'inefficacia: mirano cioè a presidiare il *metodo*.

Tale duplice esigenza (strutturare la partecipazione come metodo e contemporaneamente consentirne la mutevolezza delle forme in relazione ai contesti) può e deve realizzarsi puntando alla disciplina di *livelli qualitativi essenziali delle procedure partecipative*<sup>58</sup>: in quanto ausilio prestato agli organi rappresentativi, la partecipazione potrà infatti avere successo solo in relazione al suo «potenziale politico effettivo», ossia grazie alla previsione di procedure che puntino non tanto su garanzie meramente formali quanto sulla «incentivazione sostanziale della partecipazione stessa»<sup>59</sup>.

Ebbene, se pressoché tutti i progetti di riforma costituzionale che si sono misurati con il tema della partecipazione hanno in vario modo evocato l'obiettivo di riavvicinare rappresentanti e rappresentati attraverso l'ampliamento delle forme di esercizio della sovranità, poi qualcosa puntualmente si è spezzato, non consentendo all'obiettivo di tramutarsi in strumenti coerenti, e dunque in metodo.

Il fatto è che l'affannosa ricerca dell'efficienza del sistema politico finisce inesorabilmente per essere attratta dalla seduzione del “*chi decide*” piuttosto che dalla lungimiranza del “*come si decide*”, cadendo in quel tranello della governabilità per cui «governare è più attraente

<sup>57</sup> M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 229.

<sup>58</sup> Tali livelli essenziali dovrebbero tradursi in criteri specifici volti ad orientare le scelte concernenti, in particolare: l'individuazione dei *casì nei quali è opportuno avviare processi partecipativi* (complessità e/o rilevante conflittualità della materia oggetto di discussione); l'individuazione delle *fasi nelle quali attivare i processi partecipativi* (tempestività e ripetibilità); l'individuazione e la scelta dei *soggetti da coinvolgere* (inclusività, specie nei confronti di soggetti rilevanti ma a maggiore rischio di esclusione); l'individuazione di *strategie informative e comunicative adeguate*; la scelta delle *tecniche per il coinvolgimento degli interessati* (onerosità, attendibilità dei risultati, utilità ed esaustività degli stessi); la *disciplina degli esiti dei processi partecipativi* (obbligo di motivazione); la previsione di strumenti di *monitoraggio e valutazione* dell'efficacia del processo partecipativo; la disciplina dei *profili organizzativi* (garanzia politica, di regia, di controllo e valutazione, di conduzione).

<sup>59</sup> G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, op. cit., p. 3.

che rappresentare»<sup>60</sup>, e puntando a realizzare una «democrazia decidente» piuttosto che una «democrazia coinvolgente» ed emancipante quale quella prefigurata dalla Costituzione<sup>61</sup>. In un ricorrente eccesso di fiducia nell'ingegneria costituzionale, si tenta di ottenere la coesione politica e la qualità delle scelte attraverso regole che rimangono al di fuori dei processi decisionali, ricercando formule di equilibrio fra i poteri ma non anche fra gli attori tutti della vita politica.

Anche in occasione della riforma del 2001, diffusamente e impropriamente aggettivata in senso federale, non sembra essersi posta sufficiente attenzione al significato originario del concetto di federalismo, quale *metodo di governo collaborativo e partecipativo* (da *foedus*, patto, alleanza): la riduzione della prospettiva federale alla dimensione meramente territoriale di articolazione del potere e il conseguente «difetto competenzista»<sup>62</sup> hanno lasciato sullo sfondo le connessioni più profonde tra federalismo, collaborazione e partecipazione (v. *infra* par. 6).

Ma non v'è ricerca della stabilità e governabilità politica che possa prescindere dalla contestuale ricerca di garanzie sulle dinamiche di individuazione dei bisogni e di costruzione delle risposte. Vi è, cioè, un nesso inscindibile fra decisione e garanzie: queste ultime devono essere «incorporate nei processi decisionali di governo», affiancando le garanzie *della* decisione alle garanzie *nella* decisione<sup>63</sup>.

La questione riporta così al modello di democrazia sostanziale delineato dal Costituente e al delicatissimo tema della qualità del sistema politico nel suo complesso: un modello in cui la decisione sia non solo possibile ma anche legittima; e sia legittima in senso non solo formale ma anche sostanziale, in quanto prodotta dal confronto con il potere, dalla continuità di un metodo del decidere che sappia strutturare in

---

<sup>60</sup> G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, p. 3.

<sup>61</sup> G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., vol. V, p. 1798. Per un'ampia e convincente riflessione, v. E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015, pp. 38ss.

<sup>62</sup> A. BARBERA, *Intervento su La revisione della forma di Stato*, in Commissione per le riforme costituzionali, *Approfondimenti allegati alla Relazione finale*, 2013, [www.riformecostituzionali.gov.it](http://www.riformecostituzionali.gov.it), p. 58.

<sup>63</sup> A. MANZELLA, *Riforme istituzionali: torniamo alle garanzie*, in AA.VV., *Per una democrazia europea*, Firenze, Passigli Editori, 2009, pp. 101-103.



modo stabile procedure, strumenti e garanzie di un ascolto plurimo e articolato.

## **6. L'ulteriore declinazione degli istituti di democrazia partecipativa oggi: paradigma delle politiche della fragilità e metodo di governo dei conflitti**

La riproduzione della miopia delle grandi riforme appare tanto più grave in un tornante storico in cui la consapevolezza delle fragilità ha fatto irruzione nelle vite degli individui, nelle sorti delle comunità, nelle capacità di governo dei territori, negli ingranaggi delle democrazie.

Non le crisi strettamente intese, o non soltanto; piuttosto le fragilità, le condizioni di vulnerabilità. Perché se *crisi e debolezza* sono stati termini fortemente congeniali al modello di sviluppo capitalista e al *welfare* assistenziale, in quanto entrambi imperniati su un sistema valoriale che ha alimentato i miti della normalità e dell'autosufficienza del potere, il riconoscimento del carattere strutturale delle fragilità impone di tornare ad interrogarsi sul modo di leggere i bisogni, sul modo di includere i saperi civici in quanto fonti di informazioni essenziali, sul modo di governare preventivamente i conflitti generati da decisioni che incidono fortemente sui territori.

Sono questi, oggi, i grandi temi; accanto a quelli della legge elettorale, della forma di governo, della ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni.

Le c.d. nuove crisi, di cui quella economica costituisce un aspetto, sono riconducibili a fenomeni solo apparentemente eterogenei, poiché tutti in realtà convergono nell'imporre il ripensamento delle politiche e dell'agire pubblici alla luce di paradigmi comuni e trasversali.

Ma due sono gli aspetti che hanno favorito, nelle "politiche delle crisi", l'ulteriore allontanamento della politica dai luoghi della partecipazione *effettiva*.

Innanzitutto, la sopravvalutazione della dimensione statica del concetto di crisi ha portato a privilegiare reazioni e politiche di tipo emergenziale, difensivo o assistenziale, rispetto a letture trasversali e di lungo periodo, per rispondere a mutamenti che generalmente non sono

affatto transitori<sup>64</sup>. In questa impostazione il termine crisi diventa un rassicurante eufemismo che consente di oggettivizzare forme di fragilità causate dall'azione dell'uomo e di spostare altrove il complesso tema della responsabilità<sup>65</sup>.

Di ciò si trova conferma nella copiosa legislazione degli ultimi anni sull'emergenza finanziaria. La gran parte di questi interventi si concentra prevalentemente sulla crisi economica, e sui dati statici di questa: quali costi tagliare, quali prestazioni sacrificare, quali autonomie comprimere, quali diritti deludere. Il presupposto di queste politiche è un imperativo di "normalizzazione" che impone sofferti ma necessari sacrifici collettivi per "uscire dalla crisi".

Ma i risvolti antidemocratici di questa prospettiva non hanno tardato a rivelarsi: fra questi, una spiccata tendenza all'accentuazione del decisionismo politico e al riaccentramento del potere, che in nome dell'emergenza mette drasticamente da parte ogni dialogo, non solo con il "popolo" bensì anche –sovente – con le istituzioni locali<sup>66</sup>. E

---

<sup>64</sup> Dalle condizioni di debolezza più strettamente individuali (come la malattia) sino a quelle che colpiscono gruppi o intere comunità (come l'inquinamento o la crisi economica), tali fenomeni sono stati considerati per lo più in termini patologici rispetto a condizioni di normalità contrassegnate da pienezza (di capacità, risorse, ecc.): secondo quei modelli, il venir meno della normalità – e dunque l'indebolimento – deve essere combattuto e superato per tornare alla condizione di partenza e riaffermare il primato della normalità sulla debolezza. In questo modo, ciò che non funziona o che è diverso può essere confinato nel recinto delle patologie/eccezioni anziché indurre a mettere in discussione la validità del modello e delle relative istituzioni. Lo stesso lessico che si è sviluppato attorno alle crisi appare emblematico, perché attinge grandemente al linguaggio bellico (combattere, vincere, colpire, ecc.).

<sup>65</sup> Si pensi, ad esempio, al depauperamento delle risorse del pianeta, che espone a nuove forme di povertà e di alterazione dell'ecosistema; alla realizzazione di impianti altamente inquinanti che espongono gli abitanti alla contrazione di malattie. Se rispetto alle cause naturali della fragilità e della sua degenerazione in debolezza (come la contrazione di malattie legate all'invecchiamento) non può certo chiedersi ai poteri pubblici la rimozione delle stesse bensì soltanto la creazione di uguali condizioni e uguali *capacità* di sostenere o al massimo ridurre la fragilità, nel caso delle fragilità e delle forme di indebolimento causate dall'azione dell'uomo è invece chiamata in causa la *responsabilità politica* di rimuoverne e prevenirne le cause, attraverso politiche di tipo precauzionale volte a ripristinare l'eguaglianza di *chances* di vita dignitosa e sostenibile.

<sup>66</sup> La letteratura in proposito è ormai ampia. V. fra gli altri: R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica*, Torino, Giappichelli, 2013; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; G. GARDINI, *Le autonomie ai temi della crisi*, in *Ist. fed.*, n. 3/2011, pp. 457ss.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le regioni*, n. 5-6/2012, pp. 845ss.

che si tratti di un fenomeno non limitato alle questioni economiche ma assai più pervasivo lo dimostrano casi come la discussa politica di ricostruzione dopo il sisma aquilano del 2009<sup>67</sup>, o più in generale la nascita di quel filone normativo che taluno ha evocativamente definito «diritto del disastro», altri – più pragmaticamente – «diritto delle crisi industriali»<sup>68</sup>.

In una prospettiva più esigente, che ridimensioni i dati contingenti delle crisi per contestualizzarli diacronicamente nei processi evolutivi di cui sono espressione, le crisi possono piuttosto e finalmente rivelarsi come “occasione” per un ripensamento generale delle categorie politiche e giuridiche.

Lungi dall’alimentare irrazionali (o strumentali) disperazioni, le crisi ambiscono a porsi piuttosto come «registrazione della transizione in atto, rimozione di schemi ormai decrepiti, ma anche progetto di un nuovo disegno dell’ordine giuridico innervato in categorie di nuovo conio. Noi ci troviamo, per l’appunto, all’interno di questo crogiuolo creativo»<sup>69</sup>.

In particolare, le crisi devono essere ricondotte alla loro intima natura di situazioni di turbamento rivelatrici di fragilità: laddove quest’ultima non è condizione patologica bensì strutturale, e come tale non può essere eliminata ma piuttosto compresa e rispettata, poi governata e – quando possibile – valorizzata. La storia ha ampiamente dimostrato che la fragilità (o, meglio, la consapevolezza della fragilità) non è sinonimo di debolezza ma «una risorsa, una strategia di vita», è l’origine della voglia di legame, di comprensione, di solidarietà<sup>70</sup>; è la «struttura portante, *leitmotiv*, dell’esistenza», la quale «non può essere

---

<sup>67</sup> Per alcune osservazioni, v. U. ALLEGRETTI, *Osservazioni finali*, in G. ARENA - F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, p. 361, ove si definisce il progetto C.A.S.E. come «una vera e propria parodia» messa in atto dall’autoritarismo governativo della Protezione civile; e volendo A. VALASTRO, *La partecipazione come metodo di governo nella ricostruzione: perché servono le regole*, in M. L. CALANDRA, *Territorio e democrazia*, L’Aquila, 2012, pp. 265 ss.

<sup>68</sup> M. MASSA, *Il diritto del disastro*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2/2013; ID., *Il commissariamento dell’ILVA: un nuovo capitolo nel diritto delle crisi industriali*, in *Quad. cost.*, n. 3/2013, pp. 617ss. Ad esempio è significativo, a proposito di quanto detto sulla legislazione emergenziale, che ben 9 decreti legge siano stati approvati soltanto sul caso Ilva di Taranto.

<sup>69</sup> P. GROSSI, *Prefazione*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), op. cit., p. VI.

<sup>70</sup> V. ANDREOLI, *L’uomo di vetro. La forza della fragilità*, Milano, 2008, pp. 28-29.

se non fragile», considerata sia di per sé che nelle sue declinazioni sociali e politiche<sup>71</sup>.

In questo senso, le crisi hanno il *pregio* di ricondurre le vicende collettive alle proprie premesse esistenziali, riavvicinando fenomeni che sono stati affrontati per lo più separatamente nei decenni passati.

In ciò risiede il secondo aspetto che ha caratterizzato le politiche delle crisi, e ancor prima le politiche della debolezza: la «barbarie dello specialismo»<sup>72</sup> e l'«estraniazione delle vicende della debolezza in altrettante categorie chiuse»<sup>73</sup>.

Grazie all'esplosione di una letteratura che, dai comparti più diversi del sapere, ha profondamente ripensato i concetti di capacità, responsabilità e cittadinanza, le categorie della vulnerabilità tornano oggi ad apparire come nodi di una rete di fragilità che aspira ad altrettante politiche fra loro dialoganti. Basti pensare ad alcuni soltanto dei molti temi che oggi vengono affrontati in modo convergente: il concetto di capitale sociale e più ancora quello di capacità, proposto oggi come paradigma alternativo a quelli di tipo economico nella misurazione dello sviluppo e del benessere delle nazioni e degli individui; il concetto ingegneristico di resilienza e le sue estensioni socio-politiche, quale metodo di governo delle crisi fondato sulla costruzione condivisa di nuovi scenari; la c.d. cittadinanza scientifica quale possibilità di condividere le informazioni e le scelte che influiscono sui “determi-

---

<sup>71</sup> E. BORGNA, *La fragilità che è in noi*, Torino, 2014, pp. 5-6.

<sup>72</sup> J. ORTEGA Y GASSET, *La ribellione delle masse*, [1930, 1937, 1938], trad. dallo spagnolo, Milano, SE, 2001, citato da M. MAMONE CAPRIA, *La scienza in una società democratica*, Intervento a *Science and Democracy – Forum 2012*, pubblicato in M. MAMONE CAPRIA (a cura di), *Scienza e democrazia*, Napoli, Liguori, 2003, pp. 457-68, nonché su [Dmi.unipg.it](http://Dmi.unipg.it).

<sup>73</sup> Si pensi per tutti al fenomeno della malattia: è ormai sotto gli occhi di tutti come molte malattie siano vicende sempre meno strettamente individuali e sempre più legate ai contesti di vita e alle scelte e politiche di governo dei territori. Gli studi sull'epigenetica (e non solo) hanno ampiamente dimostrato come l'ambiente sia il principale determinante di salute degli individui, imponendo di spostare l'attenzione dal concetto di *malato* a quello di *esposto*, cioè di persona esposta a condizioni ambientali che possono – se protratte nel tempo – generare malattie (emblematici i casi della Terra dei fuochi e della valle di Taranto): il primo è qualificabile come “soggetto debole”, secondo le categorie giuridiche tradizionali; il secondo è piuttosto soggetto fragile o vulnerabile, perché ad alto rischio di cadere in forme di indebolimento che lo rendono – a quel punto sì – soggetto malato e quindi debole. La differenza di prospettiva è evidente: il malato deve essere assistito e curato per eliminare o ridurre la sofferenza e il disagio che derivano dalla malattia; al soggetto esposto devono essere garantite condizioni ambientali compatibili con le aspettative medie di salute e di benessere di una vita dignitosa.

nanti ambientali” della salute degli individui e dei territori; la *welfare society* e l'*economia civile* quali modelli che affidano la progettazione e l'attuazione delle politiche all'interazione circolare e sistematica di tutte le sfere di cui si compone la società (pubblica, privata, economica); i beni comuni e la sussidiarietà orizzontale; la cittadinanza e il suo ripensamento includente nella prospettiva dello *ius loci*; l'urbanistica partecipata, che da tempo ribadisce la necessità di coniugare la tecnica dei saperi esperti con la mente locale dei luoghi e dei loro abitanti.

Tutte queste prospettive, il cui elenco potrebbe continuare, lanciano molte indicazioni all'attuazione costituzionale.

Uno degli approdi più significativi, ormai accolto da un'ampia dottrina, è il ripensamento della cittadinanza nella sua declinazione *civica, partecipe, praticata*: la condizione formale di *appartenenza* non può più essere condizione aprioristica e formale della partecipazione, un *prius* astratto da cui discenda la legittimazione a farsi parte attiva; ma è al contrario il risultato sostanziale di un *modus* di vivere e di agire dei soggetti nel contesto politico, sociale e culturale dei territori che abitano<sup>74</sup>. Sono le *chances* concrete di partecipazione della “persona situata” che ne determinano l'appartenenza, e dunque la cittadinanza sostanziale, non il contrario: il legame del principio di partecipazione con quello dell'eguaglianza sostanziale, altrimenti, non avrebbe alcun senso.

Un altro approdo, strettamente connesso, è il recupero delle tradizioni di pensiero legate al federalismo e al territorialismo, che consentono oggi di chiarire ulteriormente il nesso che lega la vicenda dell'abitare a quella del decidere le trame dei propri destini.

L'aspetto che qui maggiormente interessa di queste riflessioni risiede non tanto nel loro profilo istituzionale, quali criteri organizzativi del rapporto fra poteri, quanto piuttosto nel loro profilo *processuale e metodologico* concernente i modi di esercizio del potere<sup>75</sup>. La tradi-

<sup>74</sup> In questo senso, in particolare, G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011, pp. 425ss., e F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, n. 2/2016, pp. 305ss. Più in generale, v. da ultimo le riflessioni contenute in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, vol. VIII, *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi* (a cura di L. FERRARA, D. SORACE), Firenze, University Press, 2016.

<sup>75</sup> «Il conglomerato dei concetti del federalismo rimane vitale in ragione della sua capacità di porsi sui territori di frontiera più remoti del 'politico' e di superarlo, oltrepassando al contempo anche il suo monopolio e lasciando emergere le altre dimensioni della convivenza, in un'epoca nella quale individui e gruppi avvertono come un peso i legami impo-

zione di pensiero avviata in Italia da Silvio Trentin e Carlo Cattaneo intendeva il federalismo come «struttura per partecipare», ovvero come un insieme di assetti mutuamente cooperativi basati sull'interazione solidale fra attori diversi in una società complessa, volto a costruire le condizioni per lo sviluppo politico e sociale e a sviluppare gli strumenti di una democrazia autenticamente partecipativa<sup>76</sup>.

In questa prospettiva il nesso che lega i due concetti di federalismo e di partecipazione è insieme genetico e di risultato: non è un caso che il termine federalismo sia generalmente accompagnato da aggettivi che lo qualificano (cooperativo, competitivo, solidale, fiscale, ecc.), e che in vario modo richiamano concetti legati alla dimensione fattuale della partecipazione<sup>77</sup>.

Questa impostazione, di certo non nuova ma a lungo trascurata soprattutto in Italia, costituisce oggi la risposta ineluttabile e più credibile ai fallimenti dei falsi federalismi, quelli strumentali a logiche destrutturanti e decisioniste in cui il federalismo viene concepito piuttosto come «struttura per decidere»<sup>78</sup>.

Non solo, ma nelle letture più recenti il paradigma del federalismo solidale e collaborativo viene posto in stretta correlazione con le dinamiche di sviluppo dei territori, in polemica con «l'insostenibilità dei modelli prevalenti di governo della società»<sup>79</sup> e assumendo a parametro di riferimento il territorio come «organismo vivente ad alta com-

---

sti dalla poderosa macchina egualitaria e omogeneizzante dello Stato sovrano»: L.M. BASSANI – W. STEWART – A. VITALE, *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 17.

<sup>76</sup> A. MAGNAGHI, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2013, p. 134; G. GANGEMI, *Federalismo come struttura per partecipare e realizzare le identità locali*, in O. PIERONI – A. ZIPARO (a cura di), *Federalismo solidale e autogoverno meridiano*, Napoli, Intra Moenia, 2007, pp. 31ss. Nell'ambito della letteratura nordamericana, D. ELAZAR significativamente ravvisa l'essenza del federalismo nella «istituzionalizzazione di relazioni particolari fra i partecipanti alla vita politica»: *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, 1987, p.11.

<sup>77</sup> M.M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, cit., pp. 72 e 68.

<sup>78</sup> O. MARZOCCA, *Democrazia locale, federalismo solidale, cittadinanza attiva*, in A. MAGNAGHI (a cura di), *Il territorio bene comune*, Firenze, University Press, 2012, p. 96.

<sup>79</sup> O. MARZOCCA, op. ult. cit., p. 91. L'espressione *federalismo municipale solidale* si deve in particolare ad A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, pp. 134ss.

plexità»<sup>80</sup>. E se tale complessità è stata approfondita soprattutto in riferimento alle ricadute che essa produce sui governi locali, è evidente che si tratta di questione più generale che investe la sostenibilità delle politiche di governo *tout court*.

È dunque questo il nuovo grande scenario con il quale le politiche di governo della complessità devono misurarsi: una fitta rete di declinazioni della fragilità che reclama politiche in grado di riarticolare in modo collaborativo le responsabilità, recuperando e mantenendo un contatto costante con le coscienze dei territori, i saperi civici, le competenze esperienziali degli abitanti.

Si può allora ben dire, in un paradosso solo apparente, che rappresentanza e sovranità possono oggi aspirare a ricongiungersi e alimentarsi reciprocamente proprio sul terreno prodotto dalle crisi. Le scelte sempre più complesse che approdano sul tavolo dei decisori reclamano infatti l'integrazione dei saperi esperti e istituzionali con i saperi d'uso degli abitanti (e non dei soli cittadini in senso formale); ma anche la corresponsabilizzazione di tutti rispetto alle azioni concrete e alla valorizzazione delle capacità individuali e collettive nel trovare e attuare soluzioni.

Solo in una prospettiva di questo tipo, che accolga con decisione il paradigma collaborativo di cui è innervato il principio costituzionale di partecipazione, i relativi istituti possono recuperare anche la propria innata vocazione quali strumenti di governo preventivo dei conflitti. Ciò assume particolare importanza oggi, allorché alla fisiologica conflittualità che caratterizza la dialettica politica si stanno affiancando sempre più numerosi e delicati i c.d. «conflitti di prossimità», generati dalla progettazione di interventi infrastrutturali destinati ad avere un rilevante impatto sui territori.

Questi ultimi rappresentano oggi un importante banco di prova per una politica che ha progressivamente rivestito con il decisionismo o con le «procedure svuotate di senso» l'illusione di neutralizzazione del conflitto: una politica che ha «colpevolmente dimenticato che il conflitto è un valore che la nostra storia costituzionale ha elevato a

---

<sup>80</sup> A. MAGNAGHI, *Il progetto locale*, cit., p. 25; L. BONESIO, in MAGNAGHI, *Il territorio bene comune*, cit., pp. 57ss. Anche la riflessione giuridica è andata arricchendo le nozioni tradizionali di accezioni materiali che travalicano «i confini definiti dalla geografia costituzionale»: L. LANZONI, *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo*, Napoli, E.S.I., 2013, p. 4. In senso analogo G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 10.

principio di legittimazione del cambiamento, iscrivendolo nei tratti pluralistici della società»<sup>81</sup>. E se è vero che le modalità di composizione dei conflitti sono strettamente legate alla salute delle democrazie, anche per questa via si conferma come le forme della democrazia partecipativa abbiano a che fare con lo scopo e l'essenza del costituzionalismo<sup>82</sup>.

Come la dottrina più recente ha ben evidenziato, «alla base delle dinamiche conflittuali legate alle localizzazioni sgradite vi è un problema generale di fiducia verso le istituzioni»: ad essere messo in discussione «non è mai solo il *contenuto* e il relativo *costo* delle politiche infrastrutturali, quanto piuttosto la *modalità* stessa di elaborazione delle scelte pubbliche». Ciò che si contesta è «il monopolio della razionalità, della legittimità e dell'informazione, che si tende ad attribuire unicamente a chi deve prendere le scelte di interesse generale, escludendo chi può subire le esternalità negative prodotte da queste decisioni»<sup>83</sup>. Non solo, ma alla contestazione del carattere unilaterale e tecnocratico delle scelte si unisce sovente quella del carattere centralista e autoritativo delle stesse, come dimostra il fenomeno NIMTO (*Not in my Term of Office*), nel quale le amministrazioni locali sostengono o promuovono la protesta.

Per rispondere alla domanda di equità dei metodi di governo dei territori, in molti paesi è in corso la sperimentazione di tecniche e procedure – come il dibattito pubblico – volte a far emergere tutti conflitti latenti riguardanti il progetto, favorendo la più ampia informazione e la rapida mobilitazione dei soggetti toccati dalla costruzione dell'infrastruttura: obiettivo è quello di consentire processi decisionali di natura incrementale, attraverso la loro apertura in una fase in cui siano ancora possibili dei cambiamenti progettuali significativi<sup>84</sup>.

L'argomento dei conflitti territoriali sulle grandi opere risulta oggi di grande interesse nella prospettiva della democratizzazione dei modi di esercizio del potere e del *metodo* di governo della complessità. E ciò per due ragioni.

---

<sup>81</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. XV; e più ampiamente in *Diritto e conflitti*, Bari, Laterza, 2010, pp. 109ss.

<sup>82</sup> G. AZZARITI, op. ult. cit., p. XVI.

<sup>83</sup> A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/2015, pp. 1174 e 1193.

<sup>84</sup> A. AVERARDI, op. ult. cit., 1186.



La prima riguarda il fenomeno dei conflitti nel suo complesso, e la cifra che questo assume rispetto agli interrogativi iniziali su *quale partecipazione*: il fatto che le contestazioni siano gradualmente andate oltre alle questioni specifiche riguardanti l'utilità, i costi e i difetti delle singole opere, appuntandosi più in generale sul modello di sviluppo e di società che quell'opera rappresenta (il caso Tav è emblematico)<sup>85</sup>, offre indicazioni significative sul tipo di partecipazione che si reclama. Non è più in gioco la pretesa di opporre visioni alternative né la patologica manifestazione di forme di chiusura e resistenza, bensì la richiesta di coinvolgimento degli abitanti e delle istituzioni locali nei processi di progettazione e localizzazione delle infrastrutture. In questo senso è significativo l'invito che molti rivolgono a «prendere sul serio» la sindrome Nimby<sup>86</sup>, in quanto espressiva di preoccupazioni che portano con sé informazioni: una richiesta di coinvolgimento che riguarda non solo le identità storicamente date (in chiave difensiva) ma anche e soprattutto i caratteri dinamici del proprio futuro. A ben vedere, tutti gli atteggiamenti descritti con i coloriti acronimi delle sindromi appaiono accomunati da un elemento unitario, trasversale e prioritario rispetto alle singole questioni di volta in volta in discussione: la richiesta di non essere ignorati ma di assumere un ruolo nella decisione, cioè - in buona sostanza - una richiesta di tipo *procedurale*. È forse il tempo di introdurre un nuovo acronimo: NWIP (*Not Without Inclusive Participation*).

La seconda ragione riguarda il funzionamento dei dispositivi partecipativi: il *come* della partecipazione. Le analisi dei molti casi di conflitto e del diverso rendimento del dibattito pubblico, laddove esso è stato realizzato, offre indicazioni importanti in ordine alle condizioni e ai criteri che ne influenzano l'efficacia. Le criticità evidenziate, relative ai rischi di sovraesposizione di gruppi minoritari o di mera emersione del dissenso<sup>87</sup>, confermano la necessità di pre-condizioni solide

---

<sup>85</sup>«La TAV ha smesso quasi subito di essere una infrastruttura a rete – con i suoi pregi ed i suoi inevitabili difetti – ed è diventata, per una parte dell'opinione pubblica, un emblema che condensa in sé tutte le possibili nefandezze (distruzione del territorio, spreco di risorse, *hybris* tecnologica, speculazione affaristica) che si anniderebbero in Italia nei grandi progetti di modernizzazione»: L. BOBBIO, *Discutibile e indiscussa, l'Alta Velocità alla prova della democrazia*, in Mulino, 2006, pp. 124ss.

<sup>86</sup> M. ROCCATO, T. MANNARINI, *Non nel mio giardino. Prendere sul serio i movimenti Nimby*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>87</sup> V. ampiamente A. AVERARDI, op. cit., pp. 1195ss.

(soprattutto di carattere informativo), di cornici procedurali chiare e di garanzie dei livelli qualitativi essenziali della partecipazione.

È vero che questo tipo di partecipazione non è affatto indolore nelle sue ricadute organizzative, trattandosi di una partecipazione che costa: in termini di allungamento dei tempi della decisione, di risorse economiche, di formazione delle competenze, di valutazione dei risultati. Ma i *costi della non partecipazione*, è ormai dimostrato, sono assai più alti e rilevanti, valutabili in termini di aumento della conflittualità e del contenzioso giudiziario, di esclusione, di riduzione della trasparenza e della democraticità delle decisioni, di conseguente minore efficacia delle scelte.

Anche la Corte costituzionale ha riconosciuto che la previsione di istituti di democrazia partecipativa (nella specie l'istruttoria pubblica e la consultazione) «nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale» non può ritenersi lesiva – rispettivamente – della riserva del potere legislativo o dei canoni di buona amministrazione<sup>88</sup>. Questi istituti, ha affermato la Corte, «non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche». La preminenza dell'interesse pubblico all'efficace funzionamento delle istituzioni legislative ed amministrative è adeguatamente assicurata dal fatto che sarà la legge (nel caso di specie regionale) a disciplinare le modalità concrete di attuazione degli istituti partecipativi, potendo così stabilire i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento e «graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali».

Quello che il Governo censurava come inammissibile aggravio del funzionamento del sistema istituzionale è stato insomma riqualificato dalla Corte come legittimo (e opportuno) arricchimento in termini di democraticità ed efficacia complessiva di quello stesso sistema.

---

<sup>88</sup> Corte cost. n. 379 del 2004: una pronuncia ben nota per altri aspetti ma poco valorizzata con riferimento alla legittimazione degli istituti di democrazia partecipativa. Con questa sentenza, per il profilo che qui interessa, la Corte ha respinto le censure di illegittimità avanzate dal Governo in ordine agli artt. 17 e 19 dello statuto dell'Emilia Romagna, che prevedono e garantiscono l'istruttoria pubblica e la consultazione.

Ma costruire le garanzie di questo tipo di partecipazione, come riconosce la Corte, è appunto compito della politica ed in particolare del legislatore.

## 7. Quali garanzie: attuare più che riformare

Le considerazioni che si sono svolte inducono a ribadire che i destini della partecipazione, o – meglio – di quel *metodo* partecipativo di cui oggi maggiormente necessita il sofferente sistema democratico, sono quelli che possono scriversi nel lavoro paziente dell'attuazione costituzionale piuttosto che nel clamore a volte inconcludente dei propositi di riforma.

A dispetto del velleitarismo che spesso accompagna i progetti di riforma, che affidano alla cesura e alla ripartenza l'illusione di cambiamenti radicali e subitanei, l'attuazione è piuttosto prosecuzione di un lavoro da altri iniziato, con l'intento del miglioramento continuo e progressivo.

Del resto occorre ricordare che alla portata normativa del principio di partecipazione, nel suo collegamento con l'eguaglianza sostanziale, consegue una *doverosità di intervento attuativo*; e che tale doverosità è riferibile alla Repubblica nel suo complesso e dunque a tutti i livelli istituzionali, ugualmente tenuti a creare gli istituti e le regole materiali idonee a dare attuazione a quel principio.

La necessità di individuare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è oggi riconosciuta in via esclusiva allo Stato; ma la peculiare natura del diritto (sociale) a processi decisionali inclusivi, che si realizza non per mezzo di prestazioni in senso classico bensì attraverso dispositivi procedurali e organizzativi, consente di affermare che tutti i livelli istituzionali siano in realtà chiamati in causa per la sua realizzazione<sup>89</sup>. La disciplina dei processi decisionali rientra

---

<sup>89</sup> L'obbligo di intervento positivo imposto alla Repubblica dall'art. 3, co. 2, Cost. impone di individuare il nucleo minimo degli interventi pubblici necessari per assicurare le condizioni materiali di esercizio non soltanto dei diritti classici bensì anche della partecipazione, rimuovendo gli ostacoli che impediscono la sua effettività. Per questa ragione le pretese partecipative che riguardano l'inclusività dei processi decisionali si appaiono più ai diritti sociali che non ai diritti politici classici. In questo senso, fra i primi commentatori della Costituzione, v. P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*,

infatti nella competenza che ciascun ente vanta rispetto alla propria organizzazione istituzionale, e che dunque spetta tanto allo Stato quanto alle autonomie territoriali.

Muovendosi in questa prospettiva le indicazioni non mancano: esse provengono tanto dalle inattuazioni, intese come lacune ancora da colmare o come false attuazioni, in cui si celano elusioni o vere violazioni; quanto dalle attuazioni che si sono realizzate nel tempo, che sebbene disomogenee o ancora in itinere presentano spunti per scampoli di disciplina da stabilizzare e implementare.

### *7.1 Le indicazioni provenienti dalle inattuazioni...*

Sul piano delle inattuazioni il caso più vistoso è di certo l'assenza di una disciplina statale organica che definisca e garantisca i livelli procedurali minimi della partecipazione: come insegna Mortati, è il legislatore il principale destinatario dell'obbligo di dare attuazione ai principi costituzionali<sup>90</sup>.

Una legge statale di questo tipo avrebbe il pregio di uniformare le garanzie in tema di partecipazione, contribuendo in modo decisivo a stabilizzare strumenti partecipativi già esistenti ma spesso operanti sulla base di mere prassi; più in generale, favorirebbe il consolidamento della cultura della partecipazione come metodo di governo, orientando i legislatori e le istituzioni dei livelli territoriali nel conformarne le rispettive discipline, pur nel rispetto della propria autonomia organizzativa<sup>91</sup>. Verrebbe qui in gioco la funzione incentivante e propulsi-

---

cit., pp. 417ss.; L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 18. Nella letteratura più recente, v. in particolare D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, Novene, 2003, in part. pp. 10ss. e 140ss.; I. PAOLA, *La partecipazione*, in A. CROSETTI - F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 238.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2012; A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. CARETTI - M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale - Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 457ss.

<sup>90</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 149.

<sup>91</sup> Sulla possibilità e opportunità di un intervento del legislatore statale che delinea i tratti fondamentali delle forme di democrazia partecipativa, pur lasciando al potere normativo degli enti territoriali la possibilità di modellarne autonomamente gli istituti, v. C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in

va del diritto piuttosto che quella autoritativa e vincolante. Ed è significativo che tale funzione incentivante abbia dato buona prova di sé in talune regioni, proprio in tema di istituti partecipativi (v. *infra*, par. 7.2).

Non solo, ma il carattere di doverosità dell'intervento legislativo statale può considerarsi oggi ulteriormente avvalorato dalla previsione dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. Le interpretazioni più attente hanno infatti messo in luce che i livelli essenziali non costituiscono soltanto limiti da rispettare bensì anche –e in senso più ampio– garanzie; e che queste ultime non possono limitarsi ad indicazioni meramente quantitative ma auspicano più in generale la definizione della struttura organizzativa idonea ad assicurare il soddisfacimento dei diritti. Da ciò consegue che non è possibile limitarsi a definire il «quanto» dei diritti, ma occorre anche stabilire i principi fondamentali del «come» essi debbano essere attuati<sup>92</sup>.

Tornano qui alla mente le considerazioni di Mortati sull'omissione legislativa<sup>93</sup>: pare infatti innegabile che l'assenza di un quadro organico di principi statali, volti a garantire quegli istituti partecipativi di cui l'art. 3, co. 2, Cost. implicitamente rinviava l'individuazione al legislatore storicamente situato, costituisca una lacuna destinata ad incidere pesantemente sulle sorti della loro effettività. Trattandosi di una prospettiva di intervento positivo, peraltro di carattere organizzativo e

---

[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2009; ID., *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 175ss.

<sup>92</sup> Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, n. 3/2002, pp. 352-3. Nello stesso senso E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. Fed.*, 2001, p. 1103. Nel senso di inquadrare tale intervento nell'ambito della competenza di cui all'art. 117 sui livelli essenziali è M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 183ss. Un riferimento alla competenza di cui alla lett. m) è implicitamente ravvisabile anche nei pareri del Consiglio di Stato in materia di AIR, ove si afferma che «la scelta del legislatore nazionale, nel senso della 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» (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).

<sup>93</sup> C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, II, pp. 153ss.

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 ambigue<sup>94</sup>.

Un altro caso di sostanziale inattuazione è quello che concerne la disciplina della consultazione nell'attività normativa del Governo. L'obbligo di procedere a consultazione da parte dell'Esecutivo 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 e n. 246/2005, che definiscono tale istituto *parte integrante* delle attività di valutazione *ex ante* (AIR) ed *ex post* (VIR)<sup>95</sup>. Queste ultime rinviavano ad un apposito decreto del presidente del Consiglio dei Ministri la disciplina dei criteri generali e delle procedure concernenti la consultazione, sebbene con delega in bianco perché priva di qualsivoglia indicazione di principi.

Il decreto infine approvato (n. 170/2008) detta la disciplina dell'AIR ed anche principi altisonanti in ordine al ruolo della consultazione, ma poi stralcia la disciplina di questo specifico profilo rinviandola ad altro decreto del presidente del Consiglio dei Ministri<sup>96</sup>. Non solo, ma nel prevedere le cause di possibile esenzione dall'AIR, il decreto riconosce la possibilità per il Governo di non procedere a

---

<sup>94</sup> Si veda la già ricordata 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.

<sup>95</sup> Sullo stretto legame fra istituti di democrazia partecipativa e valutazione della qualità normativa e delle politiche, v. A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 149ss.; N. PETTINARI, A. VALASTRO, *Democrazia partecipativa e qualità delle politiche regionali: tra bilancio e prospettive*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016.

<sup>96</sup> Nell'art. 5, co. 1 e 2, del decreto si afferma che la consultazione è *parte integrante* dell'AIR, costituendo uno dei momenti della «adeguata istruttoria che deve precedere la redazione della relazione; che deve essere ispirata a criteri di proporzionalità», flessibilità dei metodi e trasparenza; che deve essere «finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e privati coinvolti nell'iniziativa regolatoria», secondo criteri ispirati alla maggiore inclusività possibile.

consultazione, senza bisogno di richiedere l'autorizzazione al DAGL, nei casi di procedimenti normativi particolarmente complessi o a rilevante impatto sui destinatari: proprio le due circostanze che, secondo tutte le discipline e le indicazioni (anche sovranazionali), rendono invece opportuno il coinvolgimento dei destinatari. In tal modo la consultazione viene di fatto configurata come momento *eventuale* e *discrezionale* del processo normativo, in evidente violazione della prescrizione legislativa<sup>97</sup>.

Infine, nel successivo d.p.c.m. n. 212/2009, in tema di valutazione di impatto, si afferma che la relazione Vir deve includere anche «i risultati di *eventuali* consultazioni» (art. 3, c. 3): così, quel rischio di svuotamento dell'obbligo di consultazione che nel decreto n. 170 viene pudicamente celato dietro l'enfasi dei principi, qui viene ignorato a piè pari, espressamente definendosi la consultazione come eventuale. Di nuovo e in ancor più stridente contrasto con la normativa statale.

L'ambiguità di queste norme, e l'assenza di regole che tuttora di fatto permane rispetto alle consultazioni governative, si ripercuote com'è ovvio sull'efficacia e sull'effettività delle procedure messe in atto negli ultimi anni, profondamente diverse fra di loro nei criteri adottati e nel seguito ottenuto<sup>98</sup>.

Questa lacuna non è stata colmata nemmeno in occasione della recente riforma della pubblica amministrazione (l. n. 124/2015), che ha delegato il Governo alla modifica e integrazione del Codice dell'amministrazione digitale indicando tra i principi e criteri direttivi anche la garanzia della «partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche» (art. 1, co. 1, lett. c). Il

---

<sup>97</sup> Vale la pena di riportare quanto si legge nella seconda relazione governativa sullo stato di attuazione dell'Air, con riferimento allo scorporo della disciplina della consultazione dal decreto n. 170: «Seppur *temperato* per ragioni di graduale applicazione, *il ruolo delle consultazioni resta nel regolamento comunque centrale, tanto che l'effettuazione delle stesse viene fortemente posta in rilievo dal regolamento*» (corsivo dell'autore). Ma l'ipocrisia e la contraddittorietà del linguaggio politico diventano sconcertanti allorché si precisa che la scelta dell'ennesimo rinvio «è stata dettata dall'esigenza di *preservare alla fase delle consultazioni un ruolo centrale, funzionale e fondamentale nell'attività istruttoria che deve necessariamente accompagnare la redazione dell'Air*». Senato della Repubblica, *Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (anni 2007-2008)*, presentata dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, 6 settembre 2010, Doc. LXXXIII, n. 1, pp. 9ss.

<sup>98</sup> Per una panoramica sulle consultazioni governative v. C. FRAJOLI GUALDI, *E-Democracy*, in A. CELOTTO, G. PISTORIO, *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, Napoli, E.S., 2015, pp. 91ss.

d.lgs. n. 179/2016 è in effetti intervenuto sull'art. 9 del Codice (*Partecipazione democratica elettronica*), prevedendo il ricorso alle «forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare»: formulazione che parrebbe estendere l'utilizzo dell'istituto anche al di fuori della procedura dell'AIR. E tuttavia, come è stato osservato, «l'art. 9 conserva la natura di norma di indirizzo, come già in passato; ed anzi essa appare ulteriormente costretta dal limite dell'«ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente»<sup>99</sup>.

Ancor di più, nelle consultazioni on-line l'assenza di criteri procedurali favorisce il riemergere delle ambiguità connesse alle forme della democrazia diretta, mostrando il fianco alle tentazioni semplificanti del referendum consultivo e alle seduzioni demagogiche del voto elettronico: ne sono confermate alcune forme di consultazione, solo apparentemente ambiziose, nelle quali non è difficile intravedere operazioni di pura immagine e di mera ricerca del consenso<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> M. PIETRANGELO, *Le pubbliche amministrazioni sul web tra comunicazione, consultazione e partecipazione*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, L. TORCHIA, *La tecnificazione*, vol. IV - *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, cit., p. 103. Per osservazioni critiche più generali, v. P. MARSOCCI, *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in F. MARCELLI, P. MARSOCCI, M. PIETRANGELO, *La rete Internet come spazio di partecipazione politica. Una prospettiva giuridica*, Napoli, E.S., 2015, pp. 39ss.; M. PIETRANGELO, *Il contributo di Internet alla partecipazione popolare: la consultazione pubblica telematica*, ivi, pp. 61ss.

<sup>100</sup> Si pensi per tutte alla consultazione on-line sul progetto di revisione costituzionale indetta nel 2013 ([www.partecipa.gov.it](http://www.partecipa.gov.it)). Le modalità adottate tradivano gli obiettivi e la funzione dello strumento partecipativo della consultazione, di fatto inteso come una sorta di sondaggio d'opinione anziché come metodologia volta a consentire il confronto: questionari a risposta chiusa; mancata integrazione con forme di dibattito anche fisico e decentrato; assenza di un patto partecipativo chiaro in ordine agli obiettivi e all'utilizzo degli esiti. Non che un'ampia azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto all'importanza del tema delle riforme non fosse (e non sia) utile, ed anzi necessaria. Ma ciò è appunto quel che è avvenuto, che è cosa ben diversa dal coinvolgimento nei processi decisionali che si dichiarava di voler realizzare. Né si può dire che un tale coinvolgimento si sia realizzato mediante l'elaborazione della sintesi da "portare all'attenzione" del Gruppo di lavoro e della Presidenza del Consiglio, dal momento che quella stessa sintesi non è di fatto approdata sul tavolo delle riforme né sarebbe stata concretamente utilizzabile. Il fatto è che questa sorta di consultazione si è tradotta in una sorta di doppio salto acrobatico, poiché sperava di incorporare lo strumento partecipativo nel processo decisionale più complesso (la revisione della Costituzione) senza aver prima meditato l'inserimento del metodo partecipativo fra i contenuti della riforma, fra le garanzie di democraticità dei processi decisionali e di qualità delle politiche pubbliche. In molti hanno rilevato come la finalità del Governo in quella circostanza sia stata in realtà «quella (legittima) di promozione della propria immagine»: v. fra gli altri P. MARSOCCI, *Effettività e "sincerità" della partecipazione*



Il fatto è che, al di fuori di qualsivoglia metodologia partecipativa, soprattutto con riferimento all'utilizzo degli esiti, le consultazioni telematiche degradano inevitabilmente al livello di sondaggi, peraltro privi di ogni affidabilità.

Come è stato osservato, le persone hanno imparato a scremare le informazioni e la «moltitudine di sciocchezze» presenti nel *web* insegna ad essere scettici e a costruire autonomamente il proprio sapere<sup>101</sup>; è inoltre ugualmente vero che l'utilizzo delle tecnologie rappresenta una potenzialità ulteriore per la realizzazione delle forme di partecipazione in comunità territoriali particolarmente ampie, specie nelle versioni più recenti e sofisticate dei c.d. *media civici*<sup>102</sup>.

Ma questo non sposta i termini della questione di fondo: la c.d. *e-democracy non esiste*; esiste piuttosto un'azione pubblica che sceglie i mezzi più adeguati per realizzare i propri obiettivi, orientandone l'utilizzo verso la realizzazione del modello di democrazia cui si ispira. E in un modello di democrazia sostanziale, ispirato a valori di eguaglianza, solidarietà e partecipazione *effettiva*, una volta scelto il mezzo non è consentito ai soggetti pubblici di disinteressarsi delle modalità e degli effetti del suo utilizzo; al contrario, le scelte politiche in ordine agli effetti che si vogliono realizzare tramite l'utilizzo del mezzo tecnologico diviene uno dei principali misuratori della qualità e dell'efficacia dell'agire pubblico. Come è noto, in Italia è accaduto il contrario: le politiche tecnologiche si sono sostanzialmente disinteressate degli effetti dell'utilizzo delle ICT (di là dalle dichiarazioni di principio), enfatizzando le logiche di tipo infrastrutturale e organizzativo, invertendo la priorità fra *strumenti e obiettivi*.

---

*popolare*, cit., p. 110. Ma non ci si può nascondere che ingenerare l'illusione di coinvolgimento e di decisione diretta delle persone rischia di celare ulteriori e più subdole espropriazioni di sovranità: in questo senso A. BURGIO, *Fascino e illusioni della democrazia diretta*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013; A. MASTROPAOLO, *La democrazia è una causa persa?*, Bolati Boringhieri, Torino, 2011.

<sup>101</sup> Così P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Dir. inf.*, 2011, p. 46, citando Y. BENKLER nell'intervista del 6 maggio 2007, in <http://omniacommunia.org>.

<sup>102</sup> Si tratta di piattaforme che, diversamente dai *social network*, sono progettate per consentire e agevolare l'interlocuzione e la discussione fra società civile e amministrazioni: dopo *Liquid Feedback* (utilizzata per la prima volta dal Partito Pirata tedesco) molte altre se ne sono aggiunte, come Airesis, TuParlamento, ecc. Un'importante ricognizione è stata realizzata con il *Rapporto sui media civici in ambito parlamentare*, a cura della Fondazione Ahref e del Servizio informatico del Senato, maggio 2013, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

Sul fronte parlamentare, poi, le forme della partecipazione sono rimaste a lungo relegate allo stadio degli strumenti conoscitivi e informativi. Ed anche quando, negli anni '70 e '80 si è cominciato a discutere dell'esigenza di dotare le Camere di strumenti conoscitivi autonomi rispetto a quelli del potere esecutivo, in parte rinnovando tali strumenti nei nuovi regolamenti parlamentari del 1971, tuttavia ci si è limitati a valorizzare il ruolo informativo "passivo" delle Camere, trascurando «il momento del successivo rapporto tra informazione parlamentare e società civile»<sup>103</sup>.

Oggi quel dibattito è tornato quanto mai attuale, rendendo non più rinviabile la questione delle forme della partecipazione nei processi decisionali parlamentari: possono considerarsi segnali di un "risveglio" le nuove proposte di riforma dei regolamenti parlamentari, nel senso di maggiori aperture partecipative<sup>104</sup>; lo studio commissionato dal Senato nel 2013 sull'utilizzo dei *media civici* in ambito parlamentare<sup>105</sup>; e soprattutto la recentissima "Proposta di linee guida sulle consultazioni promosse dal Senato", presentata il 9 marzo del 2017 e sottoposta a sua volta a consultazione fino al 30 aprile successivo.

Si tratta di un documento di sicuro interesse poiché, come precisato nel discorso di presentazione del presidente Grasso, intende rispondere alla «esigenza di definire principi e requisiti uniformi per le consultazioni promosse dal Senato che, senza irrigidire lo strumento, recepiscano gli *standard* e le migliori pratiche a livello europeo e internazionale e siano coerenti con il processo di definizione di Linee guida sulla consultazione pubblica in Italia promosso dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri». E il contenuto è in effetti articolato nella previsione di taluni *standard* nei quali non è difficile intravedere un primo quadro di livelli qualitativi

---

<sup>103</sup> L. PEGORARO, *L'attività conoscitiva nel funzionamento delle istituzioni assembleari sub-nazionali*, in M. PATRONO, A. REPOSO (a cura di), *L'informazione parlamentare*, Napoli, Cleup, 1983, p. 94. Le ragioni di una tale difficoltosa apertura verso gli istituti partecipativi furono all'epoca ricondotte essenzialmente alla «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»: M. PATRONO, *Informazione (e informatica) in Parlamento*, in *Dir. soc.*, 1981, p. 792.

<sup>104</sup> D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all'avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

<sup>105</sup> V. *retro*, nota 102.

essenziali della partecipazione: *principi* di imparzialità e correttezza, di inclusione e accessibilità, di trasparenza e pubblicità, di riscontro; *requisiti* di strutturazione e congruità, di chiarezza, di tempestività e di riservatezza. Questi principi e requisiti, si afferma, dovrebbero guidare la preparazione della consultazione, accompagnarne lo svolgimento e assistere l'elaborazione dei documenti finali, la comunicazione dei risultati e degli effetti sulla decisionale da assumere<sup>106</sup>.

Nell'attesa dei risultati della consultazione, ancora in atto mentre si scrive, e soprattutto della futura implementazione delle nuove Linee guida, occorre comunque prendere atto della generalizzata assenza di garanzie partecipative anche nelle leggi nazionali di settore: nonostante la frequente previsione di principi in favore della più ampia partecipazione dei soggetti interessati, si assiste poi alla pressoché totale assenza di garanzie sugli istituti partecipativi. E laddove talune previsioni vengano abbozzate, esse tendono a riguardare più i soggetti che le procedure, con un particolare favore per le forme associative e i soggetti organizzati piuttosto che per i singoli individui. Si registra cioè l'assenza di garanzie di carattere metodologico, ma anche della garanzia dell'inclusività nel suo senso più pieno<sup>107</sup>.

Se insomma appare innegabile che la normativa statale in tema di democrazia partecipativa si sia sempre mossa ai limiti della Costituzione, che è concetto ben diverso da quello dell'attuazione "leggera" di norme a maglie larghe, è altrettanto vero che la strada di un'attuazione più credibile è in gran parte tracciata: riprendere le fila del complesso di norme di cui si è detto, da quelle delle leggi di semplificazione a quelle del Codice digitale, e magari coordinarle con le nuove Linee guida cui si dovesse approdare all'esito della consultazione del Senato, costituirebbe un importante passo avanti, poiché po-

---

<sup>106</sup> Si tratta del primo documento che sembra finalmente volersi ispirare ai *principi* e *requisiti* che già nel 2002 la Commissione europea aveva indicato, nella Comunicazione "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione, 11.12.2002, COM 2002, 704 def.

<sup>107</sup> V. l'utile rassegna compiuta da E. ROSSI, G. MARTINICO, op. cit., pp. 17ss. La stessa constatazione può peraltro estendersi al livello regionale dove, con pochissime eccezioni (v. *infra* par. 7.2), molte delle "nuove" e più mature norme statutarie in tema di partecipazione sono ancora in attesa di attuazione o – peggio – sono state attuate in modo del tutto inadeguato. Per un quadro d'insieme, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013.

trebbe rappresentare il primo tassello di una disciplina nazionale dei livelli essenziali per le procedure partecipative.

## *7.2 ... e quelle desumibili dalle attuazioni*

L'altro piano dal quale attingere indicazioni sul "come proseguire" è assai più variegato e concerne le forme di attuazione che si sono realizzate nel tempo, in modo disomogeneo ai vari livelli territoriali; laddove l'eterogeneità del quadro, conviene precisarlo, è solo in parte fisiologica conseguenza dell'autonomia costituzionale dei regolatori.

A livello statale, una prima e potenzialmente importante apertura sul panorama degli istituti di democrazia partecipativa può ravvisarsi nella recente disciplina degli appalti pubblici, che ha finalmente introdotto la previsione del dibattito pubblico con le comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali. Per quanto si tratti ancora una volta di uno scampolo normativo rispetto alla previsione di un quadro più generale di garanzie procedurali e metodologiche, tuttavia è indubbio che si tratti di una delle tessere più importanti, perché indicativa della volontà di recepire il metodo partecipativo quale strumento di governo delle politiche territoriali e – soprattutto – dei conflitti di prossimità. La vera sfida posta da questa previsione, semmai, è fare in modo che anch'essa non si risolva in un'occasione mancata.

Le modalità della delega legislativa in bianco e dei molteplici rinvii ai decreti del Presidente del Consiglio ricorda infatti troppo da vicino la vicenda della disciplina della consultazione nei decreti Air e Vir: la legge delega (l. n. 11/2016) ha previsto – fra i principi e i criteri direttivi – l'introduzione del dibattito pubblico, la pubblicazione *on line* dei progetti e degli esiti della consultazione pubblica e l'inserimento delle osservazioni nella valutazione sul progetto definitivo (art. 1, co. 1, lett. q); ma il successivo d. lgs. n. 50/2016 ha rinviato in radice la questione, delegando ancora una volta un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri a fissare i criteri per l'individuazione delle opere da sottoporre obbligatoriamente a dibattito pubblico e a definire le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della procedura (art. 22, co. 2).

In una storia che sembra ripetersi, il decreto legislativo cui era affidata l'attuazione della delega rinvia ulteriormente e in bianco, rinunciando a compiere almeno alcune scelte politiche fondamentali in or-

dine ai principali criteri procedurali e organizzativi: ad esempio i criteri di individuazione delle opere per le quali sia obbligatorio procedere a dibattito pubblico, i criteri di individuazione dei soggetti ammessi a partecipare, il livello di vincolatività degli esiti, e soprattutto la natura e composizione del soggetto chiamato a condurre la procedura di consultazione pubblica. Si tratta di aspetti fondamentali che preferirebbero la fonte primaria a quella di terzo grado, la quale dovrebbe più propriamente assolvere alla precisazione degli aspetti metodologici. Neanche le censure di genericità e incompletezza avanzate nel parere del Consiglio di Stato sono state ascoltate, se non per aspetti esterni ai contenuti, come la modifica della fonte oggetto del rinvio da d.m. a d.p.c.m. e la previsione di un termine per la sua adozione (un anno), che nel testo originario mancava<sup>108</sup>.

Il fatto che si sia devoluta l'intera disciplina ad una tale fonte induce a pensare che non si intenda perseguire la strada di un'autorità indipendente, secondo il modello francese e – in Italia – quello toscano: questa scelta imporrebbe di certo la fonte legislativa, come del resto auspicano i vari disegni di legge presentati negli ultimi anni in questo senso<sup>109</sup>.

Ma più in generale, si ha la sensazione che ancora una volta sia stata sottovalutata la portata di quella che potrebbe essere davvero una “grande riforma”, non per l'ampiezza dei contenuti bensì per l'impatto sulla democraticità dei processi decisionali, e sebbene condotta non sul piano costituzionale bensì su quello della legislazione ordinaria. Data la grande novità degli istituti in questione, ad oggi assenti nell'ordinamento nazionale, affidarne *interamente* la costruzione ad un d.p.c.m. significa disinnescarne a monte le potenzialità più innovative, in ragione dei limiti formali legati al tipo di fonte; significa rischiare di replicare il sostanziale fallimento delle politiche di AIR e

---

<sup>108</sup> Per un esame dettagliato delle disposizioni dettate dal d. lgs. 50/2016, anche rispetto a taluni punti di dubbia compatibilità con i principi della legge delega, v. l'interessante analisi di D. ANSELMINI, *I dibattito pubblico: profili giuridici*, in Astrid Rassegna, n. 21/2016.

<sup>109</sup> Cfr. in particolare: Pdl 15 marzo 2013, “*Disciplina del dibattito pubblico sulle decisioni concernenti la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale*”, AC 151; Pdl 9 maggio 2013, “*Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di opere pubbliche*”, AC 916; Ddl 26 marzo 2015, “*Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche*”, AS 1845.

VIR, ugualmente previste da una riforma legislativa innovativa ma poi svilitesi in meri adempimenti formali e automatismi burocratici.

Del resto, esempi da cui attingere per la disciplina del dibattito pubblico non mancavano: tra questi, ben noti e ampiamente studiati, il *débat publique* introdotto in Francia con legge nazionale nel 1995<sup>110</sup>; e quello introdotto in Toscana nel 2007.

Quest'ultimo rappresenta un altro scampolo di attuazione cui guardare con interesse, poiché l'esperienza ormai decennale è in grado di fornire elementi preziosi sia rispetto alle criticità che ai punti di forza.

Fra le prime, da considerare attentamente allorché si scriveranno le nuove regole nazionali, i costi elevati, la lunghezza effettiva della procedura e la frequente tardività del dibattito rispetto alla fase di avanzamento della progettazione dell'intervento<sup>111</sup>.

Tra i punti di forza, da consolidare e ampliare, innanzitutto la «valenza di tipo informativo»: l'esposizione delle persone «a molti temi e a molte idee, incluse le idee che esse rifiutano e i temi per i quali avevano prima manifestato scarso interesse»<sup>112</sup>, insieme al vincolo che il decisore assume rispetto alla condivisione delle conoscenze, producono un «condizionamento democratico» che compensa il carattere non vincolante degli esiti della consultazione<sup>113</sup>.

In secondo luogo i risvolti organizzativi e di rapporto fra i poteri: oltre alla figura dell'autorità indipendente, è da guardare con favore il *raccordo* creato fra questa e l'intero circuito politico-istituzionale, in evidente contestazione dell'assunto diffuso nella stagione concertativa degli anni '90, per il quale i canali di interlocuzione con la società ci-

---

<sup>110</sup> Fra gli studi più recenti, v. quello di M. ZINZI, *La democrazia partecipativa in Francia alla luce delle recenti riforme legislative*, in *Dir. pubbl. comp. europeo*, n. 2/2014, pp. 822ss.

<sup>111</sup> Su questi aspetti v. fra gli altri M. DELLA MORTE, op. cit., pp. 115ss.

<sup>112</sup> C. SUNSTEIN, *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 9.

<sup>113</sup> M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Padova, Cedam, 2010, p. 37. È questo un aspetto da non trascurare nei suoi risvolti pratici, poiché la diffusione di informazioni non parziali sin dall'inizio impedisce ai decisori di poter utilizzare, in un secondo momento, altri dati per sostenere le proprie posizioni; e andrebbe a beneficio anche delle attività di monitoraggio ex post dell'esito delle scelte infrastrutturali, oggi scarsamente efficienti. Così A. AVERARDI, op. cit., 1217-1218.

vile dovevano essere appannaggio dei soli esecutivi, con forte indebolimento delle assemblee rappresentative.

Infine, l'uso incentivante della fonte legislativa regionale nei confronti degli enti locali, al fine di favorire la diffusione di garanzie uniformi pur nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei Comuni: si pensi al Protocollo d'intesa e ai numerosi incentivi previsti dalla legge, non solo di tipo economico ma anche logistico e informativo rispetto alla presentazione dei progetti<sup>114</sup>.

La fiducia lungimirante nell'opportunità di incentivare gli enti locali ad adottare e disciplinare procedure partecipative è stata condivisa dalla legge sulla partecipazione della regione Emilia Romagna (n. 3/2010); ed anche dalla legge sul bilancio partecipativo della Regione Lazio (n. 4/2004).

Quest'ultima legge costituisce un altro tassello della poliforme attuazione regionale, che sebbene sia infine fallita mantiene un alto livello di interesse come indicazione da riprendere. Si tratta della legge che aveva introdotto nel Lazio una fase obbligatoria di partecipazione nella procedura di bilancio regionale, contestualmente ad un importante sistema di incentivi per gli enti locali. La bontà del modello, coadiuvato da una buona normativa di attuazione (reg. n. 4/2004), aveva in effetti favorito una grande diffusione del bilancio partecipativo anche a livello locale. Peccato che dopo alcuni anni, di fatto con il cambiamento degli equilibri politici al governo della regione, senza neanche una modifica legislativa bensì sulla base di una semplice delibera assembleare, il bilancio partecipativo regionale non sia più applicato. Eppure si tratta di modello regolativo che mantiene intatta la propria validità e a cui si può continuare a guardare come a un esempio da imitare: ciò in particolare in questi anni, che sembrano di nuovo maturi per un ritorno di attenzione su questo istituto, dopo la grande fortuna degli anni '90 e il successivo oblio. Abbandonato infatti ai primi segnali della crisi economica, esso sta tornando a manifestare le proprie potenzialità proprio in ragione della scarsità delle risorse, allorché si fa più urgente ed esigente la necessità di razionalizzarne e dividerne i criteri di spesa rispetto ai bisogni. Ne sono conferma i molti casi

---

<sup>114</sup> Sull'importante ruolo che può svolgere in questo senso la legislazione regionale v. M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento*, cit., p. 195; V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), ottobre 2013.

di Comuni che tornano a sperimentare il bilancio partecipativo, anche affidandone le garanzie a nuovi regolamenti.

Quest'ultimo riferimento si connette ad un altro tassello dell'attuazione, riferito appunto al livello locale, dal quale provengono le indicazioni più significative nel senso del rafforzamento di paradigmi di tipo collaborativo. Del resto ciò non è affatto casuale: per un verso, è questo il livello di governo più immediatamente sfidato dalle crisi, schiacciato tra le fragilità dei territori e i tagli delle politiche dell'emergenza; per altro verso vi è per i Comuni, rispetto gli altri livelli istituzionali, «una giustificazione maggiormente cogente» nel considerare il principio partecipativo paradigma di buon governo<sup>115</sup>.

Alcune aperture si stanno registrando nella disciplina delle forme di partecipazione ai processi decisionali: seppure in presenza di perduranti inadeguatezze (come l'abuso delle consulte, la disciplina ambigua del referendum consultivo e la debolezza delle garanzie), nei regolamenti degli ultimi anni si intravede il tentativo di affrancarsi dalle obsolete forme di partecipazione previste dal Tuel in favore di dispositivi più moderni e della loro strutturazione in metodo<sup>116</sup>. In particolare, negli interventi regolativi più recenti colpiscono i tentativi di razionalizzazione della normativa in tema di partecipazione, l'utilizzo di strumenti di *soft law* per la definizione delle procedure e delle metodologie e l'ampliamento delle classi di inclusività: sono in aumento le figure di regolamento che, raggruppando istituti previsti nel tempo e in modo disorganico con atti *ad hoc*, li ricongiungono entro una cornice di principi comuni; è in aumento l'utilizzo di documenti contenenti Linee guida ad integrazione delle previsioni normative, al fine di precisare con un maggior livello di flessibilità e insieme di dettaglio i criteri metodologici da seguire nella costruzione dei processi partecipativi; nell'individuazione dei soggetti si fa più spesso riferimento alle categorie di residente e di abitante piuttosto che a quella di cittadino.

---

<sup>115</sup> U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Ist. fed.*, n. 2/2011, pp. 205-207.

<sup>116</sup> L'abolizione delle circoscrizioni ha dato certamente una spinta in questo senso. Come infatti osserva U. ALLEGRETTI, *op. ult. cit.*, p. 199, l'esistenza di forme partecipative rimane «modalità organizzativa e di azione doverosa», per nulla intaccata dalla soppressione delle circoscrizioni: l'esser costretti a separarsi da questa esperienza pone semmai ai Comuni nell'occasione di riprendersi una capacità creativa di modalità più effettive per lo svolgimento di una funzione partecipativa aperta alla loro cittadinanza».



Aperture più significative, e di ben maggiore impatto sulle categorie giuridiche tradizionali, sono quelle che si registrano nell'attuazione del contiguo principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. Sebbene si tratti di principi concettualmente diversi, non v'è dubbio che partecipazione e sussidiarietà costituiscano un *continuum*, ponendosi come strumenti di un metodo di governo fondato sul paradigma collaborativo: partecipazione “al decidere” e partecipazione al “fare”.

L'indicazione che qui interessa estrapolare dalla vicenda applicativa del principio di sussidiarietà orizzontale riguarda il fatto che i Comuni abbiano cominciato ad attivarsi direttamente per la sua attuazione, introducendo nuove regole che costituiscono a pieno titolo *livelli essenziali di natura procedurale delle forme di collaborazione con gli abitanti*.

Nel 2014 il Comune di Bologna ha sperimentato e poi approvato regole innovative sulla «amministrazione condivisa dei beni comuni urbani»<sup>117</sup>, concretizzando un modello teorizzato già dalla fine degli anni '90 e ora ulteriormente “legittimato” dall'introduzione dell'art. 118, ult. co., Cost.<sup>118</sup>. Successivamente, altri Comuni hanno cominciato a replicare quelle regole, in un effetto imitativo virtuoso che ha assunto proporzioni inaspettate. Il cuore di questi regolamenti è costituito da innovative regole di natura procedurale e organizzativa, volte a consentire per mezzo di atti non autoritativi di natura pattizia interventi concreti degli abitanti, che sarebbero altrimenti preclusi sulla base del sistema amministrativo tradizionale<sup>119</sup>. Esse disegnano e sistematizzano un quadro di strumenti, procedure, organizzazione e soggetti

---

<sup>117</sup> Cfr. *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, Comune di Bologna, 22 febbraio 2014.

<sup>118</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in St. parl. pol. cost., 1997, pp. 29ss. In questo modello il ruolo e la fisionomia degli interlocutori (sia pubblici che privati) cambiano radicalmente: i cittadini vengono considerati come portatori non solo di bisogni ma anche di risorse; e l'amministrazione diventa «uno dei “luoghi” in cui la varietà, le capacità, in una parola le risorse della società italiana possono manifestarsi, contribuendo alla soluzione di problemi di interesse generale» (*ibidem*, p. 33). Le capacità delle persone divengono risorse fondamentali non tanto o non solo dell'agire pubblico bensì di un agire collettivo che diviene interprete – insieme alle istituzioni – dell'interesse generale; e il riferimento alla cittadinanza è assunto nel suo senso più ampio, come esercizio attivo di sovranità, ossia come impulso di vivere in modo attivo e propositivo il rapporto con i luoghi, gli altri abitanti e le istituzioni, indipendentemente dal proprio *status* giuridico.

<sup>119</sup> Per un quadro esaustivo e in continuo aggiornamento dei Comuni che hanno adottato il regolamento o ne hanno avviato l'esame, nonché sui contenuti e le evoluzioni applicative dei Patti di collaborazione, v. [www.labsus.org](http://www.labsus.org).

che altro non sono se non livelli essenziali volti ad assicurare le precondizioni e le garanzie per l'esercizio effettivo di un aspetto della sovranità sostanziale, quella che si esplica nella partecipazione alla realizzazione concreta dell'interesse generale; e in tal modo di certo favoriscono il progressivo consolidamento di una cultura della collaborazione come metodo e non come eccezione o esperienza contingente.

Ebbene, ragionare di garanzie giuridiche dei livelli essenziali della partecipazione dovrebbe allora apparire concretamente possibile anche per l'altra faccia della sovranità, non solo a livello statale bensì anche a livello locale. Del resto anche l'art. 3, co. 2, Cost., come l'art. 118, è congegnato in modo da poter essere attuato direttamente da tutti i livelli istituzionali, anche quelli locali, senza che occorra l'intermediazione legislativa<sup>120</sup>.

È vero che i nuovi regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni hanno potuto contare su un terreno giuridico vergine che, seppure da edificare *ex novo*, ha sicuramente favorito la "fantasia istituzionale" dei Comuni più intraprendenti; mentre i regolamenti sugli istituti di democrazia partecipativa scontano la difficoltà di "ripulire" dalla ruggine un panorama normativo ampiamente risalente e fortemente influenzato dall'impostazione riduttiva e ormai obsoleta delle prescrizioni del Tuel.

Ed è anche vero che all'esplosione di interesse per il tema dei beni comuni ha contribuito in modo decisivo la situazione di crisi: in un'epoca in cui le difficoltà accomunano come non mai amministratori e amministrati e l'urgenza di mettere a valore il capitale sociale chiede strumenti nuovi rispetto a un modello giuridico ottocentesco

---

<sup>120</sup> In questo senso, con riferimento all'art. 118 Cost., G. ARENA - G. COTTURRI, *Introduzione. Il "valore aggiunto" della cittadinanza attiva*, in G. ARENA - G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci, 2010, pp. 14-15. Per converso, in un circolo virtuoso di imitazione al rialzo, proprio quel di più di capacità creativa che i Comuni sono oggi sfidati a mettere in campo può costituire una spinta benefica anche per le più faticose e riottose attuazioni degli altri livelli istituzionali. Un segnale in questo senso è già visibile, ad esempio, nei tentativi di "recepimento" messi in atto dal legislatore statale rispetto alla disciplina degli "interventi di sussidiarietà orizzontale": prima l'art. 24 del c.d. decreto "Sblocca Italia" (d.l. n. 133/2014, conv. con legge n. 164/2014), concernente "Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio"; poi l'art. 189 del Codice degli appalti (d. lgs. n. 50/2016), concernente "Interventi di sussidiarietà sostanziale". Queste previsioni, seppure non prive di criticità, offrono oggi un fondamento ulteriore alle nuove regole comunali. Una volta tanto, un caso in cui l'attuazione ha preceduto la formale (ma non necessaria) autorizzazione legislativa.

impermeabile alle aperture orizzontali, appare comprensibile che i Comuni privilegino strumenti che consentono un impatto immediato e fattivo della partecipazione dei cittadini.

Ma le due tipologie di strumenti partecipativi non possono considerarsi fungibili, bensì soltanto – seppur necessariamente – complementari; e occorre evitare il rischio che l'enfasi posta sul “fare” non divenga il nuovo alibi per rimettere in ombra il “decidere”, poiché è infine da questo che dipenderà la possibilità di assicurare effetti duraturi e stabili alle nuove dinamiche collaborative.

## **8. L'attuazione come processo incrementale, tra riforme viventi e riforme proclamate**

Allorché ci si affacci sul grande tema dell'oggi, quello di un metodo di governo sostenibile della complessità e delle fragilità, si ha la sensazione di trovarsi dinanzi due mondi, sempre più staccati e diversi: nazionale e locale. Diversi i temi in discussione, diversi i paradigmi e i valori evocati, diverse le strategie proposte per uscire dalle crisi, diversi gli strumenti immaginati e sperimentati.

Mentre i discorsi sulle “grandi” riforme sembrano puntualmente tornare indietro, dimenticando un principio costituzionale ancora in larga parte inattuato e appiattendolo il tema della partecipazione sugli insufficienti istituti della democrazia diretta, a livello locale si tenta di andare avanti, discutendo di cura dei beni comuni, di circuiti di moneta complementare, di economia civile, di *welfare society*, di *sharing community*. Si discute di una «società decente», seppure imperfetta, per dirla con l'efficace espressione di Margalit<sup>121</sup>.

Sulle ragioni di questa divaricazione molto si potrebbe dire e molto è stato detto. È vero che vi è nella dimensione locale un terreno privilegiato per la sperimentazione di forme più marcatamente collaborative e reticolari, in ragione della maggior prossimità fra istituzioni e abitanti. Ma è anche vero che il carattere in larga parte etero-diretto della politica nazionale, influenzata da un interlocutore niente affatto parita-

---

<sup>121</sup> A. MARGALIT, *La società decente*, Milano, Guerini e associati, 1998.

rio (il mercato internazionale), difficilmente favorisce il dialogo con le comunità territoriali<sup>122</sup>.

L'esempio dei regolamenti comunali sulla cura condivisa dei beni comuni dimostra meglio di altri – ammesso che ve ne sia bisogno – quanto l'attuazione sia un fenomeno in divenire.

In quel caso si è infatti innescato un processo attuativo incrementale fondato sul *learning by doing*: dopo le prime repliche pressoché testuali del regolamento originario, si è cominciato ad assistere ad evoluzioni e miglioramenti significativi, frutto di quanto emerso dalle esperienze dei Comuni che ne avevano già avviato l'applicazione.

Si tratta insomma di un'attuazione che, procedendo senza clamori ma ampliandosi e perfezionandosi progressivamente, finisce per assumere la veste di una vera e propria riforma. Ma una *riforma vivente*, non proclamata.

È una riforma che va scrivendosi pezzo per pezzo, e che si diffonde nella misura in cui si verifica che i suoi dispositivi funzionano. È una riforma che nasce in certo senso già solida, perché ha in sé la forza dei risultati che produce nel suo farsi. Si sperimenta, si osserva, si scrive e si fa, poi si osserva ancora e nel caso si corregge: un circolo virtuoso che si sposta in avanti. L'opposto delle riforme proclamate.

Il punto è che il discorso sulla partecipazione *nelle* riforme dovrebbe forse tornare a confrontarsi con quella che Paolo Grossi definisce la «carnalità» del diritto: quel paesaggio giuridico più ampio in cui il diritto è dotato di un'intima sapienzialità, perché innervato «negli strati profondi e durevoli della società, ossatura e riposta struttura di questa»<sup>123</sup>; e la politica è forma sociale, spazio della creatività e della tra-

---

<sup>122</sup> È diffusa la constatazione del progressivo spostamento dell'indirizzo politico al di fuori dei confini dello Stato e delle implicazioni che ciò ha avuto sulle categorie del diritto costituzionale, a cominciare dalle derive del mito della governabilità. Per alcune convincenti riflessioni v., fra gli altri, G. FERRARA, *La crisi del neoliberismo e della governabilità coatta*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013; G. GRASSO, *Crisi economico-finanziaria, globalizzazione, teoria dei cicli funzionali (in margine a «La separazione dei poteri» di Gaetano Silvestri)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015, pp. 5ss.; G. GUERRA, *La procedura di revisione della Costituzione e il ruolo del referendum: riflessioni sul metodo*, in *www.osservatorioaic.it*, fasc. 3/2016; C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazia nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2016, pp. 174ss.

<sup>123</sup> P. GROSSI, op. cit., pp. 73 e 19ss., ove si suggerisce di tornare ad attingere dalla visione medievale dell'ordine giuridico, fondato su un «potere politico incompiuto» ovvero non totalizzante, non privo di effettività bensì della «pretesa di controllare l'interezza del sociale». V. anche, più estesamente, *L'ordine giuridico medievale*, Bari, Laterza, 1995.

sformazione/elaborazione dei grandi conflitti che abitano le relazioni fra gli individui<sup>124</sup>.

Ricordare questo significa tornare a riconoscere l'imprescindibilità del confronto con il potere, e la conseguente necessità di recuperare forme dialogiche di relazionamento: «dalla protesta alla proposta, dalla piazza all'impegno istituzionale»<sup>125</sup>.

Rinunciare a questo sforzo, continuando a limitare i discorsi sulla partecipazione *nelle* grandi riforme ai ritocchi degli istituti di democrazia diretta, significa irrimediabilmente (e forse non casualmente) mantenere debole la partecipazione nel suo complesso, perché costretta nei recinti del contropotere o della rivendicazione di potere: apparentemente opposte negli intenti, le due cose di fatto coincidono, perché non accettano o non riescono a raggiungere il confronto con il potere. «Perché “dopo” (dopo la denuncia, dopo il movimento, dopo la ribellione, dopo la vittoria) sono le istituzioni, i poteri costituiti, gli ordinamenti giuridici che torneranno a governare i diritti», a stabilire le gerarchie di valori tra i diritti, tra i diritti e il mercato<sup>126</sup>.

Difficile dire se la difficoltà di mettere mano ad una seria “riforma attuatrice” dipenda dal fatto che l'interesse del legislatore (sia ordinario che costituzionale) per la regolazione della partecipazione diminuisce man mano che diminuisce il tasso di politicità delle sue espressioni e dunque l'influenza sulla forma di governo (da qui il maggior interesse per il referendum); o se, al contrario, laddove non è obbligato da precise norme costituzionali (come per gli istituti di democrazia diretta), il legislatore si sottragga proprio per la consapevolezza del potenziale di influenza posseduto dagli istituti di democrazia partecipativa, in ragione delle sue forme più flessibili.

Certo è che in un momento storico in cui occorre rinunciare definitivamente al “mito illuministico della verità” e accontentarsi della ricerca della soluzione migliore possibile, seppure transitoria e perfezionabile, rimettere il *metodo* del decidere al servizio delle scelte possibili appare la via più credibile da seguire. Ma ciò, conviene ribadirlo ancora, non nel senso di rivalutare i tecnicismi formalistici e astratti che tanta parte hanno avuto nelle politiche di negazione dei conflitti, bensì nel senso di lasciare spazio ad «una ragione più debole che non ha la

<sup>124</sup> P. BARCELLONA, op. cit., p. 50

<sup>125</sup> G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., p. 148.

<sup>126</sup> AZZARITI, op. ult. cit., p. 147.

pretesa di afferrare la verità, ma che può aiutare la convivenza»<sup>127</sup>. Questa ragione ha bisogno di garanzie procedurali per consentire a quell'«intima sapienzialità» del diritto di sprigionarsi, assicurando che la flessibilità e la creatività dei confronti non si disperdano nell'improvvisazione. Quando il confronto dialogico ammutolisce lascia spazio alla recrudescenza dei conflitti, come è oggi evidente nei preoccupanti fenomeni che vanno diffondendosi, non solo in Italia.

Non si tratta di appiattirsi su un piano di provvisorietà e transitorietà, rinunciando alla tensione verso una visione valoriale alta e un disegno politico di lungo periodo; quanto, piuttosto, di ammettere la molteplicità delle voci e la necessaria inclusività delle scelte, la ricchezza derivante dal confronto degli argomenti – tanto più se configgenti –, la maggior lungimiranza insita nella logica della sperimentazione e valutazione continue. In altre parole, si tratta di lasciar entrare la cifra della fragilità nei modi di accostarsi alle decisioni, con tutte le risorse che essa porta con sé: in particolare, la lucida umiltà che discende dalla consapevolezza della fallibilità<sup>128</sup>.

In questo senso ha ragione chi, scansando la riduttività degli argomenti legati al «modello della politica in malafede», punta piuttosto l'attenzione sulle colpe della politica «ben intenzionata»: non comunicare, non dialogare, non spiegare le difficoltà e i limiti che si frappongono alla sua azione<sup>129</sup>.

Perché «ritrovare il limite è ritrovare la razionalità»<sup>130</sup>. La stessa Costituzione nasceva con una profonda consapevolezza del senso del limite: la declinazione collaborativa delle formule «solidarietà politica» e «partecipazione politica» che essa utilizza negli artt. 2 e 3 mantiene ancora intatta tutta la propria prescrittività, laddove richiama «il significato solidaristico del “decidere”»<sup>131</sup>.

Il recupero della prospettiva del *come* si decide, oggi schiacciata da quella del *chi* decide, potrà probabilmente restituire fiato anche al te-

<sup>127</sup> P. BARCELLONA, op. cit., p. 25.

<sup>128</sup> L. LOMBARDI VALLAURI, nell'intramontabile saggio in cui si interroga sul ruolo del diritto e della politica rispetto alle vite e agli interessi «meritevoli di tutela», afferma: «Prima, dunque, riconoscere; poi servire. Infine tutelare»: *Abitare pleromaticamente la Terra*, in ID. (a cura di), *Il meritevole di tutela*, Milano, 1990, p. XCV.

<sup>129</sup> Così G. GEMMA, p. 10, che attribuisce questa colpa principalmente al timore dell'impopolarità e della sconfitta elettorale.

<sup>130</sup> P. BARCELLONA, op. cit., p. 57.

<sup>131</sup> «... dopo aver discusso insieme ed aver illustrato i rispettivi punti di vista»: A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008, pp. 194ss.

ma della governabilità, non quella decisionista in cui si è inaridito il dibattito degli ultimi anni bensì quella che ha a cuore la realizzazione del progetto di società pluralista e solidale disegnato dal Costituente<sup>132</sup>.

Perché se è indubbio che l'accrescimento della complessità sociale e la sempre maggiore evidenza del carattere strutturale delle fragilità ha reso più arduo l'impegno del governare, tuttavia la negazione del limite e della sua portata razionalizzante ha portato a identificare la difficoltà del governare con l'incapacità di decidere: ciò ha determinato un ripiegamento dello stato-apparato su stesso e la progressiva sostituzione della «contemplazione del potere» alla «contemplazione dell'uomo»<sup>133</sup>.

Ma ha ragione chi oggi contesta l'assunto che dall'aumento della complessità sociale derivi automaticamente l'aumento della difficoltà di governo del sistema<sup>134</sup>.

È questo, in fondo, lo stesso assunto che aveva contestato negli anni '60 il fisico russo e premio Nobel Ilya Prigogine nella sua teoria delle «strutture dissipative», per spiegare il fatto che gli organismi viventi sono in grado di conservare i loro processi vitali in condizioni di non-equilibrio. Egli era affascinato dall'*enigma della stabilità lontano dall'equilibrio*.

Studiando i sistemi chimici e fisici Prigogine giunse a scardinare la teoria termodinamica classica per cui la dissipazione dell'energia (per trasmissione di calore, attrito, ecc.) è sempre associata ad una perdita; e dimostrò che nei sistemi aperti la dissipazione diviene una fonte di ordine. Quando cresce il flusso di energia e materia che attraversa le strutture dissipative, l'attivarsi dei c.d. anelli di retroazione (cioè di fluttuazione e correzione continua) fa sì che tali strutture passino per nuove forme di instabilità e si trasformino in nuove strutture di maggiore complessità.

---

<sup>132</sup> In questo senso v. le ampie riflessioni di A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2016, parte I, pp. 11ss.; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, ivi, 1/2016, parte I, pp. 45ss.

<sup>133</sup> G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, p. 64.

<sup>134</sup> E. OLIVITO, op. cit., p. 85, richiamando le parole di L. GALLINO, *Della governabilità: la società italiana tra premoderno e neo-industriale*, Milano, Edizioni di Comunità, 1987, p. 18.

Ebbene, quelle fluttuazioni che conseguono all'allontanamento dalla situazione di equilibrio, e che nell'ambito della cibernetica sono considerate distruttive, nella teoria di Prigogine appaiono come fonte di nuovo ordine e di nuova complessità<sup>135</sup>. Verrebbe da dire che si tratta di resilienza, se non fosse che anche questo termine è ormai abusato.

Forse è proprio in questo che può ravvisarsi la risorsa offerta oggi dalle c.d. instabilità (*rectius* fragilità) delle vite e delle società umane: il loro essere fonte di quelle «intuizioni dell'indicibile e dell'invisibile che sono nella vita»<sup>136</sup>, e che sole possono dischiudere nuove forme di complessità. Ma queste ultime potranno concretamente dispiegarsi solo a patto che le politiche riescano ad innescare i propri anelli di retroazione, attraverso la comprensione degli stati di disequilibrio e la capacità di correggere progressivamente le fluttuazioni impresse dalla complessità del reale.

È in queste fluttuazioni che possono giocare un ruolo gli istituti di democrazia partecipativa. Consentire ai saperi situati di dare voce a quelle intuizioni, introducendole in modo più stabile dentro ai processi decisionali della rappresentanza, appare infatti una strada obbligata: non unica, tantomeno salvifica; ma di certo obbligata. È la strada che dovrebbe essere percorsa da una politica decisa a farsi "autrice" di nuove garanzie partecipative, attingendo più all'umiltà dell'attuazione che alla retorica delle riforme.

---

<sup>135</sup> F. CAPRA, *La rete della vita*, Milano, 1997, p. 198 ss.

<sup>136</sup> BORGNA, *La fragilità*, cit., p. 3.







# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Fran cesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)