



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

**Diritto dell'attività amministrativa informatizzata
e della comunicazione pubblica**

Ciclo XXVIII

TITOLO TESI

**La democrazia partecipativa:
tendenze all'istituzionalizzazione**

Settore scientifico disciplinare di afferenza

IUS/10

Presentata da: Dott. Iacopo Luca Diana

Coordinatore Dottorato Prof. Felice Ancora

Tutor Prof. Andrea Pubusa

Esame finale anno accademico 2014 – 2015



INDICE

INTRODUZIONE.....	4
CAP. I – Una premessa di ordine concettuale. La democrazia partecipativa e i suoi confini.....	8
1. Sui confini della democrazia partecipativa. Un’opera definitoria limitatrice	8
1.1. Gli istituti di partecipazione diversi dalle forme di democrazia partecipativa	10
2. Sul controverso rapporto tra democrazia partecipativa e deliberativa...16	
2.1. Un’analisi genetico-storica della democrazia partecipativa	17
2.2. Un’analisi genetico-storica della democrazia deliberativa	24
2.3. Due concetti distinti per due definizioni complesse. Una definizione attuale biunivoca.....	28
2.4. Il rapporto	34
3. L’ambito spaziale delle pratiche partecipative	37
CAP. II - Un po’ di storia della democrazia partecipativa. Un giro intorno al mondo per individuare le tappe fondamentali verso un’istituzionalizzazione degli strumenti.....	44
1. Da Porto Alegre al mondo intero.....	45
1.1. Il funzionamento e l’inquadramento giuridico	47
1.2. La propagazione su scala mondiale	50
2. La Convenzione di Aarhus	52
2.1. L’attuazione della Convenzione in Italia	57
3. L’impulso da parte del sistema europeo per un più ampio utilizzo degli strumenti di democrazia partecipativa.....	58
3.1. Dal Libro Bianco sulla <i>Governance</i> europea... ..	58
3.2. ...al Trattato di Lisbona	61
3.3. Alcune considerazioni sulla democrazia partecipativa a livello europeo ...	65
4. Il <i>WWViews on Climate and Energy</i>	69
4.1. Le tre edizioni.....	69
4.2. Il metodo.....	71
4.3. Il libretto informativo	72
4.4. I partecipanti.....	73

4.5. Il questionario	76
4.6. Alcune riflessioni sul metodo	77
CAP. III – Il <i>débat public</i> e l’ordinamento francese.....	81
1. Le fonti. Il cammino di istituzionalizzazione del <i>débat public</i>	81
1.1. I primi passi di una forte tradizione partecipativa.....	81
1.2. La <i>loi Barnier</i>	83
1.3. La <i>démocratie de proximité</i> e le ultime modifiche	85
2. Lo svolgimento del <i>débat public</i>	89
2.1. Le prime fasi. Dall’elaborazione di un progetto fino alla scelta di organizzare un <i>débat public</i>	90
2.2. La <i>Commission Particulière du Débat Public</i>	92
2.3. La fase di preparazione del <i>débat public</i>	95
2.4. <i>Le Dossier du Maître d’Ouvrage</i> (DMO)	98
2.5 <i>Les cahiers d’acteurs</i>	99
2.5. La fase preparatoria del <i>débat public</i> (parte 2)	101
2.6. Lo svolgimento: le riunioni pubbliche e il sito internet	102
2.7. La conclusione del <i>débat public</i>	104
3. La <i>concertation post-débat</i>.....	105
4. La <i>concertation recommandée</i>.....	106
5. La “giurisprudenza” della CNDP e le proposte di modifica del <i>débat public</i>	108
CAP. IV – L’Italia	112
1. La situazione della democrazia partecipativa in Italia.....	112
2. Le Regioni.....	116
2.1. La Regione Toscana.....	117
2.2. La Regione Emilia-Romagna	121
3. I disegni di legge e progetti di legge in discussione presso il Parlamento italiano.....	124
3.1. I tentativi di intervento statale	124
3.2. I disegni e le proposte di legge al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati	125
3.3. Il disegno di legge delega “Appalti”	130
4. Considerazioni.....	132

4.1. Le ragioni a favore di un processo di istituzionalizzazione della partecipazione per l'Italia	132
5. Il ruolo del diritto: le regole del gioco	137
5.1. Il presunto fondamento costituzionale	138
5.2. L'articolazione normativa su diversi livelli	141
CAP. V – La partecipazione in linea: pregi e difetti.....	146
1. Definizioni.....	146
2. Lo stimolo e le esperienze provenienti dall'Unione europea.....	149
3. <i>L'e-democracy</i> in Italia.	155
3.1. L'adesione italiana all' <i>Open Government Partnership</i>	159
3.2. Le consultazioni online governative.....	161
3.3. Una valutazione dell' <i>e-participation</i> in Italia.....	166
4. Riflessioni sui pregi e difetti di una partecipazione <i>online</i>	167
CONCLUSIONI	174
BIBLIOGRAFIA	177

INTRODUZIONE*

Nel trattare di democrazia partecipativa, e dei suoi strumenti, ci si trova di fronte ad un argomento inter-disciplinare per eccellenza. Questo non deve però portare a dimenticare il proprio punto di osservazione, può sicuramente portare ad ampliare i propri orizzonti e le proprie conoscenze, ma non deve snaturarle, mantenendo la specificità del giuridico. Per questo motivo mi sento di dover premettere e affermare il mio approccio giuridico alla causa, con tutto ciò che ne consegue nel bene e nel male. Questo non significa trascurare gli altri aspetti, anzi, nel corso della ricerca è inevitabile doversi addentrare in campi non conosciuti e confrontarsi con saperi distanti da quelli abituali. Tuttavia il giurista deve uscire da queste contaminazioni con un bagaglio arricchito da portare nel suo ambito, quello del diritto.

La necessità di diversificare gli ambiti di ricerca mi ha stimolato ad interrogarmi su quale fosse il ruolo del giurista, del ricercatore in materie giuridiche, dell'operatore del diritto e quindi quale apporto può dare ad una discussione, già così ricca di spunti, ma spesso maggiormente orientata verso aspetti sociologici o politologici¹.

* La presente tesi è stata prodotta durante la frequenza del corso di dottorato in Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica dell'Università degli Studi di Cagliari, a.a. 2014/2015 - XVIII ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2007-2013 - Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea di Attività 1.3.1 "Finanziamento di corsi di dottorato finalizzati alla formazione di capitale umano altamente specializzato, in particolare per i settori dell'ICT, delle nanotecnologie e delle biotecnologie, dell'energia e dello sviluppo sostenibile, dell'agroalimentare e dei materiali tradizionali.

¹ Anche G. MONÉDIAIRE, *La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte*, in *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011, p. 136, riscontra come: «*le thème global « participation du public » n'a pas la qualité d'un objet de recherche doté d'une forte légitimité académique en droit, notamment en droit d'origine romano-germanique*».

La risposta che sento di poter dare è che il punto d'inizio, dal quale tutti i giuristi devono partire o per lo meno passare, nella loro ricerca, è il dato normativo: il giurista deve pragmaticamente confrontarsi con la normativa corrente, qualsiasi sia l'argomento su cui si cimenta. Con riferimento al tema della democrazia partecipativa però, questa attività si scontra con una scarsa considerazione della materia da parte del legislatore nazionale italiano, e con qualche eccezione, anche di quello regionale. Non che manchi del tutto una consapevolezza della problematica della democrazia partecipativa ma, in Italia, questo non ha ancora portato ad una normativizzazione e istituzionalizzazione della stessa. Questo potrebbe, semplicisticamente, far optare il giurista per una valutazione di scarso interesse della tematica. Tuttavia quello del dato normativo deve essere solo un punto di partenza: il rischio in cui si incorrerebbe, ragionando in tal senso, sarebbe quello di isolarsi e vedere il mondo delle norme come un cerchio chiuso, trascurando tutto ciò che sta intorno al diritto positivamente posto e che invece lo influenza profondamente e da cui spesso trae derivazione.

Mi rifaccio allora al pensiero di chi, parlando del ruolo del giurista, afferma che esso deve confrontarsi con la realtà sociale e con ogni genere di sapere (giuridico e non), evitando atteggiamenti improntati alla 'solitudine'. Ciò in una prospettiva tesa a favorire il recupero di una funzione creativa e conoscitiva del giurista, il quale troppo spesso si limita a rivestire i panni del mero esegeta². Si dovrebbe cioè ricordare che il diritto non è preconstituito o preformato ma nasce e si evolve con la vita sociale. Il giurista moderno deve perciò interrogarsi sulla realtà sociale, prendere cognizione dei fenomeni sociali e politici, su questi inserirsi, farsi portatore del proprio sapere tecnico, e poi operare su di essi per valutarne i riflessi³.

² Mi riferisco al discorso del prof. Paolo Grossi, ordinario di Storia del Diritto Italiano nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Firenze, pronunciato in occasione nella cerimonia inaugurale della Scuola di Specializzazione per le professioni legali, tenutasi nel 2011. Nel suo intervento intitolato per l'appunto "Il diritto tra norma e applicazione - Il ruolo del giurista nell'attuale società italiana" ho infatti colto quel che già *in nuce* era la mia riflessione.

³ Interessanti spunti si possono trovare in F. VIOLA, *Nuovi percorsi dell'identità del giurista*, in B. MONTANARI (a cura di), *Filosofia del diritto: identità scientifica e didattica, oggi*, Atti del Seminario di Studio - Catania, 8-10 maggio 1992, Giuffrè, Milano 1994, pp.

Un'altra considerazione che si vuole riportare riguarda il fatto che la possibilità che la pubblica amministrazione si apra ad una sempre maggiore collaborazione dei cittadini, includendoli nei processi e facendoli divenire risorsa è di certo un processo innovativo. Quest'innovazione, per sua natura, è un qualcosa che accade, perciò il primo atto è quello di osservarla. Per questo la narrazione è da considerarsi come la prima fase importante di cui lo studioso deve farsi carico, perché serve per diffondere, e per questo le *best practices* sono importanti, perché divengono utili per altri: amministratori, cittadini singoli e associati, per innovare a loro volta. Anche la ricerca deve perciò adattarsi a ciò che accade, specie in una fase storica come quella attuale dove le innovazioni si susseguono a velocità vorticoso. Appurato infatti che prevedere l'innovazione è difficile, il compito dello studioso può diventare quello di raccontare, analizzare e comunicare l'innovazione, rendendola disponibile ad un numero di fruitori che sia il più ampio possibile.

Ritornando al punto chiave della riflessione, il dibattito su cui più nello specifico si vuole inserire questo contributo riguarda perciò un processo che ancora in

119-131. In particolare si legga: «Il giurista è oggi sempre più spinto ad assumere ruoli di *progettazione di nuove istituzioni* a causa dei processi di trasformazione della società. Questa finalità pratica richiede la capacità di collegare i valori politici con i principi teorici e i mezzi tecnici. Il giurista deve conoscere e valutare i fini politici e nello stesso tempo conservare la sua identità, che non è quella dell'uomo politico» tratto da IBIDEM, p. 127.

Ancora riporto un passo di Allegretti che trovo simbolico di quanto si vuole esprimere sullo studio giuridico, che si dilata ormai:

«Al di là dell'originaria limitazione ai dati positivi dell'ordinamento statale – allo studio delle istituzioni nel contesto sociale, dal diritto esistente al diritto nel suo farsi e alla progettazione riformistica [...] Esso deve estendersi alla considerazione delle istituzioni nascenti, e non solo allorché esse sono complementari al sistema ma anche quando si pongono in posizione antagonista nei suoi confronti (contropoteri), nonché alla riflessione sulla transizione verso nuove forme sociali e giuridiche, ancorché incompiute. Ciò naturalmente purché si tratti di fenomeni oggettivi e non di pensieri e desideri soggettivi (o, peggio di esercitazioni di pura ingegneria istituzionale)».

Citazione tratta da U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 241.

Italia non ha trovato risposta, cioè l'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative: è auspicabile o tende a mortificare e legare la reale energia partecipativa?

Declinando in maniera diversa lo stesso problema, potremmo anche dire che ciò cui si interroga è l'eventuale giovamento che le pratiche partecipative, esistenti nel panorama italiano, per quanto isolate, possono trarre dalla creazione di un quadro normativo apposito.

Gli spunti di riflessione che ho tratto nell'approcciarmi ad esperienze provenienti da tutto il mondo mi hanno poi portato ad indagare in questo senso, in ottica comparata. Infine ho scelto di concentrare la mia attenzione sull'ordinamento francese. Dai miei studi ho potuto rilevare una diversità di prospettive, ma credo anche di esigenze, tra la situazione italiana e quella francese, in una tensione tra istituzionalizzazione e ricerca di flessibilità che è solo all'apparenza contraddittoria. Tale fattore è tanto più importante se si tiene conto del fatto che gli studiosi italiani in questa materia tendono a vedere il modello francese come l'unico e possibile riferimento cui ispirarsi, talvolta dimenticando che oltre alle innumerevoli comunanze dettate dai nostri sistemi costituzionali-amministrativi, esistono delle rilevanti differenze socio-culturali e politiche che non possono non essere tenute in considerazione.

In considerazione di quanto premesso questo lavoro di tesi si articolerà in: un primo capitolo di natura concettuale, in cui si definiranno i contorni del tema trattato; un secondo capitolo, di taglio più empirico, volto a ricercare le tappe fondamentali per lo sviluppo degli strumenti di democrazia partecipativa; nel terzo e quarto capitolo si prenderanno in considerazione rispettivamente l'ordinamento francese e quello italiano, proponendo, per quest'ultimo, le ragioni a favore di una regolazione giuridica della materia e le modalità con cui intervenire; nel quinto capitolo, infine, si darà conto delle peculiari applicazioni consentite dalle nuove tecnologie e dei fenomeni ad esse connessi.

CAP. I – Una premessa di ordine concettuale. La democrazia partecipativa e i suoi confini

1. Sui confini della democrazia partecipativa. Un’opera definitoria limitatrice

In un contesto generale di crisi della rappresentanza e di spinte autoritarie, decisioniste, l’attenzione e le speranze riposte nella partecipazione, nella sua accezione più ampia, sono molteplici e spesso utopistiche. Questa è considerata quasi come una panacea che potrà sanare l’attuale frattura tra politica/amministrazione e società civile. Il suo utilizzo indiscriminato, spesso sostituito *tout court* dalla forma ancor più suggestiva di democrazia partecipativa (d’ora in avanti DP), ha portato ad un allargamento concettuale eccessivo anche tra gli studiosi, che hanno cavalcato la moda partecipativa in maniera spesso acritica⁴.

Per questo motivo, e non solo, si ritiene opportuno cominciare questo lavoro di tesi con una duplice operazione definitoria, che ho voluto aggettivare come

⁴ Già Carole Pateman aveva notato, nel suo celebre articolo (C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970), che il termine partecipazione, con l’utilizzo smodato che se ne faceva, aveva perso ogni significato preciso e puntuale, arrivando ad essere utilizzato per le più diverse situazioni nei settori più diversi della conoscenza (tema su cui si tornerà quando si parlerà del ruolo del giurista e di cosa un giurista deve intendere per DP rispetto ad un sociologo o ad un politologo). Tuttavia la grande popolarità del termine (che ritroviamo anche oggi) porta lo studioso ad interrogarsi sul suo inquadramento in una moderna e attuabile teoria della democrazia. Anche in U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa nella “società liquida” e nella crisi della democrazia*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Atti del Convegno tenuto a Cagliari nel 2008, Edicom edizioni, Monfalcone, 2009, pp. 17-28, afferma come vi siano, tra gli esperti ma ancor più nelle utilizzazioni fatte dal legislatore, delle sovrapposizioni e confusioni. Queste possono da un lato essere scusabili perché intervengono tra concetti affini e interferenti, o che addirittura si intrecciano come avviene con quelli di partecipazione e di DP, ma che cionondimeno vanno superate, operando una corretta distinzione tra temi che hanno diversa origine, natura e finalità.

“limitatrice”. Preme comunque precisare che tale operazione semantica non vuole e non può avere carattere esaustivo, considerata la grande produzione scientifica specifica sui diversi modelli teorici in esame, che meriterebbe di per sé una trattazione *ad hoc*; l'intento è, piuttosto, legato a esigenze funzionali, ritenendosi necessario chiarire cosa si vuole intendere, con buona approssimazione, con i termini richiamati.

Da un lato, una prima operazione necessaria riguarda i confini della DP: il proposito è quello di dare una lettura chiara, fondata su basi scientifico-teoriche, delle esperienze che possono correttamente rientrare nel *genus* della DP e, viceversa, di quelle che, pur avendo elementi riconducibili alla più grande famiglia della partecipazione, non sono, purtuttavia, pratiche di DP.

Tale necessità deriva dalla convinzione, acquisita nel percorso di ricerca, che la ricchezza quantitativa di esperienze che richiamano alla parola “magica” DP, portino con sé una confusione che, se protratta, non può che inficiare la qualità e la corretta e seria comprensione e considerazione della tematica⁵.

Utilizzare la formula DP in maniera eccessivamente generica, come spesso avviene nel nostro paese, per abbracciare esperienze tra loro troppo diverse, non crea alcun beneficio, anzi, permette a chi non ha interesse a un suo reale ed effettivo radicarsi nel tessuto italiano, di nascondervi più facilmente obiettivi diversi da quelli cui la DP mira, di rimandare una discussione ragionata sull'argomento, nonché di addurre, a giustificazione della non necessità di un intervento istituzionale regolatore, la constatazione faziosa ed utilitaristica che la situazione sia di per sé già florida ed effervescente.

⁵ Si registra quella che è stata efficacemente definita una “confluenza perversa” attorno all'idea partecipativa da parte di attori diversi, con istanze e aspettative diverse tra loro. L'espressione è utilizzata da E. DAGNINO, *Participation, Citizenship and Democracy. Perverse Confluence and Displacement of Meanings*, in C. NEVEU (a cura di), *Cultures et pratiques participatives*, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 355 e ss. L'autrice evidenzia come il senso attribuito alla “partecipazione” da parte delle grandi organizzazioni internazionali, dai movimenti sociali contestatari, dai rappresentanti eletti a livello locale, dagli amministratori statali e perfino dai ricercatori che si interessano al tema è in realtà talvolta talmente diversificato da essere utilizzato per descrivere progetti tra loro opposti, incompatibili.

Con queste considerazioni non si vuole negare la valenza positiva, talvolta anche forte, di tanti progetti di attivazione e mobilitazione civica dal basso, così come di diverse iniziative provenienti dal versante amministrativo pubblico che variamente tentano di coinvolgere i cittadini. Tali sperimentazioni costituiscono certamente un valore aggiunto per la DP, nella misura in cui accrescono valori democratici quali la trasparenza, la partecipazione in senso ampio, l'*accountability*, e dimostrano ancor più l'esigenza di uscire dalle rigide e vecchie maglie del cittadino/elettore/amministrato nel rapporto con l'eletto/delegato/amministratore.

Tuttavia non si devono sovrapporre ambiti contigui ma diversi, tenendo altresì in considerazione che il valore di un progetto non è sminuito dal trovarsi al di fuori della DP. Bisogna cioè evitare le facili commistioni, comode solo a dare un'etichetta positiva, per lo più in maniera fuorviante, e ridefinire dei concetti chiari entro cui potersi confrontare e discutere.

Inoltre, il rinnovato entusiasmo degli ultimi anni, ha portato a voler collegare alle forme di DP anche istituti già esistenti che, a mio parere, non hanno niente a che spartire con le pratiche di democrazia partecipativa, nell'accezione forte che in questo lavoro si ritiene di accogliere. Mi riferisco in particolare alla partecipazione procedimentale disciplinata dalla l. 241/1990, alla concertazione, alla partecipazione c.d. organica, alle varie forme di decentramento istituzionale, agli istituti che più correttamente si devono inquadrare nelle forme di democrazia c.d. diretta, alla trasparenza⁶.

1.1. Gli istituti di partecipazione diversi dalle forme di democrazia partecipativa

La difficoltà, connaturata a questo tipo di concetti, di permettere separazioni nette e precise, non deve portare a negare le diversità esistenti, tollerandone utilizzi

⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3, 2006, pp. 151-166. L'autore ritiene si tratti di «un peccato veniale - che tuttavia può oggettivamente produrre danni non lievi -, perché in effetti la tematica partecipativa si intreccia con altre affini, quali il ruolo delle formazioni sociali, l'associazionismo, [...]; e con altre ancora diverse, come l'autonomia locale, l'articolazione dei diversi livelli di governo e la loro collaborazione».

troppo deboli e ampi. Il rapporto tra i suddetti temi e la DP è sicuramente un rapporto di contiguità, in qualche occasione anche di presupposizione, ma non un rapporto d'identità.

Una prima distinzione riguarda la partecipazione al procedimento, garantita dalla l. 7 agosto 1990, n. 241, ai soggetti, singoli o associati, che siano titolari di una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo (art. 7) o interesse diffuso (art. 9)⁷. Essa diverge in maniera evidente sotto il profilo soggettivo, ponendo un requisito limitativo alla partecipazione, dalle forme di DP, che prescindono totalmente da tali restrizioni. Inoltre, l'ambito di applicazione di questo istituto è ulteriormente limitativo, escludendo tutta una serie di *policy* (materie) per le quali, di contro, la partecipazione rivestirebbe un ruolo fondamentale e che costituiscono l'ambito applicativo primario delle pratiche di DP⁸.

Ancora differente è la partecipazione c.d. organica, cioè quella attraverso cui si permettono forme di presenza dei privati all'interno di organi collegiali dell'amministrazione, a livello statale come negli altri livelli territoriali⁹. Questa si caratterizza per una tendenziale stabilità e ancora oggi, nonostante da più parti se ne

⁷ Vedi U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.: rivista trimestrale*, n° 4, 2007, p. 785, in cui l'autore conferma che, prescindendo dalla qualificazione giuridica come interessi legittimi o diritti, il legislatore del 1990 (e in questo l'intervento di riforma operato nel 2005 non ha cambiato l'impostazione) ha concepito la partecipazione al procedimento modellandola come dialogo con i soli interessi *costituiti* (corsivo nell'originale).

⁸ L. 7 agosto 1990, n. 241, art. 13 (Ambito di applicazione delle norme sulla partecipazione): «*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione*».

⁹ Per una trattazione approfondita si veda A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010. Secondo l'autore si ha partecipazione organica quando vi sono organi amministrativi che, per la loro composizione, rappresentano istanze e interessi che emergono dalla società civile in relazione ad ambiti di attività di competenza degli enti pubblici. Si tratta generalmente di organi soltanto consultivi.

siano segnalate le criticità e mancanze, trova ampia diffusione, specie nella legislazione regionale. Tale forma di partecipazione è accomunata spesso alla DP, vista la funzione collaborativa che vi si può scorgere; in realtà le varie forme di partecipazione organica differiscono profondamente dalla DP perché perorano una partecipazione di tipo rappresentativo o neo-corporativa, prescindendo da una reale volontà di inclusione. Esemplificativo del modello di partecipazione organica è l'istituzione, prevista dalla legislazione statale, del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, ex art. 136, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, che vede la presenza, tra gli altri, dei rappresentanti delle associazioni di queste due categorie.

Una realtà egualmente distante è quella delle pratiche di concertazione. Il modello concertativo può essere inteso come quella modalità di soluzione dei conflitti, che implica partecipazione e confronto tra soggetti privati e pubblici, al fine di trovare una soluzione condivisa. Si parla a livello europeo di accordi di concertazione o “patti sociali” per indicare quegli accordi, frutto di un lavoro di contrattazione tra parti sociali e autorità di governo, che sono spesso preordinati a dare l'indirizzo agli interventi del legislatore europeo. Pur trattandosi, come detto, di un modello, che in Italia ha dato buona prova di sé negli anni novanta, esso si caratterizza più per la sua sporadicità e soprattutto per il collocarsi in una fase prevalentemente ascendente, raccogliendo le istanze sociali esistenti con riferimento a quella tematica¹⁰.

Per quanto concerne le varie forme di decentramento istituzionale, anche nelle sue declinazioni più prossime ai cittadini, esse non sono identificabili come strumenti di DP giacché ripropongono la logica rappresentativa, pur collocandosi in una sede più vicina alle esigenze del territorio.

Sul punto sembra però opportuna una digressione che riguarda le esperienze, sviluppatesi in Italia negli anni settanta (ma anche la Francia ha avuto esperienze non

¹⁰ Sul punto A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 27-28, la quale, rilevata l'ambiguità concettuale esistente, distingue la DP dalla concertazione rilevando come la prima sia una partecipazione a carattere conoscitivo, mentre la seconda rientri tra le forme di partecipazione più squisitamente politica che hanno carattere prevalentemente negoziale, in cui rimane centrale il momento del confronto tra interessi tendenzialmente antagonisti.

dissimili negli stessi anni)¹¹, che in vario modo introducevano nuove forme di organizzazione a livello di quartiere. Questa digressione è utile per mostrare gli equivoci che spesso si ingenerano tra gli strumenti di DP e gli altri temi di frontiera, quali in questo caso le forme di decentramento amministrativo. In proposito si prendano in considerazione due strumenti che operano nei quartieri con modalità simili ma finalità differenti: i consigli di quartiere (detti anche consigli circoscrizionali) e i comitati di quartiere (meglio comitati autonomi di quartiere).

I primi sono stati introdotti con una legge del 1976 (l. 8 aprile 1976, n. 278) che ha portato a compimento il decentramento comunale. In una prima fase i membri dei consigli di quartiere erano nominati direttamente dal consiglio comunale tra i residenti del quartiere e questo non può in alcun modo esser considerato una forma neppur minima di partecipazione¹². Nella seconda fase, i nuovi regolamenti adottati in

¹¹ L'esperienza francese è addirittura di qualche anno precedente. Infatti i *groupes d'action municipaux* (GAM) si formano e cominciano ad operare già dal 1960 e godono del supporto organizzativo di un'associazione: l'*Association pour la démocratie locale et sociale* (ADELS). In questa prima fase i GAM si pongono evidentemente in una posizione conflittuale, da qui la spinta alla loro nascita spontanea, rispetto alle istituzioni centrali e locali. Parallelamente, dalla collaborazione in alcune realtà locali si raggiungono dei risultati non trascurabili come la creazione di commissioni in cui i cittadini potevano confrontarsi con gli eletti su questioni di gestione del territorio. La vittoria nelle elezioni comunali del 1965 a Grenoble, città simbolo dell'azione dei GAM, segna forse il loro punto più alto, cui segue però un'inevitabile trasformazione. Nel 1971 i GAM erano circa 150 in tutta la Francia. La tematica partecipativa a livello di quartiere perde la sua spinta conflittuale e diviene cavallo di battaglia della sinistra al potere negli anni ottanta. H. Dubedout, che grazie ai GAM era divenuto sindaco di Grenoble, viene nominato presidente di una commissione per lo sviluppo dei quartieri, a dimostrazione della nuova portata nazionale della tematica, e tra le innovazioni più importanti che riesce ad introdurre vi è certamente l'istituzionalizzazione delle commissioni locali. Per un approfondimento, *ex multis*: J.-P. BERNARD, J.-M. BLANCHERIE, P. LECOMTE, *Les Groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry*, in *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 2, 1972, pp. 296-318.

¹² Sull'intera vicenda dei quartieri, nella sua evoluzione storica, un'analisi approfondita e illuminante è presente in U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale*

alcuni comuni, cominciarono a mostrare aperture verso forme partecipative, ma non nella struttura del consiglio, il quale rimaneva ancorato a logiche rappresentative¹³. Il quartiere diviene nuovo livello territoriale, quanto meno da un punto di vista sostanziale, nell'organizzazione amministrativa. I progressi in senso partecipativo riguardavano la previsione di istituti quali, tra gli altri, le assemblee di cittadini del quartiere e i comitati di gestione. Questi, tuttavia, non sono sufficienti a trasformare l'esperienza dei consigli di quartiere in partecipativa, ma consentono al più di sostenere che essi siano “*sede per esperimenti partecipativi*”¹⁴. Ritornando alla nostra operazione concettuale-semantiche quindi, i consigli di quartiere, espressione concreta del decentramento amministrativo, palesano caratteri non riconducibili alla DP, ragion per cui i tentativi di accomunare i due concetti sono da considerarsi fallaci.

alla democrazia partecipativa, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 239-280. L'autore osserva correttamente che i fenomeni scaturenti da questa prima fase sono da considerarsi come un semplice allargamento per cooptazione dei quadri dirigenti del Comune e un'evidenziazione di interessi prima trascurati, attraverso una sede specifica. «Non partecipazione dunque, semplicemente, ma *un arricchimento del sistema politico comunale sembra il prevalente quadro della prima fase del decentramento*» (corsivo nell'originale) IBIDEM, *op. ult. cit.*, p. 253. Sempre Allegretti argomenta in maniera chiara facendo emergere il dubbio che l'articolazione in circoscrizioni non sia stata in realtà un veicolo effettivo di partecipazione, cfr. U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni “dopo” le circoscrizioni*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n° 2, 2011, pp. 195-196.

¹³ Ancora U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione...*, cit., p. 254, illustra come si potessero scorgere due nuovi modelli fondamentali con riferimento alle modalità di nomina dei componenti i consigli di quartiere: un primo modello seguiva un sistema proporzionale puro riproducendo, in scala, i risultati delle elezioni comunali; il secondo modello prevedeva l'elezione diretta dei consiglieri di quartiere (o circoscrizionali) da parte dei residenti o talora anche dei domiciliati (apertura lungimirante in ottica partecipativa). In sostanza rimaneva inalterato il sistema politico-partitico attuato con meccanismo rappresentativo, in maniera eguale a quanto avviene nel livello comunale o nei livelli superiori.

¹⁴ Sempre U. ALLEGRETTI, *op. ult. cit.*, p. 260.

Diverso il discorso con riguardo al fenomeno dei comitati di quartiere. Essi nascono su base volontaria dall'iniziativa dei cittadini residenti o operanti nel quartiere stesso e non hanno, né ambiscono ad avere, una veste formale. I comitati canalizzano la gestione di quegli interessi del quartiere che non trovano risposte nel circuito politico-istituzionale, ponendosi quindi come luoghi di partecipazione in senso tendenzialmente antagonista.

Proseguendo nella disamina possiamo notare come altre tematiche siano spesso sovrapposte al concetto di DP: è il caso della trasparenza, della pubblicità e dell'informazione pubblica. Esse non possono concettualmente ricondursi a una qualche forma di partecipazione ma ne costituiscono piuttosto i presupposti, e acquisiscono valore ulteriore quando la partecipazione è declinata in senso forte come DP. Nella creazione di strumenti di DP, infatti, diviene fondamentale che questi agiscano in situazioni in cui vi è una massima trasparenza dell'operato amministrativo che rende pubblici tutti i dati a sua disposizione e le sue scelte, in cui l'informazione permette una forte consapevolezza civica dei problemi esistenti, in cui in definitiva la partecipazione possa, grazie a queste pre-condizioni, esprimersi nella sua forma massima e più efficace di DP a carattere deliberativo. A questo proposito, oggi, un ruolo importante va assumendo il fenomeno della *e-democracy*, in cui il ruolo della rete internet accresce enormemente le possibilità di sviluppare a pieno questi elementi, creando un ambiente ancor più favorevole allo sviluppo e alla miglior realizzazione delle pratiche di DP. Senza questi presupposti la partecipazione rimane debole, inefficace, illusoria.

Una trattazione più esaustiva meriterebbe invece il rapporto tra DP e sussidiarietà orizzontale. Il problema non può tuttavia essere affrontato più diffusamente, per il momento ci si limita a collocare la sussidiarietà orizzontale in un *continuum* rispetto alla partecipazione, ma si tratta cionondimeno di due concetti distinti¹⁵.

Infine una distinzione doverosa è quella tra gli istituti di c.d. democrazia diretta e la DP. In proposito diversi sono gli autori che tendono a minimizzare le differenze

¹⁵ Parla di *continuum* tra partecipazione e sussidiarietà A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche...*, cit., p. 23, sostenendo che la partecipazione costituisca il fondamento stesso del nuovo metodo di governo sussidiario.

tra i due concetti e le loro realizzazioni concrete. A ben vedere sembra invece di tutta evidenza la diversità profonda tra gli istituti. Da un lato, i classici istituti di democrazia diretta quali il referendum, l'iniziativa legislativa popolare, le petizioni, sono tutti caratterizzati dall'occasionalità, mentre la DP aspira ad un coinvolgimento continuo dei cittadini; inoltre essi si limitano a permettere interventi specifici su singoli aspetti di una particolare tematica, con una finalità che è di manifestazione di dissenso o consenso su di un determinato aspetto, mentre la DP ha carattere più generale. Il ricorso alle modalità di voto infine, chiarisce come si tratti di una forma di partecipazione nel suo senso più debole, che mira ad un semplice conteggio dei rapporti di forze in un dato momento, di tipo aggregativo, che nulla ha a che spartire con le modalità deliberative, collaborative e discorsive alla base di una reale partecipazione democratica.

In definitiva, pur essendo evidente che non esistono modelli astratti univoci, specie in un campo complesso come questo, tale operazione di differenziazione è stata necessaria per intraprendere una ricerca che voglia considerarsi scientifica nella materia. Soprattutto alla luce del livello di maturazione cui le riflessioni degli studiosi sono giunte, e che permettono di tracciare delle linee piuttosto chiare, anche se spesso non rispettate, lo sforzo di chi svolge attività di ricerca deve essere quello di contribuire a che i modelli teorici utilizzati siano corretti; solo operando in questa direzione si può aumentare la qualità delle conseguenti realizzazioni pratiche.

2. Sul controverso rapporto tra democrazia partecipativa e deliberativa

La seconda operazione definitoria riguarda l'annoso problema del rapporto tra DP e democrazia deliberativa (d'ora in avanti DD). Le due concezioni della democrazia sono spesso sovrapposte, talvolta accomunate, altre volte distinte in un gioco di incontri e scontri che continua a vedere moltissimi studiosi proporre la loro teoria senza però trovare soluzione condivisa. Anche questa incertezza, è evidente, non porta di per sé buoni frutti, togliendo spazio ed energia a ricerche più concrete e importanti; tuttavia la questione è, a mio avviso, meno grave degli altri problemi concettuali proposti nel paragrafo precedente per i motivi che andrò a spiegare.

Al fine di prendere posizione sul rapporto ritengo opportuno cominciare dalle origini storiche di entrambe, ricercando la genesi delle due locuzioni; si procederà poi a dare una definizione attuale della DP e della DD così da potersi intendere sul significato che ad essa si vuole attribuire in questo lavoro; infine, partendo dalla definizione adottata, confrontando i risultati, si proporrà una visione concettuale del rapporto che lega le due teorie, inserendola nel dibattito scientifico in corso.

2.1. Un'analisi genetico-storica della democrazia partecipativa

La prima utilizzazione della locuzione “democrazia partecipativa” che risulti formalmente su un documento viene ascritta ad Arnol Saul Kaufman, docente di filosofia politica statunitense, che nel 1960 inserì la formula *participatory democracy* nel titolo di un suo articolo¹⁶. Il concetto nasceva nell'ambiente di un circolo “militante” dell'Università del Michigan, da cui negli anni successivi continuò a svilupparsi un pensiero intorno a queste problematiche. Una tappa fondamentale per l'affermazione della DP come concetto pieno e originale (per la concettualizzazione teorica e politica) fu, nel 1962, il manifesto di *Port Huron (Port Huron Statement)*¹⁷, scritto in occasione del primo convegno nazionale del movimento studentesco, SDS (*Students for a Democratic Society*). Questo manifesto, conosciuto anche come

¹⁶ A. S. KAUFMAN, *Human Nature and Participatory Democracy*, in C. J. FRIEDRICH (a cura di), *Responsibility*, Nomos III, The Liberal Arts Press, New York, 1960.

¹⁷ Nel manifesto si possono scorgere le prime elaborazioni di un concetto che già allora si mostrava sfuggente. In particolare si legga: «*In a participatory democracy, the political life would be based in several root principles: - that decision-making of basic social consequences be carried on by public groupings; - that politics be seen positively, as the art of collectively creating an acceptable pattern of social relations; - that politics has the function of bringing people out of isolation and into community, thus being a necessary, though not sufficient, means of finding meaning in personal life*». (testo originale in <http://www.h-net.org/~hst306/documents/huron.html>). Il manifesto elabora un concetto di *participatory democracy* sia come mezzo che come fine, basato sulla disobbedienza civile non violenta e sull'idea che i singoli cittadini possano collaborare nel prendere le decisioni, con forte impatto sociale, che determinano qualità e direzione delle loro vite; inoltre si ricollega fortemente ad un ruolo di stimolo verso il vivere comune e non isolato.

“*Agenda for a Generation*”, riuscì nell’importante compito di portare la formula *participatory democracy* nel linguaggio comune, fuori dai circoli militanti.

Il concetto di DP diveniva perciò adatto a descrivere le forme di partecipazione che in quegli anni si sviluppavano nei quartieri di alcune città americane così come le mobilitazioni studentesche, pacifiste, femministe, le cui lotte e rivendicazioni avevano quale minimo comun denominatore la richiesta di una maggiore partecipazione politica (*rectius*, una maggiore apertura e una più effettiva realizzazione degli spazi di partecipazione che teoricamente erano riconosciuti). Nel decennio seguente, gli anni settanta, la nozione di DP fu ripresa da diversi autori tra cui Carole Pateman nel già citato *Participation and Democratic Theory*¹⁸, divenendo concetto chiave delle teorie politico-normative della c.d. *New Left*¹⁹ che si contrapponevano al modello di *legal democracy* dei teorici di destra (dell’ideologia liberale) che si rifacevano alle idee dell’economista austriaco J. A. Schumpeter²⁰. Il modello di DP proposto al tempo si contrapponeva in maniera netta alle forme di

¹⁸ In questo saggio pubblicato a Cambridge nel 1970 Pateman propone una visione della DP che si combina ad elementi di ispirazione politica socialista, attaccando le strutture di potere della società capitalistica.

¹⁹ I sostenitori di questa teoria concepivano lo stato come una manifestazione del popolo e perciò ritenevano che un’integrazione più profonda della società nei processi decisionali porterebbe le istituzioni a meglio soddisfare i bisogni del popolo stesso. In questo la *New Left* differisce dai primi movimenti di sinistra degli anni precedenti, i quali erano più orientati all’attivismo sindacale; si sposta l’attenzione su un attivismo più ampio, di tipo sociale.

²⁰ La stessa Pateman, nel descrivere il modello liberal-elitista di democrazia di Schumpeter, precisa come l’elemento caratterizzante questa teoria della democrazia sia la competizione fra i *leaders* per ottenere i voti. La partecipazione secondo Schumpeter ha solamente funzione protettiva, rispetto alle decisioni arbitrarie dei leader eletti e rispetto ai propri interessi privati. La responsabilità è del politico, ed è la sua prerogativa giacché eletto, quindi non c’è spazio per una partecipazione dei cittadini alle decisioni. L’efficacia e il rendimento degli organi dello Stato non risiedono tanto nella capacità di rappresentare le tendenze di fondo della società, quanto nella costruzione di una governabilità indifferente agli orientamenti di senso, alle domande

democrazia rappresentativa, di cui venivano sottolineati gli effetti negativi e, talvolta persino distorti sull'ideale democratico in sé.

Nel ricostruire la genesi del concetto di DP non si può non citare il famosissimo saggio di S. R. Arnstein che ha influenzato profondamente tutti gli studi successivi, ponendosi come base per chiunque volesse analizzare la reale "partecipatività" o "non partecipatività" di uno strumento o di un sistema²¹. Con la sua scala della partecipazione su otto livelli l'autrice è riuscita a concentrare l'attenzione sul fatto che vi possono essere diversi gradi di partecipazione civica, e non tutti, pur definiti tali, sono da considerarsi reale partecipazione. La Arnstein aveva già allora intuito quanto fosse importante la differenza tra "*the empty ritual*" il rituale vuoto della partecipazione e una partecipazione vera, che dia il potere reale di incidere sugli esiti di un processo decisionale.

Se ci si sposta dal contesto statunitense, in Europa e in particolare in Francia, in quegli stessi anni, si parlava piuttosto di "*autogestion*". La parola "*participation*" era invece malvista nel mondo sindacale e militante. Con essa s'intendeva piuttosto la partecipazione del capitale e del lavoro alla gestione dell'economia che doveva contribuire alla modernizzazione. Le nozioni di DP e *autogestion* avevano però lo stesso tratto distintivo che le caratterizzava, ovvero sia il porsi, in prospettiva, come arricchimento e superamento della forma di democrazia rappresentativa²².

²¹ S. R. ARNSTEIN, *A Ladder of Citizen Participation*, in *AIP Journal*, Vol. 35, n° 4, luglio 1969, pp. 216-224. Pur non avendo utilizzato la locuzione *participatory democracy*, l'impatto che le elaborazioni espresse in quest'articolo ebbero per la DP sono profonde ed innegabili. In particolare il merito dell'autrice risiede nell'aver evidenziato i paradossi e le ambiguità di alcune forme definite di partecipazione civica. La Arnstein ha inoltre senza mezzi termini chiarito come la partecipazione dei cittadini sia a tutti gli effetti una condizione categorica per la redistribuzione del potere.

²² Cfr. P. ROSANVALLON, *Écrire une histoire générale de la démocratie*, in *Participations*, 1, 2011, pp. 335-347. La differenza tra i due concetti viene colta invece nelle finalità, allorché la DP vuole legittimare la forza collettiva inserendola nei poteri esistenti, rendendoli più giusti ed efficaci, l'autogestione, di contro, propone una visione volontaria in cui le persone hanno le qualità per poter auto-organizzare le proprie attività. Cfr. M. H.

Alla fine degli anni settanta il concetto di *autogestion* spariva e nel decennio seguente prendeva piede anche in Francia quello d'importazione statunitense di *participatory democracy* (*démocratie participative*) che proseguiva nelle medesime intenzioni di sostituzione, o meglio di prolungamento della democrazia rappresentativa²³.

Tra gli studiosi che hanno approcciato il fenomeno della DP tentando di sviluppare un sistema teorico pieno, si scorgono quindi numerose differenze di pensiero. Tra gli studiosi che più hanno dato notorietà alla *participatory democracy*, possiamo altresì ricordare l'importante contributo di C. B. MacPherson che legò la partecipazione democratica ad una nuova idea ed era del liberalismo che si sarebbe dovuto staccare dalle idee capitalistiche²⁴. In netta contrapposizione troviamo B. Barber, il quale invece sosteneva che l'unica speranza di sopravvivenza per la forma democratica fosse di liberarsi delle teorie liberali e proponeva di arricchire la qualità della partecipazione²⁵. Importante l'opera di J. Mansbridge che segna un passaggio importante per la DP, riformulandone il significato e inserendo degli elementi di quella che poi sarà l'ondata deliberativistica²⁶.

BACQUÉ, Y. SINTOMER (a cura di), *Démocratie participative - histoire et généalogie*, La Découverte, Parigi, 2011.

²³ Ancora P. ROSANVALLON *op. ult. cit.*, fa notare come vi sia un'ulteriore parallelismo che accomuna i concetti di autogestione e DP. Entrambi, infatti, si manifestano in una definizione "debole" e una più "forte", e nel caso dell'*autogestion* ha prevalso il significato debole, perché quello forte non era stato sufficientemente precisato. Questo ha portato alla scomparsa del termine autogestione, che aveva perduto la sua forte capacità identificatoria. Secondo l'autore anche oggi assistiamo alle stesse minacce nei confronti della DP, il cui significato più labile sembra ormai aver preso il sopravvento sfruttando la confusione concettuale già più volte richiamata.

²⁴ C. B. MACPHERSON, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University, New York, 1977.

²⁵ B. BARBER, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Los Angeles, 1984.

²⁶ J. MANSBRIDGE, *Beyond Adversary Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1983. L'autrice utilizza una definizione plurale dell'espressione *participatory democracy* e ne riferisce l'utilizzo alle piccole collettività presenti negli Stati Uniti, a cavallo

In Italia si possono rintracciare le prime riflessioni sulla DP già alla fine degli anni sessanta. Il riferimento era all'interpretazione di alcune norme della Costituzione, l'art. 1 e l'art. 3 in particolare, ma secondo alcuni anche l'art. 49, in cui si vedeva un modello che collegasse in modo complementare democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa²⁷. Alcuni lavori importanti collegati al concetto più ampio di partecipazione sono opera di M. Nigro e G. Berti²⁸, che hanno portato gli studiosi più attenti a rinvenire *in nuce* alcuni aspetti e problematiche di quella che oggi, più propriamente, chiameremmo DP in senso forte (per differenziarla dalla partecipazione più in generale o DP in senso debole, per la cui distinzione si rinvia *infra*).

In quegli anni, una sede importante entro cui si sperimentavano, in concreto, le teorizzazioni partecipative è quella dei quartieri, da cui nascono esperienze significative di DP dal basso, come già accennato in precedenza, quali i comitati di

tra gli anni sessanta e settanta, che prendevano le decisioni in maniera consensuale e senza alcun tipo rappresentatività, in modo che tutti i membri si sentissero eguali. Cfr. A. FLORIDIA, *Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: elements of a possible theoretical genealogy*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n° 3, 2014, pp. 299-326.

²⁷ Cfr. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011, p. 164. A dimostrazione dell'utilizzazione della locuzione DP in quegli anni in Italia, si può vedere il contributo di P. L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II – Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 520.

²⁸ *Ex multis*: M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, pp. 226 ss.; G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, pp. 1 ss.; ID., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975.

quartiere in Italia e i *groupe d'actions municipaux* (GAM) e il *comité de quartier* in Francia²⁹.

I fenomeni partecipativi degli anni sessanta e settanta terminano tuttavia con delle profonde delusioni, così la nuova “ondata partecipazionista”, che comincia negli anni novanta e prosegue con ancor più forza nel nuovo millennio, si pone in rottura con quelle esperienze. Tuttavia, non si può negare che le radici del concetto attuale abbiano attinto profondamente alla tradizione delle idee partecipazioniste del passato, e siano sorrette «da un’eredità anche sotterranea del movimento del ’68»³⁰.

Evento scatenante per questa nuova fase è sicuramente l’esperienza della città brasiliana di Porto Alegre che, nel 1988, intraprese un percorso di bilancio partecipativo poi preso a modello in tutto il mondo³¹. La nuova fase di DP si caratterizza per una istituzionalizzazione che porta con sé numerosi e importanti risvolti: da un lato il rendere ufficiale o istituzionale il concetto di DP, significa il raggiungimento di una maturazione e di una comprensione che sembra penetrare nelle scienze amministrative; d’altro lato, questo passaggio, segna l’abbandono della componente *adversarial* che caratterizzava le posizioni della fase precedente³².

²⁹ Esperienze di questo tipo, perfettamente speculari, sono presenti anche in altri paesi quali il Canada (in Québec i *Comités de citoyens*) e la Spagna (*Asociación de vecinos*), solo per citarne alcuni.

³⁰ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze...*, cit., p. 8, ben sottolinea questo duplice legame, di continuità e rottura.

³¹ Riguardo all’esperienza portoalegrese i riferimenti sono molteplici ma si rimanda per una più ampia trattazione al Cap. II, par. 1.

³² Il concetto di spazio *adversarial* nasce negli Stati Uniti a rappresentare istanze e aspirazioni non dissimili dalle idee di autogestione che caratterizzavano l’esperienza italiana e francese. Queste posizioni si ponevano in aperto contrasto con le istituzioni, proponendo un’idea di società autonoma, auto-organizzata e autogestita, o al più ipotizzavano l’inserimento limitato di piccole rappresentanze sociali nel circuito istituzionale. Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione...*, cit., p. 9.

Altro passaggio fondamentale in questo percorso d'istituzionalizzazione viene dal livello sovranazionale che, con l'adozione della Convenzione di Aarhus³³, firmata nel 1998 ed entrata in vigore nel 2001, spinge ulteriormente verso un assorbimento delle problematiche partecipative in seno al sistema amministrativo decisionale.

La rinascita della problematica partecipativa opera quindi a partire da una esperienza pragmatica, i cui risultati sono teorizzati *ex post*. Questa nuova DP è procedurale: essa istituzionalizza i valori di giustizia sociale o di uguaglianza civica nei suoi criteri di ripartizione delle risorse, e la procedura è concepita come uno strumento di giustizia distributiva³⁴.

Tra i teorici che più hanno indagato il nuovo concetto di DP, come emerso da questa nuova fase, emerge una forte spinta empirica, sempre e comunque fondata su basi teoriche salde, che spinge a differenziare il ruolo delle procedure e le interazioni deliberative, a studiarne le relazioni e analizzarne gli effetti sulle politiche pubbliche o sulle relazioni sociali. In questa prospettiva, partecipazione e deliberazione cominciano a essere articolati in maniera via via più stretta. Ciascun autore, secondo le proprie convinzioni propenderà poi per porre l'accento sull'uno o sull'altro termine³⁵.

³³ La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, nota come Convenzione di Aarhus, è un trattato internazionale volto a garantire all'opinione pubblica e ai cittadini il diritto alla trasparenza e alla partecipazione in materia ai processi decisionali di governo locale, nazionale e transfrontaliero concernenti l'ambiente. Per una trattazione più ampia si rimanda al Cap. II, par. 2.

³⁴ Negli anni 2000 si crea un linguaggio ufficiale della DP che ne fa quasi un elemento della rappresentanza. Da questo punto di vista c'è un conflitto tra una definizione istituzionale, o legale, della DP (dal momento che ne esiste una definizione legale data per esempio dalla legge francese del 2002 sulla democrazia di prossimità) e una definizione che potremmo chiamare sociale, più ambiziosa.

³⁵ Cfr. Y. SINTOMER, *Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ?*, in *Participations*, n° 1, 2011, pp. 239-276.

2.2. Un'analisi genetico-storica della democrazia deliberativa

Per quanto concerne invece l'endiadi "democrazia deliberativa" (*deliberative democracy*)³⁶, secondo la tesi unanimemente accettata, essa comparirebbe per la prima volta in uno scritto dello statunitense Joseph Besette (1980)³⁷, ma il concetto è ben più risalente: in particolare la tradizione statunitense dei padri fondatori della costituzione, secondo alcuni, pone i primi fondamenti per questa concezione³⁸, che nel passare del tempo ha evidentemente in parte mutato il suo atteggiarsi, divenendo un concetto oggi molto in voga.

Uno dei capisaldi per la teoria deliberativa è il pensiero del filosofo tedesco Jurgen Habermas nei cui scritti e nelle cui idee molti autori successivi hanno fondato

³⁶ Una premessa importante di ordine terminologico è necessaria prima di indagare la genesi della parola: il termine deliberare/deliberazione è una traslitterazione dell'espressione inglese *deliberate*. L'ambiguità nasce dal diverso significato dei due termini: in inglese il verbo *to deliberate* significa "discutere", "argomentare razionalmente", e l'accento è posto sul processo attraverso cui si valutano svantaggi e vantaggi prima di prendere una decisione. Sul punto cfr. G. BOSETTI, S. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004. Di contro, in italiano, l'espressione deliberazione/delibera risulta maggiormente affine al concetto di "decisione", in particolare decisione presa da chi è legittimato. Pertanto quando si discorre su processi e strumenti deliberativi non si deve dimenticare la derivazione anglosassone del termine e da questa derivarne il significato proprio, «un processo di formazione discorsiva delle opinioni e dei giudizi politici» cfr. A. FLORIDIA, *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche...*, cit., p. 6).

³⁷ J. BESSETTE, *Deliberative Democracy: The majority principle in American Government*, in R. A. GOLDWIN, W. A. SCHAMBRA (a cura di), *How Democratic Is the Constitution?*, AEI Press, Washington D.C., 1980, pp. 104-107.

³⁸ Lo stesso Besette rimanda a J. Madison quale influenza principale per il suo pensiero sulla *deliberation*, nel modo in cui questo rintraccia un ideale deliberativo nell'interpretazione della costituzione statunitense, ritenendo che il dibattito argomentato in vista di una decisione fosse necessario, in seno al Congresso, in vista del perseguimento del bene comune.

le proprie convinzioni deliberative³⁹. Tra i tanti spunti che si possono cogliere nel suo pensiero, un aspetto importante è segnato dalla teoria dell'agire comunicativo: in essa si sviluppa con forza l'idea che la società del tempo, retta da una razionalità e un agire strumentale (o strategico), fondata su un sistema volto a perseguire il massimo sviluppo tecnico ed economico (quanto detto nel 1981 è tuttavia valido ancora oggi), dovrebbe essere superata da una società, ideale, in cui i soggetti agiscono non in maniera individuale, isolata, ma in relazione con gli altri secondo una razionalità comunicativa, basata sul linguaggio, in un agire comunicativo, per l'appunto, volto all'intesa e alla comprensione.

Altro concetto chiave è quello della legittimità democratica della norma, che è data, nella visione habermasiana, dall'accordo raggiunto dai cittadini in seguito alla discussione nello spazio pubblico, altro concetto chiave evolutosi nel tempo, quindi grazie ad un processo deliberativo inclusivo ed equo⁴⁰.

Bisogna altresì ricordare che Habermas, verso la fine degli anni ottanta rivaluta la propria idea dello spazio pubblico come luogo d'agire comunicazionale per sostenere una legittimità procedurale che è la concretizzazione dei principi deliberativi ed è ricca di principi etici⁴¹. Come sottolinea L. Blondiaux, il momento decisivo non è più l'elezione ma la formazione dell'opinione pubblica, che è concepita come di natura comunicazionale. La chiave innovativa del pensiero habermasiano sta nell'aver fuso l'opinione pubblica con la deliberazione⁴².

Ci troviamo dinnanzi, come nel caso della DP, ad un concetto che non è uniforme, tanto che pare più corretto parlare di un approccio deliberativo.

³⁹ J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1987; ID., *Sur le droit et la démocratie. Note pour un débat*, in *Le Débat*, n° 97, 1997/5, pp. 42-47.

⁴⁰ J. HABERMAS, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. fr., Gallimard, Parigi, 1997. Il pensiero di Habermas tuttavia considera il principio deliberativo solo nella fase antecedente la decisione, cioè nella partecipazione di tutti gli interessati alla formazione dell'opinione, non comportando alcuna implicazione diretta nella presa della decisione.

⁴¹ Cfr. Y. SINTOMER, *Délibération et participation...*, cit., p. 254.

⁴² Cfr. L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, *L'impératif délibératif*, in *Politix*, vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002, pp. 17-35.

Nella sua prima accezione, negli anni ottanta, quella utilizzata da Bessette, la *deliberative democracy* si poneva quindi come antagonista rispetto alla semplice concezione aggregativa della democrazia della c.d. *rational choice theory* che fortemente ha influenzato la teoria politica normativa di tutto il novecento. Quest'ultima presuppone, infatti, che i cittadini siano portatori di interessi propri, e quindi preferenze, e che il compito della politica in uno stato democratico sia aggregare queste preferenze, in una logica quindi elettorale, sommando le preferenze/voti. Secondo Bessette la DD permette di far coesistere la regola maggioritaria con la necessità di contenere la tirannia della maggioranza, due elementi che, altrimenti, sembrerebbero tra loro in contraddizione.

Altri importanti contributi per ripercorrere la storia del concetto sono quelli di Bernard Manin⁴³, che sottolinea da un lato come il confrontarsi secondo un modello deliberativo porta ad una presa di coscienza dei soggetti che modificano le loro preferenze iniziali e, dall'altro lato, come il processo deliberativo con cui si formano le volontà sia da considerarsi di per sé la fonte di legittimità del risultato⁴⁴.

Il concetto viene utilizzato anche da altri importanti studiosi quali John Rawls⁴⁵ e dal suo allievo J. Cohen⁴⁶ i quali cercano di strutturare il dibattito politico in modo che solo le domande espresse nella forma che viene aprioristicamente considerata

⁴³ B. MANIN, *Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique*, in *Le Débat*, n° 33, 1985, pp. 72-93.

⁴⁴ B. MANIN, *op. ult. cit.*, p. 82, in cui l'autore, criticando l'ideologia liberale e repubblicana, afferma: «on est amené à poser la délibération de tous, ou plus exactement le droit, pour tous, de participer à la délibération comme la condition de légitimité essentielle» (traduzione mia: «siamo portati a porre come condizione di legittimità essenziale la deliberazione di tutti o, più correttamente, il diritto, per tutti, di partecipare alla deliberazione»).

⁴⁵ *Ex multis* J. RAWLS, *The Idea of Public Reason Revisited*, in *The University of Chicago Law Review*, 64, (3), 1997, pp. 765-807; J. HABERMAS, J. RAWLS, *Débat sur la justice politique*, Le Cerf, Parigi, 1997.

⁴⁶ J. COHEN (1989), *Délibération et légitimité démocratique*, in CH. GIRARD, A. LE GOFF, (a cura di), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, Parigi, 2010, pp. 203-241.

accettabile vengano prese in considerazione⁴⁷, supponendo che dato il fatto che i partecipanti sono liberi ed eguali, solamente quella che è chiamata la “forza della migliore argomentazione” emergerà nelle decisioni collettive.

L’approccio deliberativo, come detto, rigetta quindi l’idea egoistica del cittadino/elettore come consumatore. Le regole decisionali non possono cioè ricondursi alle logiche del mercato. A questo proposito è importante citare l’apporto di Jon Elster, che riprende il concetto habermasiano della legittimità democratica basata sul confronto dialogico tra i soggetti. Secondo il politologo norvegese la tecnica discorsiva e argomentativa è la pratica che deve portare alla decisione finale, che è legittima in quanto scaturente dalla forza dell’argomento migliore e non dal peso degli stessi, rispecchianti interessi particolari⁴⁸.

Infine non si può non citare il lavoro, di stampo meno filosofico, più orientato all’analisi delle esperienze concrete, di J. Fishkin e di A. Fung e di J. Gastil e P. Levine.⁴⁹ Come detto nel paragrafo precedente, anche il concetto di DD ha subito nel corso degli anni una mutazione, plasmandosi anche sulla base della vicinanza con il concetto di DP. Si può notare, a mio avviso, una certa somiglianza tra le due parabole: dopo una prima fase in cui si teorizzava il concetto, con visioni radicali e pure, che possono esistere per l’appunto solo in un mondo ideale, si passa ad un momento di sperimentazione concreta che vede necessariamente il comparire di elementi non previsti nella teoria e la perdita di quella purezza teorica originaria, difficilmente traducibile nella pratica. Da queste esperienze i teorici traggono elementi importanti per adeguare i concetti di base, in un reciproco scambio in cui i due mondi, teorico e pratico, si modificano vicendevolmente.

⁴⁷ Cfr. D. L. SCHAEFER, “*Deliberative democracy*” *the transformation of a political concept*, in ID. (a cura di), *Democratic Decision-making: Historical and Contemporary Perspectives*, Lexington Books, Plymouth, 2012.

⁴⁸ J. ELSTER (1989), *Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique*, trad. fr., in CH. GIRARD, A. LE GOFF, (a cura di), *La démocratie délibérative...*, cit., pp. 115-166.

⁴⁹ Si permetta di citare esclusivamente l’opera che racchiude interventi di tutti gli studiosi suddetti: J. GASTIL, P. LEVINE (a cura di), *The Deliberative Democratic Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Wiley, San Francisco, 2005.

In questo passaggio tra teoria e pratica avviene la commistione tra le teorie partecipative e quelle deliberative, considerando che gli strumenti creati spesso sono di fatto degli ibridi in cui si mescolano, a seconda delle esigenze, elementi dell'uno o dell'altro modello.

2.3. Due concetti distinti per due definizioni complesse. Una definizione attuale biunivoca

L'*excursus* sopra proposto rende perfettamente l'idea del grado di complessità che un'operazione definitoria, cui qui si cerca di arrivare, comporta. Occorre perciò interrogarsi sull'utilità di una definizione univoca dei due concetti, considerando che, oltre alla valenza teorica, tale definizione, per essere realmente utile e funzionale ai fini della ricerca, deve trovare riscontro nelle attuazioni pratiche, e considerato altresì il livello di commistione cui tali esperienze pratiche sono arrivate negli ultimi tempi.

Non potendo fornire immediatamente una risposta efficace si procederà per gradi, tentando di ricostruire, tenendo sempre ben presenti gli studi scientifici dei teorici già proposti, la definizione ottimale, che sia corretta a livello teorico tanto quanto confacente allo scopo. Per questo, il primo passaggio, necessitato, è quello di adottare una definizione, quantomeno approssimativa, da cui muovere e da poter poi plasmare e affinare nel corso del ragionamento.

Definiamo allora la DP come quel modello teorico di democrazia caratterizzato da un accresciuto rapporto partecipativo-collaborativo tra cittadini⁵⁰ e istituzioni, che si fonda su una spiccata estensione del bacino di partecipanti alla fase decisionale pubblica (principio di inclusione), e sulla convinzione che la partecipazione attiva produca di per sé un miglioramento nelle facoltà individuali (c.d. *empowerment* o *capacitazione*)⁵¹.

⁵⁰ Preme precisare sin da subito che la parola cittadino/i è, e sarà anche nel prosieguo, usata spesso in modo a-tecnico, o a-giuridico, per indicare in senso ampio tutti i soggetti potenzialmente coinvolti dalle conseguenze della decisione, prescindendo dalla qualificazione giuridica sottesa, ben più ristretta, che riconduce alla cittadinanza in senso formale.

⁵¹ Con il termine *empowerment* non dobbiamo intendere un'attribuzione o trasferimento di potere, in senso giuridico, ma utilizzando le parole di L. Bobbio «come

La DD è invece quel modello teorico della democrazia secondo cui l'argomentare ragionato tra soggetti, in condizioni di uguaglianza, inclusione e trasparenza, produce decisioni consensuali, che mirano al bene comune, in forza della capacità della tecnica deliberativa di trasformare le preferenze dei singoli, facendo prevalere l'argomento migliore⁵².

Queste prime definizioni permettono di affrontare sin da subito il problema che poi ha valenza cruciale, cioè il rapporto che lega le due teorie. La definizione di DD sembra, infatti, comprendere due punti fondamentali che caratterizzano la DP. Il fatto che il grado d'inclusione debba essere massimo, o comunque esteso, si ritrova in entrambe le concezioni (nelle applicazioni pratiche troveremo tuttavia delle differenze anche sostanziali). La capacitazione dei partecipanti, per quanto

capitazione, ossia nel senso di aumentare le loro capacità di elaborazione e invenzione e le loro possibilità di contare» in ID. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Roma, 2007, p. 175.

Nell'opera di M. H. BACQUÉ, C. BIEWENER, *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, La Découverte, Parigi, 2013, si mostra come la nozione di *empowerment* è utilizzata, inoltre, in opposizione al potere delle istituzioni e dei professionisti, in una critica del *welfare state* e della sua burocratizzazione, giudicato inefficace dai conservatori. Tuttavia, secondo gli autori, per parlare di portata emancipatrice dell'*empowerment* non bisogna passare per una sparizione dello stato sociale bensì sulla trasformazione dei rapporti tra gli individui e le istituzioni e questo necessita di un confronto con le attuali pratiche di governo e le loro contraddizioni.

La convinzione che la partecipazione abbia portata educativa e che così facendo si crei un circolo virtuoso è comune a tutti gli studiosi della materia, ed è un pensiero ricorrente sin dalle prime teorizzazioni. In proposito è significativo il pensiero di C. Pateman, secondo cui quella educativa è la funzione maggiore della DP, intendendo educativa nel senso più ampio, sia psicologico sia di aumento della capacità democratica; l'autore aggiunge: «*participation develops and fosters the very qualities necessary for it; the more individuals participate the better able they become to do so*» in ID., *Participation and...* cit., 1970, pp. 42-43. (traduzione mia: «la partecipazione sviluppa e rafforza le qualità necessarie a tal fine; più i singoli individui partecipano, meglio saranno in grado di farlo»).

⁵² Cfr. B. GIBKI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n° 73, aprile 2005, pp. 97-130.

difficilmente dimostrabile in concreto, è cionondimeno considerata un risultato intrinseco alle diverse pratiche, sia che le si definisca come partecipative che deliberative, le quali produrrebbero un miglioramento, sotto diversi aspetti, nelle capacità dei soggetti che vi prendono parte.

Questa prima definizione, che come detto è approssimativa, non riesce tuttavia a dar conto delle diverse sfaccettature che caratterizzano i due concetti. In primo luogo quello che non emerge è la caratteristica comune di porsi come soluzioni per un miglioramento dell'attuale sistema democratico rappresentativo⁵³.

Altro elemento “mancante” è il collegamento con il momento decisionale e le modalità di interazione tra i soggetti e le istituzioni, nonché l'ambito in cui trovano applicazione. Da un lato si può notare come, nella DP, l'interazione possa essere sì dialogica, ma culminare in un momento decisionale aggregativo, persino di voto⁵⁴, mentre si hanno interazioni esclusivamente dialogiche e non aggregative nella DD, volte al raggiungimento di un consenso. Per quanto concerne invece gli spazi concreti di applicazione la DD è potenzialmente estensibile dall'ambito istituzionale a quello extra-istituzionale e addirittura a quello privato. Di contro la DP si rivolge spesso a settori specifici, quali ad esempio la materia ambientale o la pianificazione, in cui sono coinvolti interessi che toccano la collettività, o più in generale ogni processo di *policy-making*.

In quest'ultimo aspetto si evidenzia altresì la differente connotazione delle due teorie: la DP si caratterizza, in una visione più pratica, per una maggiore attenzione ai risultati e alle applicazioni concrete, senza scegliere a priori, in maniera netta, una

⁵³ Gli istituti di democrazia diretta, presenti in tutte le maggiori democrazie occidentali, sono riusciti nel tempo a trovare la loro posizione all'interno del sistema (oggi anche a livello europeo è prevista la possibilità di proposte di legge “popolari”), ponendosi come correttivi, ad integrare il metodo rappresentativo puro. Giova tuttavia a tal proposito tener presente quanto già detto circa l'occasionalità e quindi la scarsa rilevanza di questi istituti (con l'esclusione forse dell'esperienza del sistema di consultazione referendaria adottato in Svizzera) che, nella loro applicazione storica, non sono riusciti a svolgere la funzione, potenzialmente propria, di soluzioni migliorative del sistema rappresentativo.

⁵⁴ Il che frustrerebbe, secondo la teoria deliberativa, il processo dialogico-argomentativo svoltosi fino a quel momento.

metodologia da applicare per il raggiungimento della decisione; la DD, invece, che ha natura più filosofica, si preoccupa maggiormente del rispetto delle regole procedurali di deliberazione, del metodo, considerando i risultati come necessariamente migliori di per sé, perché sviluppati secondo le regole deliberative⁵⁵. Da qui l'ulteriore caratterizzazione, seppur generica, che vede l'aggettivazione delle teorie come: DP quantitativa – DD qualitativa⁵⁶.

La DP, nei suoi sviluppi più recenti, si caratterizza inoltre per il tentativo di dare alle sue pratiche una continuità di tipo temporale. La DP non deve incentrarsi su di una partecipazione esclusivamente legata al momento decisionale, ma spingersi oltre, proseguire anche nella fase di applicazione e verifica, svolgendo una funzione che alcuni definiscono di controllo⁵⁷.

Vi è inoltre chi, come Floridia, ritiene che la DP, attraverso la partecipazione, prospetti una «specifica modalità democratica dell'assumere o prendere decisioni», che vede quindi il coinvolgimento diretto dei cittadini cui è ceduta la potestà decisionale; la DD, invece postulerebbe la deliberazione come fase di un processo preliminare alla fase di decisione, «che spetta comunque alle legittime istituzioni democratiche assumere», e da questa nettamente distinta (nonostante le relazioni di permeabilità o conflitto che si vengono necessariamente a creare tra la sfera pubblica-deliberativa e quella istituzionale-decisionale)⁵⁸.

⁵⁵ Cfr. AA. VV. (a cura di), *Policy paper "Democrazia partecipativa e legislazione regionale"*, Éupolis Lombardia, 2014, disponibile presso il sito del Consiglio regionale della Regione Lombardia all'indirizzo <http://www.consiglio.regione.lombardia.it/ricerca>, (ultimo accesso effettuato il 23.11.2015).

⁵⁶ Cfr. B. GIBKI, *Dalla teoria della democrazia...*, cit., p. 109.

⁵⁷ Sul punto segnalo l'interessante contributo di F. GIGLIONI, *La partecipazione all'attività di controllo*, in A. VALASTRO, *Le regole della democrazia...*, cit., pp. 321-356. Secondo F. Robbe si può parlare di un aspetto della DP come democrazia post-decisionale (*démocratie post-decisionnelle*), vedi F. ROBBE (a cura di), *La démocratie participative*, Actes du colloque organisé le 21 octobre 2005 par le Centre de Droit Constitutionnel de la Faculté de Droit de l'Université Jean Moulin - Lyon 3, L'Harmattan, Parigi, 2005, p. 15.

⁵⁸ Le due citazioni in A. FLORIDIA, *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*,

Questa impostazione non sembra tuttavia condivisibile, contrastando con la ricostruzione genetico-storica del concetto di DP proposta. Non che manchino tra i teorici della DP coloro i quali ne hanno enfatizzato le potenzialità, propugnando la sostituzione *in toto* del metodo rappresentativo, ma queste sono delle posizioni estreme che non hanno avuto grande seguito. Quel che si è potuto riscontrare è, di contro, come anche nella “prima fase”, quella degli anni sessanta e settanta, la teoria democratica partecipazionista si proponesse come migliorativa del sistema rappresentativo, legittimando e stimolando la partecipazione attiva di fasce di società che non si accontentavano di una partecipazione meramente elettorale. La decisione, a seguito di questa partecipazione allargata, senza specificare la forma che questa poteva assumere, era auspicabilmente più giusta ed efficace, ma il potere decisionale non era demandato o ceduto. Nella sua “seconda fase” l’istituzionalizzazione dei processi partecipativi ha comportato un adeguamento ancora maggiore dei metodi di DP, che hanno trovato posto parallelamente al circuito rappresentativo, auspicando, e ottenendo talvolta, che i risultati della partecipazione non fossero di tipo “deliberante”, bensì consultivi⁵⁹. La collocazione nella tipologia classica di potere amministrativo consultivo non vuole però sminuire la possibile vincolatività, (*rectius* il grado di vincolatività), delle risultanze scaturenti, per gli organi preposti alla decisione⁶⁰.

Paper presentato al XXVII Convegno SISP, Università di Firenze, 12-14 settembre 2013, p. 6. Lo stesso autore, nelle stesse pagine, evidenzia il richiamo alla visione habermasiana del doppio binario.

⁵⁹ Alcuni autori parlano anche della possibilità di co-decisione e *co-governance*, ipotesi rare, in cui si è previamente ceduto il pieno potere decisionale ai cittadini coinvolti. Cfr. P. NANZ, M. FRITSCHÉ, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, Edizione italiana a cura dell’Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2014, pp. 53-54.

⁶⁰ Un requisito minimo che spesso è previsto all’attivazione di strumenti di DP è quello dell’obbligo di motivazione per l’amministrazione che voglia discostarsi dai risultati del percorso partecipativo. Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC - Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n° 1, 2011, p. 10. Anzi, secondo alcuni autori l’evoluzione delle pratiche di DP dovrebbe andare verso una maggiore

Le riflessioni sopra esposte ribadiscono, qualora vi fosse stato il bisogno, la difficoltà di dare dei contorni precisi a due concetti la cui storia, specie negli ultimi vent'anni è stata spesso accomunata. Inoltre, non v'è chi non noti la naturale predisposizione di entrambi a farsi portatori di principi dell'altro, creando ancor più la sensazione di una mutuale, reciproca "appartenenza". Una definizione univoca non è perciò proponibile, né porterebbe dei frutti per lo studio di questi temi.

Considerato quanto detto, si propone una soluzione di compromesso, cioè di declinare entrambe le tipologie di democrazia in una loro versione forte (o minimalista) e in un'accezione debole (o massimalista), senza voler pretendere quella "precisione pedantesca" che anche U. Allegretti in un suo scritto ritiene fastidiosa oltre che inutile⁶¹.

Questa soluzione è quella che si ritiene maggiormente corrispondente al reale stato dell'arte. Così facendo, infatti, non si trascureranno alcune sfumature di significato che entrambi i concetti possiedono e si darà comunque risalto alle differenze di valore che essi possono assumere, secondo l'utilizzazione concreta che ne viene fatta. Questo ci permetterà di stabilire altresì quale legame è possibile individuare tra la DP e la DD.

Nella sua accezione debole la DP potrà allora estendersi a tutte quelle pratiche d'interazione tra cittadini e istituzioni in cui vi sia un qualche accrescimento della componente partecipativa, andando così a ricomprendere anche quelle forme di democrazia diretta (che nel paragrafo precedente abbiamo escluso), nonché le forme di partenariato pubblico-privato, o le varie forme di pressione, *lobbying*, e

flessibilità, escludendo qualsiasi forma anche minima di potestà decisionale che vincolerebbe eccessivamente tali esperienze, diminuendo la loro carica innovativa. *Ex multis*: L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n° 4, 2006, pp. 11-26, il quale, riferendosi alle decisioni scaturenti dai forum partecipativi afferma: «La loro forza deve risiedere nell'influenza che riescono a esercitare, non nei poteri legali che sono loro attribuiti», e ancora: «La mancanza di potere vincolante costituisce anche un suo punto di forza». Una trattazione più approfondita dell'intera problematica sarà sviluppata in seguito, costituendo uno dei fili rossi che si seguono in tutto il percorso di ricerca alla base di questo lavoro.

⁶¹ Vedi U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa in Italia e...*, cit.

rivendicazione, solo latamente partecipative, che provengono dall'esterno delle istituzioni e che non mirano ad un dialogo collaborativo⁶².

La DP in senso forte, cui questo lavoro vuole dedicare le sue attenzioni, invece, vuole designare un processo, *rectius* dei processi, più pregnanti e incisivi, che si caratterizzino per una partecipazione realmente inclusiva, che sviluppino spazi di ragionamento e dialogo argomentato che fanno tesoro degli insegnamenti del metodo teorico deliberativo, e con un grado elevato di vincolatività, nei termini in cui già in precedenza si è precisato, che miri ad aprire nuovi spazi di espressione, in particolare nei processi decisionali pubblici, per la società civile⁶³.

La DD, nella sua accezione più labile, ma anche più pura, richiamerebbe più semplicisticamente tutte le ipotesi in cui vi sia una forma di deliberazione (nel senso inglese di *deliberation*), cioè un confronto ragionato tra posizioni diverse, confondendo la formulazione teorica con il sostantivo cui si accompagna, perdendo cioè la valenza di pratica democratica. Si riunirebbero sotto questa formula quindi tutte quelle pratiche in cui siano rispettati i principi classici, già elencati, della procedura deliberativa. La DD in senso forte, si fonda invece sulla possibilità di ampliare gli spazi di partecipazione della cittadinanza nella sfera pubblica, di ripristinare il controllo dei processi decisionali pubblici, di migliorare l'efficacia e la qualità delle decisioni politiche. Il confronto argomentato non deve cioè essere fine a se stesso ma mantenere una virtù civica e di governo delle decisioni.

2.4. Il rapporto

Il fatto che le due forme siano geneticamente e anche teoricamente distinte non porta necessariamente a semplificare i rapporti che tra esse si possono creare.

A dimostrazione delle possibili interpretazioni differenti derivanti dalla complessità dell'argomento, mi sia consentito citare le affermazioni di alcuni studiosi nelle quali ci si può imbattere in uno studio su queste tematiche: secondo L. Bobbio

⁶² Tra questi anche J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, in *LGDJ, Coll. Droit et Société « Politique »*, n° 35, 1 ed., 2003, p. 175.

⁶³ La stessa convinzione ci pare di ritrovare in U. Allegretti quando afferma che «vi è nella democrazia partecipativa un salto di qualità rispetto alle semplici pratiche partecipative». ID, *Democrazia partecipativa in Italia e...*, cit., p. 2.

la DD è una forma o meglio un elemento della DP, ma i suoi contorni sono più circoscritti e definiti⁶⁴; anche secondo A. Floridia la DP contiene la DD, ma non coincide con essa⁶⁵; medesimo pensiero quello di J. Chevallier secondo cui il deliberativo non è altro che un aspetto del partecipativo, avendo la DP un campo di applicazione più ampio, che comprende tutte le forme di DD⁶⁶. Altri ancora non individuano un rapporto di “contenimento” bensì di continuità, come B. Gibki secondo cui la teoria deliberativa della democrazia può essere considerata la continuazione e il compimento della teoria partecipativa della democrazia⁶⁷; pone l’accento sulla loro realizzazione nel concreto R. Bifulco, il quale afferma che per il modo in cui sono organizzate, le forme concrete della DP sono da ritenersi applicazioni delle teorie della DD⁶⁸.

In definitiva possiamo affermare che i due concetti hanno una genesi che ci permette una distinzione sicura e chiara, tuttavia nel corso del tempo questi si sono via via avvicinati e contaminati⁶⁹.

Da una parte le forze antagoniste alla democrazia rappresentativa, ben racchiuse nella formula di “crisi del sistema” e di “deficit democratico” delle istituzioni, comunque lo si voglia chiamare, hanno spinto ad un coagulamento delle due teorie

⁶⁴ Cfr. L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in www.qualitapa.gov.it, 2007, p. 31; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia...*, cit., p. 3, dove definisce altresì la DP come un ideale politico indeterminato e multiforme.

⁶⁵ Cfr. *Policy paper “Democrazia partecipativa e...*, cit., p. 17.

⁶⁶ Cfr. J. CHEVALLIER, *L’État post-moderne...*, cit., p. 175.

⁶⁷ Cfr. B. GIBKI, *Dalla teoria della democrazia...*, cit., p. 98.

⁶⁸ Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009, in www.astrid.eu, p. 5.

⁶⁹ Cfr. L. BLONDIAUX, *L’idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin*, in *Politix*, Vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002, pp. 37-55, in cui Manin sottolinea come la DD, per come è intesa e preconizzata oggi, comporta un elemento di partecipazione continua dei cittadini ordinari; ma questo non rientrava tra gli elementi tipici della deliberazione, si è aggiunto ad essa, in quanto l’idea di DD non nasceva intrinsecamente legata a quella di partecipazione popolare, né ne era logicamente implicata.

per avere più forza nella lotta. Pur dando un giudizio di massima positivo ad un tentativo che si propone di migliorare il sistema attuale, portandolo verso una maggiore democraticità (ancora ci ispiriamo ad Allegretti con la ormai celebre espressione “democratizzare la democrazia”), così facendo non si deve però perdere di vista la reale funzione che tali strumenti possono realmente svolgere, caricandoli di aspettative eccessive e non consone. Come dicevo nelle prime pagine di questo lavoro, la DP non è, né può essere considerata la panacea di tutti i mali dei sistemi politico-amministrativi moderni. Inoltre non si deve cadere nella trappola delle generalizzazioni, volendo trascinare nella lotta al sistema rappresentativo anche altri istituti e manifestazioni della società (dalla cittadinanza attiva all’ambientalismo), che pur possono muovere in quella stessa direzione, ovvero della democratizzazione della democrazia, ma che agiscono su piani differenti rispetto agli strumenti di cui si vuole fare oggetto questo studio⁷⁰.

D’altra parte, le applicazioni delle due teorie sono risultate, e non poteva essere diversamente, caratterizzate da una tale frammentarietà e singolarità, che le caratteristiche rinvenibili nella teoria sono andate a miscelarsi e contaminarsi, perdendo quella purezza che solo nel mondo astratto delle idee può rimanere tale. Non sorprende, infatti, che dall’attuazione pratica sia derivato un mutamento delle teorie stesse, anche a livello definitorio, tanto che oggi si preferisce parlare di DP e DD al plurale, come pratiche, istituti o processi democratici o deliberativi. Le caratterizzazioni iniziali sono sfumate e la contaminazione è stata naturale, necessitata dalla continua ricerca della formula più adatta alle esigenze e al contesto in cui lo strumento partecipativo/deliberativo doveva esser inserito.

Quindi ad oggi concordo con quegli studiosi che sostengono non avrebbe senso contrapporre le nozioni di DP e DD, trattandosi di due modalità di approccio della democrazia destinate a incrociarsi e così a guadagnare reciprocamente⁷¹.

⁷⁰ Secondo l’analisi di Goirand dagli anni ’90 la partecipazione è stata oggetto di una valorizzazione quasi unanime. Cfr. C. GOIRAND, *Participation institutionnalisée et action collective contestataire*, in *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20, 2013/4, p. 7-28.

⁷¹ In questo senso *ex multis*: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa in Italia...*, cit., p. 4. Per completezza si ricorda che vi sono altresì diversi autori (tra cui sembra

Utilizzerò allora la semplice locuzione di democrazia partecipativa, o talvolta per comodità si parlerà di partecipazione, implicitamente intendendo che nella sua versione più forte, sopra già anticipata, più alta, cui oggi sembra diretta, essa abbia una forte caratterizzazione deliberativa, per designare quel nuovo modello e quindi i nuovi strumenti che si sono venuti a creare dalla fusione tra gli elementi della DP e della DD⁷². Definizione che non vuole essere univoca ma che servirà per intendersi sull'oggetto di questa ricerca.

In definitiva, pur ricordando le differenze teoriche iniziali, l'elemento fondamentale è che i nuovi strumenti democratici, se manterranno intatti gli elementi forti di novità, comuni alle due teorie, permetteranno un salto qualitativo alle nostre società e ai sistemi politici⁷³. Sembrano infatti maturi i tempi per una rigenerazione del sistema rappresentativo che andrebbe ad essere affiancato dai modelli di DP (in senso forte o DP a caratterizzazione deliberativa).

3. L'ambito spaziale delle pratiche partecipative

Terminata la necessaria chiarificazione teorico-concettuale, si può procedere a indagare più nel concreto quale sia l'ambito applicativo degli strumenti di DP.

Come già accennato quando si tentavano di enunciare le differenze e affinità tra i due concetti di DD e DP, l'ambito di applicazione privilegiato è quello

importante citare almeno l'opera di L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005, che invece sostengono una visione della DD che la dovrebbe staccare dalla DP. Questi studiosi ritengono infatti qualitativamente superiore la "proposta" della teoria deliberativa e per questo propendono per una non-assimilazione tra i due concetti.

⁷² Piace anche l'idea di Mengozzi che, ispirandosi a Fung e Cohen, afferma: «Quando necessario, terrò distinte le due denominazioni per conformarmi al linguaggio corrente, pur auspicando un suo mutamento, e quando non necessario a privilegiare l'uso di *governance* partecipativa o di democrazia partecipativa, per intendere un meta-processo di incremento democratico, tramite inclusione, connessione e uguagliamento tra individui, attori e autorità, nelle decisioni pubbliche», in A. MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, n° 2, 2011, p. 260.

⁷³ Cfr. F. ROBBE (a cura di), *La démocratie participative...*, cit., p. 17.

dell'urbanistica, delle scelte impattanti in materia ambientale, della gestione del territorio più in generale. Questa prima approssimazione non tiene conto tuttavia di uno strumento classico di DP quale il bilancio partecipativo, in cui si utilizzano i principi partecipativi e deliberativi per scopi più generali⁷⁴.

Inoltre tale delimitazione spaziale appare troppo semplicistica e non corrispondente al reale grado di applicabilità delle pratiche partecipative. L'ambito spaziale è infatti in costante espansione, sia per quanto concerne le materie che possono essere interessate (come dimostrano le sperimentazioni in campo sociale, sanitario), sia per quanto riguarda la fase entro cui si inseriscono⁷⁵. Nel paragrafo 2.3 si accennava, per esempio, a come la naturale evoluzione di tali pratiche sia verso la fase post-decisionale, di attuazione e valutazione, e non mancano le esperienze che già si muovono in questa direzione.

Per concludere, sempre più spesso le amministrazioni sfruttano questi nuovi spazi e tecniche per coinvolgere i cittadini nella formazione degli atti normativi o per ampliare le proprie visioni su temi globali che toccano l'etica e la morale⁷⁶. Proprio in quest'ultimo senso possiamo ricordare che in Francia sono state svolte già tre consultazioni dei cittadini con uno strumento partecipativo chiamato *conférence de citoyens* (che ricalca in buona parte il modello danese delle *consensus conference*).

⁷⁴ Parlo di scopi generali con riferimento al bilancio partecipativo in quanto non mi sembra che tale strumento si possa ricondurre esclusivamente ad un processo in materia economico-finanziaria. Le scelte che sono demandate ai cittadini attraverso questa speciale pratica, che evidentemente concernono la gestione di denaro pubblico, sono più profondamente legate alla gestione programmatica, da parte dell'amministrazione, avendo ricadute importantissime in tutti i settori delle politiche pubbliche. Sul bilancio partecipativo e sulle sue applicazioni e funzioni si rimanda al Cap II, par. 1.

⁷⁵ Si parla in proposito di DP come di un modello a "geometria variabile" per evidenziare come le forme, e quindi anche i contorni, possano mostrarsi e plasmarsi in maniera diversa, rendendo difficile ogni tentativo di uniformazione e classificazione inteso in termini tradizionali.

⁷⁶ Nel Cap. V, par. 3.2 si analizzerà l'esempio italiano delle consultazioni *online* che, per l'appunto, si caratterizzano per una loro dimensione puramente orientata ad una partecipazione che potremmo definire "legislativa", in quanto si inserisce nel processo di formazione della normativa.

Queste conferenze hanno toccato argomenti particolarmente delicati sui quali lo Stato riteneva importante sentire il parere della popolazione. In particolare hanno riguardato il tema dei cambiamenti climatici e dello sviluppo sostenibile, il tema degli OGM nell'agricoltura e nell'alimentazione, e il tema delle risorse idriche⁷⁷.

Questa enorme diffusione rende l'idea, a mio modo di vedere, di quanto ancora siano ampi gli spazi per un miglioramento della qualità dei processi decisionali nelle democrazie contemporanee.

A questo proposito si consenta una digressione: la partecipazione democratica ha avuto per lungo tempo un'unica "posizione" nei sistemi politici moderni, ovvero nella fase ascendente, quella che gli inglesi chiamano *politics*. In proposito le conquiste riguardanti il suffragio universale, la libertà di associarsi e la conseguente nascita dei partiti di massa, così come dai sindacati, hanno, in maniera più o meno ampia, soddisfatto le necessità democratiche scaturenti dalla società, che si riconosceva nelle decisioni assunte dai governanti eletti secondo il sistema rappresentativo. Per quanto concerne poi la partecipazione alla cosa pubblica, le istanze che nascevano in tal senso erano ben incanalate nel più forte ed omogeneo riconoscimento, anche ideologico, con i suddetti partiti e sindacati, presenti capillarmente nel territorio e in grado di dare linfa a quel patto sociale necessario per il benessere di un sistema paese⁷⁸.

Oggi per tutta una serie di ragioni il sistema non sembra più funzionare a

⁷⁷ Queste conferenze prevedono la partecipazione di un numero ristretto di cittadini ordinari che, dopo una prima fase di formazione, sono chiamati a dialogare con rappresentanti del mondo politico, economico e altri esperti del settore. In seguito a questo dibattito, che dura circa quattro giorni, viene redatto un rapporto contenente le raccomandazioni e i pareri dei partecipanti, che sarà poi reso pubblico e trasmesso alle autorità politiche competenti sul tema.

⁷⁸ In passato i partiti riuscivano ad essere il punto di riferimento in termini di valori comuni, consentendo la formazione di un'identità collettive, un senso di appartenenza e di compartecipazione alla politica del paese. Oggi invece i partiti hanno perso la loro "base" e hanno sempre maggiori difficoltà ad assolvere a questo ruolo. Cfr. D. DELLA PORTA, *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in *Partecipazione e conflitto*, n° 0, 2008, p. 19.

dovere, i problemi sono noti: la maggiore complessità e diversificazione degli interessi che, meriterebbero, ma non trovano alcuna tutela; la maggiore consapevolezza, da leggere positivamente, delle dinamiche politico-decisionali e della loro influenza sulla vita delle persone; la caduta vertiginosa di capacità dei partiti e sindacati di recepire questi interessi e porsi come tramite legittimo tra la società e i rappresentanti eletti; il conseguente scollamento percepito, a torto o a ragione, tra la base sociale e i vertici che gestiscono il potere decisionale; le decisioni che, calate dall'alto, non sembrano più godere della legittimazione necessaria per essere rispettate, non rispecchiando nemmeno le reali esigenze della popolazione interessata⁷⁹.

Tutto questo ha portato a interrogarsi sulle modalità per uscire da tale crisi, trovando, secondo alcuni la risposta nella rinnovazione dei processi organizzativi e decisionali delle istituzioni pubbliche, corresponsabilizzando i soggetti amministrati e coinvolgendoli nella gestione della cosa pubblica attraverso strumenti di partecipazione profondamente rinnovati.

Ma questo di per sé non è sufficiente, la partecipazione deve svilupparsi e incrementare, e a ciò mirano e sono più efficacemente rivolti gli strumenti di DP,

⁷⁹ Sulla "crisi della democrazia" i contributi da citare sarebbero innumerevoli. Una lettura cui voglio rinviare, trovandola di particolare interessante per comprendere quanto radicati nel tempo siano questi problemi, tanto da far dubitare non si tratti di criticità sistemiche, è quella di: M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WATANUKI, *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975. In particolare nel secondo capitolo dell'opera, in cui Crozier analizza la situazione dell'Europa occidentale, emerge un quadro affatto dissimile da quello odierno, in cui i Governi europei sono percorsi da un problema di base di governabilità alla cui base è posta la crescente complessità derivante dalla crescita economica e dallo sviluppo politico. A questa crescente complessità fa da contraltare l'incapacità degli amministratori europei a costruire delle scelte politiche adeguate. Curioso inoltre notare come lo stesso autore citi l'Italia, quale esempio negativo, come paese caratterizzato da un sistema politico incapace di prendere decisioni. Di contro si propone l'esempio svedese, in cui si ha un forte sistema di *decision-making* locale e la presenza di un soggetto come l'*ombudsman* e della relativa procedura che permetterebbero di gestire meglio la complessità dei problemi esistenti. Cfr. IBIDEM, *op. ult. cit.* pp. 12-18.

nella fase che potremmo dire discendente, quella che in inglese definiamo di *policy*. Si tratta cioè di quel momento valutativo dell'interesse generale, in passato riservato ai politici e in cui entravano in gioco le spinte decisive anche dei grandi imprenditori, così come dei sindacati, quali portatori di interessi di categoria. Questa valutazione è immediatamente antecedente la decisione, ed è il momento in cui si procede ad una ponderazione degli aspetti positivi e negativi di ciascuna scelta. Questo è il vero e cruciale momento in cui gli strumenti di DP possono risultare decisivi: quello della formazione delle politiche pubbliche, l'attività di *policy-making* in senso più puro⁸⁰. Il mito di un interesse generale unico e univoco, in un mondo così complesso e globalizzato, non è più così facilmente raggiungibile (e forse non è più tale), e i metodi che in passato potevano essere adatti ad amministrare, oggi non possono far fronte a tale complessità che porta invece frammentazione e disuguaglianza.

In passato l'amministrazione era prevalentemente valutata sulla base della produzione dei servizi; oggi, pur permanendo ed essendo vitale quest'aspetto (anche se sempre più i servizi sono inevitabilmente demandati all'esterno), la vera e reale sfida per le amministrazioni, viste anche le risorse sempre più scarse, è quella di produrre politiche pubbliche adeguate. E queste possono derivare soltanto da processi decisionali inclusivi, che aprano cioè le porte ad una collaborazione con i propri cittadini, con il mondo associativo, con le altre amministrazioni e con i privati, con un

⁸⁰ Si parla, per convenzione, di un vero e proprio ciclo di *policy-making* che seguirebbe uno schema tipico, riassuntivo dell'intero processo. Tradizionalmente le elaborazioni sul tema hanno portato alla teorizzazione di un modello su cinque fasi: 1. L'identificazione e presa d'atto del problema; 2. La proposta delle soluzioni; 3. La scelta della soluzione; 4. L'attuazione o implementazione; 5. Il controllo. A ciascuna fase corrisponde un'azione specifica da parte dell'amministrazione: nella fase 1 si procederà a stabilire un piano d'azione, un'agenda; nelle fasi 2 e 3 ci sarà la formulazione delle varie *policy* e la decisione; nelle fasi 4 e 5 infine si opererà la valutazione, *in itinere* e *ex post*. La partecipazione dovrebbe ritrovarsi lungo tutto l'ipotetico ciclo ma, soprattutto, nella fase di valutazione *ex ante*, quando vengono formulate le proposte di soluzione al problema.

grado di intensità e modalità che variano da caso a caso⁸¹. Questo dovrebbe avvenire a qualsiasi livello decisionale, e dovrebbe comportare una corretta e coerente valorizzazione della pianificazione e programmazione degli interventi⁸².

Tutto ciò comporta un cambio di paradigma, da un'amministrazione che decide ad un'amministrazione che collabora, sempre più aperta e trasparente, e quindi una nuova funzione che valorizzi la partecipazione della società c.d. attiva⁸³.

Si palesa perciò una situazione in cui non vi può più essere alcuna politica pubblica gestita senza il ricorso a forme d'interazione con la società civile e tutte le sue componenti⁸⁴.

⁸¹ Cfr. L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004.

⁸² La mancanza di una capacità programmatica coerente è forse la carenza più grave al giorno d'oggi, e solo in parte ci si sta rendendo conto di quanto ciò sia fondamentale per la gestione della cosa pubblica. La tendenza è invece stata, e spesso continua ad essere, quella di interventi e scelte totalmente scollegate tra loro, secondo logiche riparatorie, di reazione e soluzione del problema nell'immediato ("effetto toppa"), senza invece alcuna seria considerazione delle scelte, a volte dolorose, da compiere per evitare che i problemi si verificino nuovamente e trovando le risorse per opere di prevenzione.

⁸³ Si veda ancora L. BOBBIO (a cura di), *A più voci...*, cit., p. 10, in cui l'autore adotta la definizione, data da D. Osborne e T. Gaebler, e contenuta nel loro libro "Reinventare l'amministrazione", dell'amministrazione post-burocratica come amministrazione catalitica. Quest'amministrazione, come il catalizzatore, non sarà preordinata a prendere decisioni da sé ma le favorisce o le rende possibili, stimolando, sollecitando la partecipazione. Si noti in queste parole un primo, importante, contatto con il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118.4 della Costituzione, nella sua concezione più moderna.

Per cosa s'intenda con "cittadinanza attiva" si rinvia alla lettura di un testo di grande successo, cui si sente profondamente debitori per molte delle suggestioni che poi hanno portato a questo lavoro di ricerca: G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

⁸⁴ La diffusione di "arene discorsive" che prevedano questo tipo di interazione è quello che s'intende con il passaggio dal *government* all'attuale *governance*. Cfr. L. BOBBIO, *Types of deliberation*, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 6, Iss. 2, Art. 1, 2010, p. 20.

Questa ulteriore specificazione ci porta d aggiungere un tassello alla definizione prima proposta: la DP in senso forte è perciò tale quando l'azione è sviluppata entro processi decisionali inclusivi dotati di un minimo di istituzionalità.

CAP. II - Un po' di storia della democrazia partecipativa. Un giro intorno al mondo per individuare le tappe fondamentali verso un'istituzionalizzazione degli strumenti

Lo sfondo teorico che si è cercato di ricostruire, pur nella sua ricchezza e complessità, non sarebbe di per sé sufficiente a dare piena contezza dell'argomento. La DP svela infatti il suo contenuto più profondo nelle applicazioni concrete, mostrandosi nella sua molteplicità di strumenti e pratiche, a prescindere da come le si voglia etichettare. Una verifica empirica dei principi sopra esposti risulta perciò imprescindibile, anche per ricondurre la ricerca ad un campo più propriamente giuridico pratico.

Il mondo della DP è tuttavia, come già detto, realmente molteplice nelle sue forme e non si vuole in questa sede procedere ad un'opera di mera elencazione o catalogazione sterile. L'intento ultimo perseguito è quello di comprendere se l'istituzionalizzazione di pratiche partecipative sia da considerarsi auspicabile anche nel sistema amministrativo italiano, *rectius* nel ciclo di *policy making*⁸⁵.

Prima di indagare le esperienze presenti al nostro interno è però utile ripercorrere alcune tappe fondamentali che provengono "dall'esterno" e che permetteranno di operare una verifica del processo di istituzionalizzazione del modello di DP. Un percorso di questo tipo permette, infatti, di coniugare da un lato la riflessione storico-evolutiva del problema con l'analisi di alcuni strumenti partecipativi particolarmente significativi, i quali pongono le basi per una proposta concreta per la situazione italiana; dall'altro si tenta altresì di dar conto della estensione geografica globale del tema, cui si aggiunge l'articolazione su più livelli, dal locale al sovranazionale, altro aspetto particolarmente significativo anche in ottica di diritto interno.

⁸⁵ Il processo di istituzionalizzazione, lo si chiarirà meglio *infra*, vuole raggiungere lo scopo di far acquisire un ruolo legittimato agli strumenti di DP, tanto da farne veri e propri strumenti di *policy* con cui governare.

Si partirà perciò, seguendo un ordine rigorosamente cronologico, dall'esperienza che ha dato il via alla DP moderna, il bilancio partecipativo della città di Porto Alegre, in Brasile, che costituisce un esempio paradigmatico di uno strumento particolarmente forte, con un alto grado di istituzionalizzazione e con caratteristiche peculiari rispetto agli altri ricondotti al *genus* della DP. Il bilancio partecipativo è stato poi introdotto in tutto il mondo, dimostrandosi una *best practice*, a testimonianza di una forte permeabilità di questi strumenti, la cui contaminazione reciproca è costante, talvolta superando barriere giuridico-istituzionali che parrebbero insormontabili.

A dimostrazione del rilievo globale e delle comuni esigenze in merito, si analizzeranno la Convenzione di Aarhus e due atti normativi dell'Unione Europea, i quali hanno avuto e continuano ad avere un ruolo importante nella spinta ad un adeguamento di tutti gli Stati ad un riconoscimento di forme di DP sempre più incisive e vincolanti per i decisori pubblici.

Infine si presenterà lo strumento del *WWViews*, ideato in Danimarca ma che ha visto partecipare cittadini di tutto il mondo, il quale, per caratteristiche, rappresenta una sfida ambiziosa che può forse preconizzare la DP del futuro.

1. Da Porto Alegre al mondo intero

Le vicende della città brasiliana di Porto Alegre sono ben note a chi si occupa della tematica della DP, il numero di studi in merito è eccezionale, ed è per questo motivo che, in questa sede, non si cercherà di proporre un'ulteriore approfondimento o di esporre esaustivamente tale esperienza; tuttavia non si può nemmeno trascurare quello che, ad oggi, è uno degli esperimenti meglio riusciti di pratica partecipativa, per cui si cercherà di darne un resoconto, talvolta sommario, mettendo in luce alcuni aspetti che sono funzionali al prosieguo della ricerca⁸⁶.

⁸⁶ Non avendo condotto degli studi specifici in merito all'esperienza portoalegrense, le informazioni contenute nel presente paragrafo provengono in gran parte dai numerosi articoli, che via via saranno citati in nota, scritti sull'argomento dallo stesso autore: Giuseppe Allegretti, cui si rimanda per una trattazione più esaustiva e puntuale.

Porto Alegre è la capitale dello Stato di Rio Grande do Sul, ha circa 1.400.000 abitanti e si trova al centro di un'area metropolitana con circa 5.000.000 di abitanti. Fino all'inizio degli anni ottanta, la città, ha vissuto una forte crescita demografica, cui di pari passo è seguita una forte concentrazione del reddito esistente nelle mani delle ristrette fasce agiate; questa situazione ha originato gravi squilibri, lasciando un terzo della popolazione ai margini dell'infrastruttura urbana, tendenzialmente dimenticata dall'amministrazione comunale.

Nel 1988 il Brasile, anche grazie all'importante contributo di un ampio movimento popolare organizzato, si dota di una nuova costituzione dal carattere notevolmente progressista, passaggio fondamentale per l'introduzione dello strumento che poi sarà definito bilancio partecipativo.

Su queste premesse, infatti, a Porto Alegre, nel 1989 le elezioni comunali furono vinte, per la prima volta, da una coalizione guidata dal Partito dei Lavoratori (PT), che comprendeva al suo interno diverse anime della sinistra radicale e componenti delle comunità cristiane di base, che operavano soprattutto nelle *bidonville* del paese. In quegli anni esisteva ancora un'enorme massa di cittadini che vivevano in quartieri o borgate non regolarizzate, abitando in baracche, senza nessun servizio primario, senza acqua potabile, fognature e strade pavimentate.

Rispettando gli impegni presi in campagna elettorale, il PT cominciò sin da subito a dialogare con i movimenti sociali per trovare la soluzione più adatta alla pressante richiesta di una maggiore attenzione alle fasce più deboli e povere della popolazione, concentrate in alcuni quartieri, e quindi garantire una maggiore partecipazione di questi alle scelte economico-finanziarie del comune. Lo strumento che ne scaturì fu l'*Orçamento Participativo*, il bilancio partecipativo (d'ora in avanti BP), che strutturava una discussione democratica che riguardasse sia le priorità del bilancio comunale, sia l'adozione del Piano annuale degli Investimenti. Nei primi anni le difficoltà furono diverse, legate alle condizioni avverse già elencate e all'inesperienza degli stessi amministratori, ma negli anni il suo funzionamento è stato perfezionato grazie ad alcuni aggiustamenti⁸⁷, così che, dal 1994, il BP è

⁸⁷ La caratteristica fondamentale che ha permesso un costante miglioramento dello strumento è stata l'inserimento del principio di autoregolamentazione del BP. In forza di questo carattere, ogni anno gli amministratori comunali e i partecipanti al processo si

diventato un processo che mobilita decine di migliaia di persone provenienti da tutte le aree della città⁸⁸.

1.1. Il funzionamento e l'inquadramento giuridico

La forma di funzionamento, in breve, è la seguente:

1) La città è stata divisa in 16 aree (regioni), sulla base di criteri geografici, sociali e di organizzazione comunitaria, attraverso le quali si organizza la partecipazione, tramite assemblee generali per registrare i bisogni della popolazione⁸⁹. Inoltre, per far sì che emergessero anche alcune problematiche talvolta

riuniscono, in una commissione mista, per discutere, valutare ed eventualmente modificare le regole organizzative sottese al BP stesso. Si struttura così una continua ricerca degli accorgimenti migliori ai meccanismi esistenti, per fronteggiare le nuove sfide che nel tempo necessariamente vanno a porsi. Come sottolinea G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive La nuova forma di governo delle Regioni*, I volume, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 551 e ss., la possibilità di autoregolamentarsi porta con sé un'altra importante conseguenza per i cittadini che vi partecipano, teorizzata dalle pratiche partecipative e deliberative, cioè quella proprietà educativa, pedagogica e formativa insita nello strumento, che: «favorisce l'approfondirsi delle capacità di ampliamento degli orizzonti (sia dei cittadini che degli amministratori) al di fuori dell'immediatismo politico, ma anche il grado di autocoscienza e riflessione critica dei partecipanti».

⁸⁸ Nel 1994, per esempio, più di 11 mila persone, e nel 1998 più di 35 mila persone, hanno partecipato alla I^a, II^a ed alle fasi intermedie, coordinate direttamente dal Comune. Se a queste si sommano coloro che hanno partecipato alle innumerevoli riunioni organizzate da associazioni comunitarie ed enti popolari, avremo circa 100 mila persone coinvolte in qualche modo nell'elaborazione del bilancio comunale. Inoltre, circa centomila organismi di abitanti e associazioni sono registrati nel BP.

⁸⁹ Le assemblee, rispettando a pieno il principio di massima inclusione caro alle teorie partecipative (e deliberative), utilizzano il metodo della porta aperta, ovvero lasciano libera la partecipazione di tutti i cittadini che siano interessati a prendervi parte. Non esiste perciò un privilegio di alcun tipo per le forme di partecipazione "organizzata", quella associative-corporativa, anche i singoli possono partecipare. Cfr. G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana:...*, cit., il quale conferma come questo aspetto sia da considerarsi come un grande salto di qualità rispetto alle precedenti forme di partecipazione della società civile alla

trascurate e per garantire una certa omogeneità nei lavori (inizialmente le esigenze che emergevano erano prevalentemente rivolte alle opere di urbanizzazione, trascurando le esigenze sociali di molte aree, e si caratterizzavano per un'eccessiva frammentarietà e talvolta addirittura si creavano situazioni di incompatibilità tra le scelte di due aree limitrofe), furono create cinque strutture di partecipazione di tipo tematico, che riguardano: organizzazione della città e sviluppo urbano; circolazione e trasporti; salute e assistenza sociale; educazione, cultura e tempo libero; sviluppo economico e tassazione. Sia nelle aree territoriali che in quelle tematiche vengono eletti dei rappresentanti, alcuni in misura proporzionale alla popolazione dell'area, altri, in via equitativa, in numero eguale per ciascun'area per bilanciare eventuali squilibri, e sono chiamati delegati e consiglieri.

2) La definizione delle priorità è realizzata dai Forum di delegati di area e per tema, i quali dialogano con i consiglieri di ogni regione. La struttura di vertice dell'intero processo è il Consiglio del BP: esso è costituito da 2 consiglieri per ognuna delle 16 aree della città, da 2 consiglieri eletti in ognuna delle 5 strutture tematiche, da un rappresentante del sindacato degli Impiegati Municipali e da un rappresentante dell'Unione delle Associazioni di Abitanti di Porto Alegre. I rappresentanti del governo sono invece due e non hanno diritto al voto. Il mandato dei consiglieri ha la durata di un anno, con la possibilità di rielezione consecutiva.

3) Dopo il processo delle riunioni avvenuto all'interno delle strutture per tema e per area, e la costituzione del Forum dei Delegati e del Consiglio del BP, inizia la formazione finale del Bilancio del Comune e dei Piani di Investimenti. In primo luogo, l'insieme delle segreterie e organi del governo partecipano alle riunioni del Consiglio Municipale per discutere le opere, i loro costi e la fattibilità tecnica. Una volta in possesso di queste informazioni, i consiglieri e i delegati fissano una seconda tornata di dibattiti con le comunità. Successivamente, l'Esecutivo presenta ai consiglieri la proposta di bilancio in dettaglio, comprensiva di tutte le voci di entrata e di uscita. Grazie alla formalizzazione dei criteri di distribuzione delle risorse, il BP permette di combinare la giustizia sociale con la logica maggioritaria (la priorità

formulazione delle politiche municipali, che spesso riservano spazi di ascolto soltanto a rappresentanti di associazioni o entità organizzate che agiscono come "lobby".

viene data a quei progetti che, una volta soddisfatti i criteri redistributivi, incontrano maggiore adesione dei partecipanti al ciclo di assemblee popolari)⁹⁰.

Definiti i grandi numeri del bilancio, si passa quindi alla definizione del Piano di Investimenti: a) la priorità dell'area (scelta nelle riunioni plenarie di area – bonifica, educazione, pavimentazione, ecc.); b) la popolazione totale dell'area (le aree con maggior popolazione hanno peso maggiore); c) carenze del servizio o dell'infrastruttura (le regioni più carenti hanno peso maggiore). Dall'incrocio di questi criteri e dalla discussione con le popolazioni, si definisce l'investimento e le opere che ci saranno in ogni area, alle quali si sommano le opere settoriali e di interesse per tutta la città, proposte dalla struttura tematica e dallo stesso governo.

4) Dopo l'approvazione del bilancio comunale da parte del Consiglio, la proposta viene inviata dall'Esecutivo alla Giunta Comunale degli Assessori. È qui che si concretizza l'unione della democrazia partecipativa con la democrazia rappresentativa. Si tratta di un rapporto naturalmente teso e difficile, ma che si è rivelato estremamente positivo. Gli assessori discutono con l'Esecutivo e con i Consiglieri sui numeri del bilancio, presentano correzioni e suggerimenti di modifiche. Si avvia, allora, una forte negoziazione che porta sì a dei cambiamenti, i quali tuttavia non influiscono sulla struttura globale del bilancio, visto che gli stessi assessori sanno che è il risultato di un processo di non-equivoca rappresentatività sociale e politica.

Il BP è quindi un meccanismo con una sua rilevanza sul piano giuridico, perché la stessa Costituzione Federale e lo Statuto del Comune di Porto Alegre prevedono genericamente la partecipazione della comunità nella gestione del bilancio; ma, per il resto, resta un processo con forti connotazioni informali, non regolato da una legge, ma autoregolato attraverso un semplice statuto interno che muta quasi ogni anno. Lo Statuto infatti non menziona espressamente il BP, ma ne fa cenno, in via indiretta, solamente in due norme: l'art. 85 e l'art. 116. Nel primo si stabilisce che: «Per la pianificazione è garantita la partecipazione popolare nelle diverse sfere di discussione e deliberazione»; nel secondo articolo si afferma che: «resta garantita la

⁹⁰ Cfr. G. ALLEGRETTI, *Le origini del bilancio partecipativo: un contributo dal sud del mondo*, 2011, in <http://lnx.csvbasilicata.it>.

partecipazione della comunità, a partire dalle regioni del municipio, nelle tappe di elaborazione, definizione e accompagnamento dell'esecuzione del piano pluriennale, delle direttrici di bilancio e del bilancio annuale».

Questa flessibilità si fonda sull'idea che la garanzia di continuità e di ampliamento dell'esperienza derivi direttamente dalla forza del movimento popolare che la sostiene. Ma questa informalità può essere altresì un'arma a doppio taglio. Se da un lato, infatti, apre la possibilità ad un continuo perfezionarsi dei contenuti, evitandone la routinizzazione e burocratizzazione, dall'altra lo rende soggetto alla volontà politica del momento, non garantendolo, in linea teorica, contro l'eventuale decisione di un futuro esecutivo di spazzarlo via dalla scena pubblica⁹¹.

La struttura del BP ideato a Porto Alegre lo pone come strumento consultivo con una forte proceduralizzazione, e si colloca, nel sistema istituzionale, parallelamente agli organi rappresentativi (Giunta Municipale e Consiglio Comunale) responsabili dei processi di definizione e approvazione del bilancio. Questa prima esperienza dimostra come sia possibile attuare in maniera efficace delle forme di partecipazione senza sostituirsi agli organi democraticamente eletti⁹².

1.2. La propagazione su scala mondiale

L'esempio del BP portoalegrese non ha poi tardato ad espandersi e trovare emulazioni, dapprima nelle altre città brasiliane e di tutto il Sud America, poco più tardi sbarcando in Europa e nel resto del mondo⁹³. Gli esiti non sono sempre stati positivi e il modello è stato, a ragione, profondamente adattato secondo i casi. In particolare nel c.d. "ritorno delle caravelle", cioè il passaggio dalle esperienze sudamericane a quelle europee, si è potuto osservare come le problematiche, le priorità emergenti dalla società europea, non riguardavano evidentemente più la lotta contro la corruzione o bisogni primari della popolazione; i BP europei erano più spesso mirati a problemi di gestione del territorio comunale, di pianificazione urbana

⁹¹ Cfr. G. ALLEGRETTI, *Il Bilancio Partecipativo come cultura urbana del dialogo*, in www.planum.net.

⁹² Cfr. G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: ...*, cit.

⁹³ A titolo esemplificativo basti ricordare che si dà conto di esperienze di BP anche in Cina, Indonesia, Nuova Zelanda, Namibia.

o ambientali (parchi, piste ciclabili, smaltimento dei rifiuti e raccolta differenziata, piani di azione locale, etc.)⁹⁴. Un altro carattere che differenzia i bilanci partecipativi europei da quelli sudamericani (esemplificati dal caso portoalegrense) è dato dalla partecipazione prevalente di soggetti appartenenti alle classi medio-alte della popolazione, generalmente con un alto livello di istruzione, il che stride con la predominante partecipazione dei cittadini meno abbienti nelle esperienze sudamericane. Inoltre le potestà decisionali riservate ai comuni sono più limitate in Europa, non consentendo spazi di manovra troppo ampi, sì che l'impatto di tali strumenti è meno incisivo e spesso il BP non arriva a consentire una vera e propria co-decisione, lasciando invece una mera capacità consultiva⁹⁵.

Oggi il bilancio partecipativo è uno strumento utilizzato in città di grandissime dimensioni, come New York, Parigi e Milano, così come in realtà comunali piccolissime, la città italiana di Grottammare, nelle Marche, è un caso storicamente longevo che spesso viene preso ad esempio. Le differenze tra i diversi bilanci partecipativi, come già detto, sono enormi, sia in termini di risorse destinate⁹⁶ sia in termini di modalità decisionali, ma ciò che appare importante sottolineare è la volontà politica degli amministratori di rimettere in gioco, almeno parzialmente, la propria egemonia decisionale. Il BP è da un lato uno strumento che modernizza l'amministrazione comunale, dall'altro lato assume sempre più un modo per recuperare consensi, avvicinarsi alla cittadinanza, rinunciando ad una forte discrezionalità decisionale sulle scelte. Non si può tuttavia negare l'effetto positivo che l'introduzione di un tale strumento induce nella popolazione; esso è di per sé un passo fondamentale per quel nuovo patto sociale tanto auspicato.

⁹⁴ Vedi J. TALPIN, *Les budgets participatifs en Europe. Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux*, in *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 73/74, 2009, pp. 141-165.

⁹⁵ Cfr. D. STOKKINK (a cura di), *Le budget participatif: un outil de citoyenneté active au service des communes*, in *Participation citoyenne – Collection cahiers pour la solidarité*, n° 33, ott. 2014.

⁹⁶ Parigi risulta essere attualmente la prima in questa ipotetica classifica, con un budget complessivo di 500mila euro, rappresentante il 5% della disponibilità comunale, finora il più alto montante messo a disposizione a livello internazionale per un bilancio partecipativo.

2. La Convenzione di Aarhus

Altra tappa fondamentale, che mostra il progressivo potenziamento del livello di istituzionalizzazione dei processi partecipativi e la rilevanza giuridica del tema, è stata quella della Convenzione di Aarhus, così chiamata dal nome della città danese nella quale è stata sottoscritta il 25 giugno 1998⁹⁷. La Convenzione fu stipulata in occasione della Conferenza internazionale sulla libertà di informazione e sulla partecipazione in materia ambientale, promossa dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (UNECE). Si tratta quindi di un trattato internazionale, giuridicamente vincolante per gli Stati che lo hanno firmato e ratificato e per le organizzazioni internazionali che vi hanno aderito, come è stato per l'Unione Europea⁹⁸.

Essa propone un modello fondato su tre “pilastri” che vanno a sostanzinarsi in altrettanti diritti che ogni Parte contraente si impegna a garantire nel proprio ordinamento: 1) il diritto di accesso alle informazioni ambientali detenute da un'amministrazione pubblica; 2) il diritto di partecipazione del pubblico ai processi

⁹⁷ Il testo ufficiale è consultabile *online* sul sito dell'UNECE all'indirizzo: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> (disponibile in lingua inglese, francese e russa). Una versione non ufficiale, in lingua italiana, è invece consultabile all'indirizzo: http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/normativa/convenzione_aarhus_25_06_1998.pdf

⁹⁸ La Convenzione è stata sottoscritta nel 1998 ed è entrata in vigore nel 2001. La sua approvazione da parte dell'UE è avvenuta con la decisione 2005/370/CE del Consiglio ed è stata applicata alle istituzioni comunitarie con il regolamento 2006/1367/CE. Questo ritardo derivava dalla necessità di adeguare la normativa europea per una corretta attuazione dei vincoli prescritti dalla Convenzione. Si segnala tuttavia che l'UE aveva già recepito i principi del primo e secondo pilastro attraverso la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio “sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale” e la direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio “che prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale e modifica le direttive del Consiglio 85/337/CEE e 96/61/CE”. Per quanto riguarda l'Italia, invece, è con la Legge del 16 marzo 2001, n. 108 che si è proceduto a formale ratifica.

decisionali aventi effetti sull'ambiente, 3) il diritto di accesso alla giustizia in materia ambientale⁹⁹.

Si tratta, è evidente, di regole che hanno un ambito di applicazione specifico e limitato, quello ambientale, il quale ha da sempre costituito un terreno di sperimentazione privilegiato per le tematiche partecipative¹⁰⁰. Ma questo non deve sminuirne la portata, bensì deve spingere ad indagarne la struttura e gli esiti, per verificare la possibilità di una sua estensione a livello più generalizzato. Il fatto che tali sviluppi siano giunti in materia ambientale dipende dalle caratteristiche intrinseche dei problemi ambientali. Questi sono tendenzialmente problemi che definiremmo complessi e controversi in cui le ipotesi sono spesso tra loro contraddittorie e in cui il livello di tecnicismo assume picchi elevatissimi.

Questo alto grado di incertezza comporta che si sia, da sempre, ricercato in questo campo più che in altri il "consenso" nelle decisioni, o quanto meno la loro accettazione.

Inoltre il loro impatto è particolarmente esteso facendo assurgere il tema ambiente a problema globale in cui perciò sono coinvolti tutti gli attori ai diversi livelli di governo e ben oltre il quadro istituzionale classico. Le responsabilità sono perciò diffuse e necessitano di un interessamento, un'azione e una soluzione solidale.

Il secondo pilastro, infatti, tocca il cuore del problema di questa ricerca, dettando norme che, se correttamente attuate, darebbero un forte slancio alla realizzazione di una DP in senso forte. Mi riferisco agli articoli 6, 7 e 8 della

⁹⁹ La Convenzione di Aarhus riprende e sviluppa ulteriormente dei principi che si erano già affacciati sul panorama internazionale in occasione della Dichiarazione assunta a Rio de Janeiro (Brasile) in esito alla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED), tenutasi dal 3 al 14 giugno 1992. In particolare si può richiamare il decimo principio in cui si affermava che: «Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli».

¹⁰⁰ Senza intenti di approfondimento si ricordi che l'ambiente, quale diritto e dovere, a piena valenza costituzionale, ha acquistato significato giuridico pregnante dall'accostamento all'art. 2 Cost. e ai doveri di solidarietà sociale che vi si affermano. Sul punto, tra i tanti, si veda F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in S. CIVITARRESE MATTEUCCI (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 225-272.

Convenzione che disciplinano, rispettivamente, tre aspetti della partecipazione, *rectius* tre categorie di procedimenti decisionali in cui si afferma la necessità di introdurre spazi di partecipazione¹⁰¹.

L'art. 6 disciplina la partecipazione del pubblico ad una serie di attività specificate nell'allegato A della Convenzione stessa¹⁰² e, pur non individuando le modalità concrete e quindi lo/gli strumenti con cui attuare questa partecipazione, stabilisce dei vincoli chiari e precisi perché la partecipazione sia efficace.

In primo luogo si stabilisce che: «Per le varie fasi della procedura di partecipazione del pubblico sono fissati termini ragionevoli, in modo da prevedere un margine di tempo sufficiente per informare il pubblico [...] e consentirgli di prepararsi e di partecipare effettivamente al processo decisionale in materia ambientale». Questa disposizione è importante perché mira a prevenire uno dei problemi classici degli strumenti partecipativi: l'apertura di uno spazio di partecipazione senza una corretta e tempestiva informazione. La previsione di una tempistica fondata su criteri di ragionevolezza risponde all'esigenza concreta di lasciare il tempo per una reale preparazione in vista della partecipazione, per garantire che questa non sia solo formale.

Il comma successivo afferma che: «Ciascuna Parte provvede affinché la partecipazione del pubblico avvenga in una fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva».

Tale previsione è cruciale ma purtroppo non rispettata. Anche in questo caso si detta una misura che permetterebbe alla partecipazione di svolgere a pieno la sua funzione sia rispetto alla qualità della decisione pubblica su cui si inserisce, sia rispetto agli altri effetti positivi, di cui si è detto e si dirà più approfonditamente,

¹⁰¹ Si accoglie e riutilizza l'impostazione adottata da M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 96-97.

¹⁰² L'allegato A è particolarmente preciso nell'elencare le singole attività, divise per settore, ma, riassumendo, possiamo dire che sono individuate tutte le maggiori aree produttive che hanno o possono avere inevitabilmente una ricaduta di tipo ambientale. Si va dal settore energetico all'industria chimica e mineraria, dalla gestione dei rifiuti alle grandi opere infrastrutturali.

legati ad un corretto esercizio della pratica partecipativa. Una partecipazione che intervenga in seguito, quando alcune scelte non sono più discutibili, produrrà ragionevolmente un dibattito monco, in cui viene mostrata una reticenza al reale cambiamento e una implicita ricerca di un consenso *ex post*, giustificativo delle posizioni che non si sono volute discutere.

Ancora al comma 7 si statuisce che: «Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta». Questa disposizione esprime bene la flessibilità dell'intero sistema normativo proposto dalla Convenzione. Vi si legge, infatti, quello che potremmo chiamare un obbligo di risultato, che prescinde dalla concreta procedura posta in essere, cioè la necessità che al pubblico sia consentito di presentare le proprie osservazioni, che saranno declinate diversamente a seconda dello svolgimento in presenza o a distanza della fase consultativa del percorso partecipativo.

Il comma 8 infine si sofferma sul problema del collegamento tra la partecipazione e la decisione, vincolando le parti a tenere conto dei risultati scaturenti secondo un principio di adeguatezza. La norma in questo caso sembra limitarsi a dare un principio ispiratore per l'amministrazione pubblica decidente, quello dell'adeguatezza, che lascia ampi margini di discrezionalità. Sul punto è necessario però richiamare il comma 4, già commentato, nella parte in cui riconosce una "influenza effettiva" della partecipazione. La norma, prescindendo dalla sua collocazione (sarebbe stato forse più opportuno utilizzare questa locuzione nel comma in commento), non può che riferirsi all'influenza da esercitarsi rispetto alla decisione. Dal combinato disposto delle due norme possiamo quindi ulteriormente specificare che il principio di adeguatezza è in qualche modo sostanziato da quello di effettività, da intendersi, crediamo, come vincolo ancora più stringente e concreto, che richieda quindi una considerazione attenta e responsabile. Il comma successivo integra, *a fortiori*, questa convinzione, richiedendo siano esplicitate pubblicamente le ragioni su cui si fonda la decisione, implicitamente affermando un obbligo di motivazione da estendersi alle risultanze derivanti dallo strumento di DP.

Tuttavia la problematica della reale influenza che le pratiche partecipative debbono esercitare sulla decisione è particolarmente complesso e sarà trattato più approfonditamente in seguito¹⁰³.

L'art. 7 riguarda invece una partecipazione che è propedeutica perché si inserisce nell'adozione di scelte di pianificazione e programmazione¹⁰⁴. L'articolo, richiamando i principi commentati *infra* dell'articolo precedente, vuole garantire la partecipazione all'elaborazione delle politiche in materia ambientale. Sembra significativo ricordare come la pianificazione e programmazione sono le stesse materie in cui è escluso qualsivoglia diritto partecipativo dall'art. 13 della legge sul procedimento amministrativo¹⁰⁵.

Infine l'art. 8 disciplina la partecipazione del pubblico all'elaborazione di regolamenti di attuazione e/o strumenti normativi giuridicamente vincolanti di applicazione generale. In questo caso specifico si afferma che: «I risultati della partecipazione del pubblico sono presi in considerazione nella misura più ampia possibile». Un grado di incidenza più basso sulla decisione quindi, che appare giustificato in ragione della natura prevalentemente tecnica di tali strumenti, e in considerazione della contestuale, maggiore, incisività prevista per la partecipazione all'elaborazione delle politiche ambientali.

Ultimo punto che preme rilevare, e che accomuna tutt'e tre le ipotesi di partecipazione prese in considerazione, è quello dei destinatari di queste previsioni normative. La Convenzione, utilizzando un modello tipico della legislazione internazionale, esplicita infatti in un articolo apposito, l'art. 2, le definizioni delle

¹⁰³ Su questo aspetto, specificamente legato al tema ambientale, influisce altresì il rischio che le decisioni prese, pur rispettando i crismi di una corretta pratica di partecipazione pubblica, siano cionondimeno inefficaci in virtù della tardività dell'intervento. Questa critica è particolarmente forte di fronte ad un modello come questo, talvolta troppo flessibile e che rischia di produrre decisioni inutili. Cfr. J.-L. PISSALOUX, *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, in *Revue française d'administration publique*, 1, n° 137-138, 2011, pp. 123-137.

¹⁰⁴ Ancora si utilizza la classificazione proposta da M. FEOLA, *Ambiente e democrazia...*, cit.

¹⁰⁵ Sul punto si è già espresso un parere nel primo capitolo di questo lavoro.

locuzioni che saranno usate nel testo stesso; una sorta di glossario che risulta particolarmente utile quando ci si deve intendere su termini aventi significati, potenzialmente anche molto diversi, specie in ordinamenti tra loro ancor più differenti. In proposito, tra le altre, viene specificata la nozione di “pubblico”, distinguendola da quella di “pubblico interessato”. Gli articoli sulla partecipazione fanno esplicito riferimento al “pubblico” che è perciò da intendersi nel senso più ampio possibile come: «una o più persone fisiche o giuridiche e, ai sensi della legislazione o della prassi nazionale, le associazioni, le organizzazioni o i gruppi costituiti da tali persone». Il pubblico interessato è invece più ristretto e corrisponde ai soggetti che possono essere toccati da tali decisioni¹⁰⁶.

2.1. L'attuazione della Convenzione in Italia

La norma più importante che regola, in Italia, la partecipazione dei cittadini alle decisioni aventi effetti sull'ambiente è il decreto legislativo n. 152/2006 “Norme in materia ambientale”, parte seconda, che regola le procedure per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), per la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) e per l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA).

In estrema sintesi, le tre procedure riguardano “azioni” che hanno un effetto sull'ambiente; in particolare, la VAS riguarda piani e programmi, la VIA progetti e l'AIA impianti.

La ragione per cui le tre procedure suddette sono considerate come favorevoli alla partecipazione dei cittadini alle decisioni aventi effetti sull'ambiente deriva dal fatto che tutte e tre le procedure prevedono una fase di consultazione dei cittadini, che possono presentare le loro osservazioni in un determinato periodo di tempo.

¹⁰⁶ La definizione di pubblico interessato ricomprende anche le associazioni ambientaliste e le ONG che non dovranno perciò dimostrare il loro interesse diretto sulla decisione, purché il loro oggetto sociale sia evidentemente legato alla tutela ambientale. Cfr. G. MONÉDIAIRE, *Droit de l'environnement et participation*, in I. CASILLO, R. BARBIER, L. BLONDIAUX, F. CHATEAURAYNAUD, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, C. NEVEU e D. SALLES (a cura di), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, consultabile all'indirizzo: <http://www.dicopart.fr/en/dico/droitdelenvironnement-et-participation>.

E' del tutto evidente che la consultazione dei cittadini è cosa ben diversa dalla loro piena partecipazione a tutte quelle fasi di elaborazione che portano alle decisioni. Quindi, la strada da percorrere per raggiungere una piena partecipazione dei cittadini è ancora molto lunga.

Inoltre, il livello di coinvolgimento dei cittadini che si raggiunge grazie alle attuali consultazioni non è sufficientemente elevato a causa di tutti gli ostacoli che s'incontrano, a partire dalle informazioni tardive, che accorciano i tempi disponibili per presentare le osservazioni, per giungere alla difficoltà che incontrano i "non addetti ai lavori", cioè la stragrande maggioranza dei cittadini, nello studiare e valutare, in tempi ristretti, la documentazione tecnica, su cui potrebbero presentare le loro osservazioni.

3. L'impulso da parte del sistema europeo per un più ampio utilizzo degli strumenti di democrazia partecipativa.

3.1. Dal Libro Bianco sulla Governance europea...

Nel trattare di DP, finora, abbiamo limitato l'osservazione a fenomeni su scala locale come il BP e, pur non avendo ancora esaminato esperienze concrete, abbiamo implicitamente legato l'utilizzo delle pratiche partecipative ad un *policy-making* statale o sub-statale. Tuttavia nella storia della DP, come dimostrato dal paragrafo precedente sulla Convenzione di Aarhus, alcune delle tappe più importanti sono frutto di accordi internazionali e di livello europeo. Questi eventi danno l'occasione per ampliare ulteriormente il ragionamento sugli strumenti di DP, misurandoli in una prospettiva sovranazionale.

I fenomeni in questione non sono di certo tra loro differenti; il tema continua ad essere quello più generale della democratizzazione delle istituzioni, in questo caso sovranazionali, e dei relativi processi decisionali. Il tutto attraverso nuovi strumenti, che abbiamo definito di DP, e un nuovo modo, più trasparente, aperto, condiviso e collaborativo, di concepire il rapporto tra amministrati e amministratori.

Anche l'Unione Europea, a seguito del deciso ampliamento delle sue competenze decisionali, si è trovata perciò a dover far fronte ad un aumento esponenziale di domande "politiche" (*input*) da parte della società civile europea, e a dare altresì conto delle scelte compiute (*output*). I settori in cui l'Unione ha esteso le

sue potestà sono, inoltre, particolarmente significativi in virtù delle ricadute reali sulla vita dei cittadini, interessando aspetti cui oggi, con l'accrescimento della consapevolezza in merito da parte dei cittadini stessi, si dà sempre più rilievo. Ci riferiamo in particolare ai temi della salute e dell'ambiente.

L'incapacità di ricevere istanze e dare risposte, ha fatto sì che progredisse un clima di euroscetticismo latente, quello che è stato chiamato un *deficit* democratico o rappresentativo¹⁰⁷. Queste gravi carenze sono innegabili e si possono imputare: in parte alla genetica tecnocraticità degli ambienti europei; in parte sono legate ai medesimi vizi di autoreferenzialità egoistica propria di chi detiene il potere a qualsiasi livello; ma sono altresì non estrinsecabili dalla reale distanza fisica tra i centri istituzionali europei e la popolazione su cui incidono, e che dovrebbero rappresentare.

Il problema è apparso in tutta la sua grandezza in occasione delle tornate referendarie che hanno rigettato il progetto di una "costituzione per l'Europa" in Francia e nei Paesi Bassi nel 2005, ma già in precedenza l'Unione aveva pienamente avvertito il problema. Lo dimostra l'adozione, da parte della Commissione Europea, nel luglio del 2001, di un Libro Bianco sulla *governance* europea¹⁰⁸.

L'analisi sviluppata nel Libro Bianco è dedicata alla riforma del modo in cui l'Unione esercita i poteri conferitigli, promuovendo una maggiore apertura del

¹⁰⁷ In tanti considerano tale *deficit* come una conseguenza derivante esclusivamente della mancata creazione di adeguati sistemi di partecipazione alla fase ascendente delle politiche (si veda quanto detto in proposito al Cap. I, par. 4), ritenendo che dal passaggio dal potere nazionale, statale, a quello transnazionale e multilivello europeo dovesse derivare un bilanciamento in termini di rappresentatività, classicamente intesa.

¹⁰⁸ Commissione Europea, Libro Bianco sulla *Governance* europea, Bruxelles, 2001. Lo stesso Libro Bianco ci dà la definizione di *governance*: «le regole, i processi ed i comportamenti che influiscono sul modo in cui sono esercitati i poteri a livello europeo, particolarmente dal punto di vista dell'apertura, della partecipazione, della responsabilità, della efficacia e della coerenza». Il concetto cerca di legare partecipazione ed efficacia, proponendo un modello di esercizio dei poteri, e quindi di sviluppo delle politiche pubbliche, più dinamico, meno centralizzato, aperto tanto agli attori privati quanto alla società civile, volto alla ricerca di un partenariato.

processo di elaborazione e attuazione delle politiche europee, e una più ampia partecipazione della società, in particolare tramite il coinvolgimento delle associazioni e degli enti territoriali. I cinque principi fondamentali che dovrebbero guidare tale riforma sono proprio la partecipazione, l'apertura, la responsabilità, l'efficacia e la coerenza, che insieme ai principi classici di sussidiarietà e proporzionalità, sono chiamati a contribuire ad una migliore gestione del potere decisionale. Nelle parole della Commissione risulta chiaro il tentativo, almeno a livello di propositi, di colmare questo *gap* attraverso un rafforzamento dei canali partecipativi, con azioni volte a rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo.

In questo senso il concetto di *governance* considera un numero più ampio di attori, quali per esempio le organizzazioni non governative (ONG), che agiscono nell'ambito della società civile, oppure le entità sub-statali come le autorità locali.

Ma in questa fase¹⁰⁹, pur trovandosi le prime aperture importanti e non volendo sottacere l'innovatività di alcune proposizioni, ancora non si era esplicitato il riconoscimento della DP per come l'abbiamo descritta. Il richiamo costante alla partecipazione dei cittadini, infatti, celava un tipo di partecipazione che possiamo meglio definire come pluralistica o neo-corporativa, cioè la partecipazione dei gruppi organizzati, delle organizzazioni non governative, delle associazioni professionali¹¹⁰. Per prendere parte alle forme di consultazione messe in atto dalla Commissione le organizzazioni dovevano rispondere a criteri particolarmente stringenti, tanto che è

¹⁰⁹ Oltre al Libro Bianco sono numerose le iniziative europee che si sono mosse, in quegli stessi anni e negli anni successivi, per un avvicinamento delle istituzioni ai cittadini e per una maggiore partecipazione, tra queste: la dichiarazione di Laeken, il Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *Governance* Multilivello, la risoluzione del Parlamento Europeo del 2008 sulla *governance* e il partenariato a livello nazionale e regionale e per progetti di politica regionale, e da ultimo la Carta della *Governance* multilivello adottata nel 2014 dal Comitato delle Regioni.

¹¹⁰ In particolare questi soggetti rappresentano la forma organizzativa, ormai stabile, di determinati interessi economico-professionali, e il loro operare, prima caratterizzato da una forte informalità (ma non per questo da una minore influenza sul contesto istituzionale), con il Libro Bianco acquisisce forma più chiara, istituzionalizzandosi, e avvicinandosi a quella forma di partecipazione che abbiamo definito organica (vedi *supra* p. 4).

stata definita una “partecipazione per invito”, che in definitiva rivelava un rapporto quasi contrattual-privatistico tra queste associazioni e le istituzioni.

Gli interessi cui la Commissione, e con essa l’Unione tutta, voleva dare voce e ascoltare erano quelli forti, costituiti, della società civile organizzata, non quelli dei singoli cittadini, con il solo obiettivo di legittimare maggiormente le proprie scelte e senza un reale intento collaborativo¹¹¹. Secondo alcuni addirittura in questo modo si arriva alla marginalizzazione di una parte della società civile che non potrà intervenire nel *policy making process* dell’Unione¹¹²

3.2. ...al Trattato di Lisbona

La situazione sopra delineata si è evoluta, prima con le previsioni poste nel testo, poi bocciato, di una costituzione per l’Europa, e poi con la loro riproposizione, pressoché totale, nel Trattato di Lisbona, adottato nel dicembre 2009.

Il trattato introduce, infatti, all’interno del Titolo II sulle disposizioni relative ai principi democratici, un nuovo articolo (art. 8 B del trattato di Lisbona, art. 11 del trattato sull’Unione europea rinumerato¹¹³) relativo alla partecipazione dei cittadini,

¹¹¹ Cfr. M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione...*, cit., pp. 127-150.

¹¹² Cfr. G. FRANKBERG, *National, Supranational, and Global: Ambivalence in the Practice of Civil Society*, in *European Journal of Legal Studies*, 3, 2008, pp. 1-27.

¹¹³ *Articolo 11 TUE:*

1 *Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell’Unione.*

2 *Le istituzioni mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile.*

3 *Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate.*

4 *Cittadini dell’Unione, in numero di almeno un milione, che abbiano la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, possono prendere l’iniziativa d’invitare la Commissione europea, nell’ambito delle sue attribuzioni, a presentare una proposta appropriata su materie in merito alle quali tali cittadini ritengono necessario un atto giuridico dell’Unione ai fini dell’attuazione dei Trattati.*

nel quale, si pongono delle disposizioni volte a promuovere un dialogo aperto, trasparente e regolare tra le istituzioni dell'Unione europea e i cittadini e le associazioni rappresentative, ampie consultazioni delle parti sociali da parte della Commissione europea, ed è inoltre contenuto uno strumento che consente l'iniziativa legislativa popolare (c.d. ICE - Iniziativa dei Cittadini Europei)¹¹⁴. Con l'art. 11 del TUE si dà ricognizione formale del ruolo della DP come strumento di modernizzazione, estensione e rafforzamento del modello democratico europeo.

Questa disposizione, inizialmente, ha riscosso grande apprezzamento e destato un notevole entusiasmo tra i "sostenitori" della DP. La sua collocazione nel Trattato sull'Unione europea (si potrebbe dire l'equivalente della nostra costituzione), al fianco dell'art. 10 che disciplina il principio rappresentativo, ha fatto giustamente compiacere chi crede nelle potenzialità di tali strumenti. Il Trattato sembra comportare, infatti, una sorta di complementarità tra democrazia rappresentativa e partecipativa, e sancire un vero e proprio diritto di partecipazione dei cittadini. A

¹¹⁴ L'ICE è disciplinato dal par. 4 e consente ai residenti nell'Unione di invitare la Commissione a presentare una proposta su materie in merito alle quali ritengono necessario un atto giuridico dell'Unione. Per quanto concerne le condizioni e le procedure per l'esercizio di tale nuovo istituto, queste sono state successivamente oggetto di un regolamento adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il regolamento che attualmente fissa tali regole è il n° 211 del 2011, entrato in vigore il 1 aprile del 2012. In particolare si è disposto: che l'iniziativa debba essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei maggiorenni, che i cittadini firmatari provengano da almeno 7 dei 27 Stati membri dell'UE. Per ciascuno Stato membro è inoltre previsto un numero minimo di firme (54.750 per l'Italia). Ricevuta l'iniziativa, la Commissione avrà tre mesi di tempo per esaminarla e decidere come esercitare il proprio potere di proposta legislativa.

Oltre a queste normative europee, per dare pienamente attuazione all'ICE, nei vari Stati membri, sono state approvate anche varie regolamentazioni di attuazione, legate ad aspetti specifici quali le modalità di raccolta delle firme e il controllo delle medesime. Per quanto riguarda l'Italia, tali aspetti sono stati considerati nel DPR del 18 ottobre 2012, n. 193. Da quando è applicabile il regolamento (UE) n. 211/2011, sono state avviate poco più di una ventina di iniziative, due terzi delle quali sono state correttamente presentate alla Commissione. Gli ultimi dati e altre informazioni in merito sono presenti sul sito: <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/> (ultimo accesso il 27.01.2015)

questo si lega la valorizzazione del principio di sussidiarietà, che si pone sullo sfondo, quale elemento portante della DP.

Tuttavia gli strumenti in cui il modello di DP è declinato impongono una più attenta riflessione.

In primo luogo, non ritengo conforme ai principi che possiamo attribuire alla DP la collocazione nell'articolo 11 di una norma disciplinante un istituto che si potrebbe piuttosto ricondurre alla democrazia diretta¹¹⁵.

Un altro strumento è quello della consultazione, di cui al par. 3. La disposizione è criticabile sotto diversi punti di vista: *in primis*, il tenore letterale della stessa sembra non voler formalizzare un istituto specifico, quanto piuttosto un *modus operandi*, peraltro invalso nella prassi, attraverso il quale si permette che le parti interessate, dialogando con la Commissione, contribuiscano all'elaborazione delle politiche europee. *In secundis*, la forma di consultazione prospettata è caratterizzata da diversi limiti non confacenti agli obiettivi cui dovrebbe essere preordinato un istituto di natura partecipativa. Trascurando il tentativo di limitazione funzionale («Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione»), che appare al più indicativo di una finalità perseguita, un'espressione di intenti¹¹⁶, ciò che si

¹¹⁵ Sulla distinzione tra istituti di DP e democrazia diretta e sulle conseguenze dannose di tali confusioni si è già detto nel Cap. 1, par. 1.1. Sebbene non sia del tutto preciso anche il riferimento a questa, considerando che l'ICE è un mero diritto a stimolare l'iniziativa dell'organo avente il potere di proporre; una sorta di iniziativa dell'iniziativa come è stata definita da alcuni.

¹¹⁶ Anche se, in una disposizione che può essere interpretata come programmatica, l'aver esplicitato le finalità di coerenza e trasparenza, acquista purtuttavia un suo valore, confermando che la consultazione vuole essere orientata ad ottenere legittimazione e consenso più che a generare reale partecipazione e ascolto di interessi differenti, e quindi far emergere eventuale dissenso. In senso parzialmente difforme si veda C. PINELLI, *Deficit democratico europeo e le risposte del trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno su "Le istituzioni europee dopo il trattato di Lisbona", Facoltà di Giurisprudenza, Università La Sapienza di Roma, 23 maggio 2008, ora in *Rassegna parlamentare*, 2008, p. 928-929; l'autore ritiene tale formulazione abbia inteso porre un vero e proprio limite, chiarendo che il principio di responsabilità non viene scalfito dalle consultazioni, rimanendo il processo decisionale fermamente imputabile ai soli soggetti istituzionali.

contesta è la limitazione implicita alla sola fase che precede l'adozione di una decisione da parte della Commissione. Così facendo resta del tutto esclusa la possibilità di estenderla alle fasi successive e agli altri soggetti istituzionali che hanno lo stesso potere di iniziativa legislativa¹¹⁷.

Rimane, inoltre, di incerta qualificazione, sempre nell'ottica di una reale promozione dei principi di DP, la scelta di considerare quali unici interlocutori i soggetti interessati¹¹⁸.

I primi due paragrafi dell'art. 11 TUE sono invece ricondotti al c.d. *civil dialogue*¹¹⁹. Proseguendo nell'analisi normativa, si nota come entrambi presentino spunti di riflessione e aperture interessanti, almeno a livello teorico. Il secondo paragrafo, nel prevedere la necessità di un dialogo definito come aperto e regolare sembrerebbe porre le basi per il riconoscimento di canali partecipativi ulteriori, diversi cioè dalla tradizionale forma di consultazione di cui sopra. Rispetto a questa, le criticità prima illustrate sembrano infatti venir meno. In entrambe le disposizioni si afferma che il dialogo deve essere portato avanti da tutte le istituzioni (non soltanto

¹¹⁷ Cfr. M. MASCIA, *Il ruolo della società civile nelle dinamiche di rappresentanza e di partecipazione*, in AA. VV., *Educazione alla cittadinanza europea*, «Parlamenti regionali», 2005, pp. 13-14, nel quale l'autore osserva come la Commissione non appaia disposta a lasciarsi pervadere da una consultazione trasversale che involga altresì la fase del monitoraggio sull'attuazione delle decisioni.

¹¹⁸ Questa locuzione potrebbe far pensare che ciascun cittadino europeo, singolo o associato, in quanto potenzialmente interessato dalle politiche dell'unione, sia incluso tra i soggetti consultabili. Tuttavia una lettura sistematica, alla luce degli altri paragrafi dello stesso art. 11 che si analizzeranno *infra*, porta a ritenere che l'interpretazione sarà piuttosto restrittiva e indirizzata a implicare nelle consultazioni solo i portatori di interessi organizzati, senza perciò introdurre alcuna novità rispetto alla tradizionale consultazione informalmente svolta nelle sedi istituzionali.

¹¹⁹ Il dialogo civile, (da non confondere con il dialogo sociale), è quel processo democratico e di formazione dell'opinione pubblica, che può assumere forme diverse a seconda degli attori coinvolti. Si parla di dialogo civile orizzontale (par. 1) quando avviene tra le diverse organizzazioni europee rappresentative della società civile in merito all'evoluzione e al futuro dell'Unione e delle sue politiche; è invece definito verticale (par. 2) il dialogo strutturato e continuo tra tutte queste organizzazioni e l'Unione.

dalla Commissione); definirlo regolare porta a ritenere estensibile la sua portata a fasi ulteriori e, ancor più esplicitamente, il par. 1 individua il campo di applicazione in «tutti i settori di azione dell'Unione»; infine il richiamo, in maniera distinta, alle associazioni e alla società civile (par. 2), e ai cittadini (par. 1) sembra quanto meno implicare una reale apertura verso quei gruppi, e quindi quegli interessi diffusi che, per la loro minore intensità o per la loro più difficile capacità aggregativa, non hanno la stessa forza delle *lobby* organizzate e quindi difficilmente avrebbero potuto accedere alle forme di consultazione predisposte dalla Commissione¹²⁰.

3.3. Alcune considerazioni sulla democrazia partecipativa a livello europeo

L'Unione Europea è sempre stata un soggetto che ha sollevato importanti interrogativi per quanto concerne la sua democraticità intrinseca, sia a livello di apparato amministrativo-istituzionale sia a livello regolatorio-decisorio.

Nel processo di integrazione, portato avanti sin dalle sue origini, si è dato spazio a canali informali di recepimento degli interessi, che inizialmente erano solo di tipo corporativo. A tal fine ci si affidava al CESE¹²¹ (Comitato Economico e Sociale Europeo) e alle sue competenze consultive, che nelle intenzioni avrebbe dovuto avere quale compito principale quello di promuovere la partecipazione della società civile europea. Esso avrebbe dovuto fungere da ponte tra questa e le istituzioni, ma il suo

¹²⁰ Cfr. M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa...*, cit., p. 132. L'autrice, analizzando il fenomeno di lobbismo comunitario, sottolinea correttamente come il metodo adottato dalla Commissione favorisca quei gruppi di pressione in grado di organizzarsi a livello sia nazionale che europeo, anche servendosi di esperti e tecnici di alto profilo.

¹²¹ Il CESE è un organo consultivo dell'Unione europea. Istituito nel 1957 con il Trattato di Roma, esso fornisce consulenza qualificata alle maggiori istituzioni dell'UE (Commissione, Consiglio e Parlamento europeo) attraverso l'elaborazione di pareri sulle proposte di leggi europee, e si esprime inoltre con pareri formulati di propria iniziativa su altre problematiche che a suo giudizio meritano una riflessione. Il Comitato è composto da 350 membri nominati dai governi nazionali e nominati dal Consiglio; al suo interno sono rappresentati gli interessi della società civile divisi in tre gruppi: "Datori di lavoro", "Lavoratori" e "Attività diverse" (agricoltori, consumatori, ambientalisti, associazioni delle famiglie, ONG, etc.).

ruolo non è mai stato svolto in pieno. Il giudizio unanime è che il CESE sia sempre stato un soggetto istituzionale debole e limitato sin dalla sua creazione, e nonostante il suo ruolo sia in parte accresciuto, ritengo sarebbe stato necessario e auspicabile un suo più deciso rafforzamento per poter raggiungere gli obiettivi preposti¹²².

L'introduzione del Libro bianco sembrava poter costituire un cambio di paradigma, verso una maggiore partecipazione, ma è risultato veicolare piuttosto una partecipazione elitaria, non spostando la tendenza di rivolgersi agli interessi neo-corporativi. Il cambiamento è stato soltanto nell'aver dato una visione più omnicomprensiva del dialogo e delle consultazioni, corredandola con tanti buoni principi, non concretizzanti in nessuno strumento o proposta. Anche la fitta presenza di una serie di parole legate ad una partecipazione che interessasse tutti i cittadini (società civile, dialogo, cittadini, interesse pubblico) è rimasta pura retorica, permanendo un approccio tecnocratico e funzionalista¹²³.

L'introduzione dell'art. 11 TUE è da considerarsi come un chiaro segnale di fiducia per i cittadini europei, ponendosi lungo la stessa direttrice evolutiva, come un passaggio ulteriore e migliorativo verso un modello di dialogo e partecipazione più avanzato e strutturato.

Le aperture che, come detto, possono desumersi dal disposto dell'art. 11 TUE si scontrano tuttavia con una sua difficile implementazione¹²⁴. Nel complesso, infatti, possiamo rilevare come gli strumenti che effettivamente sono posti nelle condizioni di incidere nel processo decisionale europeo, in maniera efficace, si rivolgono ancora alla società civile organizzata, trascurando di considerare i singoli cittadini. Tutto ciò

¹²² Il lavoro svolto dal CESE è assolutamente apprezzabile e le osservazioni e proposte che scaturiscono dai suoi pareri sono spesso condivisibili, tuttavia non si può negare la scarsa influenza finora dimostrata, il che lo rende uno strumento con potenzialità importanti per uno sviluppo della DP, ma ampiamente inespresse allo stato attuale.

¹²³ Cfr. E. FAZI, J. SMITH, *Civil dialogue: making it work better*, Civil Society Contact Group, Bruxelles, 2006, pp. 24-25, disponibile sul sito internet http://ec.europa.eu/civil_society/index_en.htm

¹²⁴ In questa sede non tratterò di tutte quelle forme di partecipazione che sono sviluppate su piattaforme telematiche, per operarne un approfondimento unitario nel Cap. V ad esse dedicato.

per contribuire a dare legittimità ed effettività alle decisioni. Tale situazione deriva da una formulazione che pare eccessivamente generica e che ha favorito un'attuazione debole delle norme in esso contenute, o comunque ha permesso che tali norme venissero piegate alle logiche di efficienza ed economicità (*output*) piuttosto che orientarle ad una reale coinvolgimento dei cittadini (*input*).

Il portato dell'art. 11 TUE può essere letto, a mio avviso, come avente un carattere più politico programmatico che giuridico vincolante. Se si esclude la materia ambientale (su cui *infra*), l'approccio del sistema europeo è quello di lasciare massima flessibilità, adottando delle disposizioni di *soft law* che promuovono, ma senza alcun intento regolatorio. La formulazione, di per sé offre una base giuridica solida ma necessiterebbe di un'implementazione che non c'è stata¹²⁵.

In definitiva si può discutere se l'utilizzo di forme di DP possa contribuire a democratizzare la democrazia anche a livello europeo o se, invece, alla dimensione europea sia piuttosto congeniale una partecipazione di tipo corporativo.

Si può infatti sostenere che il confronto con la società civile europea possa essere più correttamente soddisfatto attraverso una partecipazione dei soggetti portatori di interessi forti e organizzati, degli *stakeholders* afferenti una determinata area. Si ritiene essi rispecchino il principio rappresentativo, nel senso che si pongono come organizzazioni con cui il pubblico si identifica e che possono, meglio di altre rappresentarne le istanze con la loro *expertise* tecnica¹²⁶. Resta però dubbio che tali

¹²⁵ Cfr. D. FERRI, *Dal Libro bianco sulla Governance al nuovo registro per la trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2012, p. 481, dove si ipotizza l'adozione di un regolamento generale che vada a disciplinare in maniera più precisa le consultazioni e a procedimentalizzare la partecipazione. Si legga: «Questo risulterebbe particolarmente opportuno per chiarirne gli aspetti maggiormente critici, per prevedere procedure partecipative garantite da specifici strumenti giurisdizionali, ovvero per attribuire specifici diritti di partecipazione, azionabili avanti alla Corte di giustizia, magari prendendo a modello il Reg. (CE) 1367/2006 sull'applicazione delle disposizioni della Convenzione di Aarhus».

¹²⁶ Gli autori che propendono per questa impostazione evidenziano la migliore qualità della partecipazione siffatta: *ex multis* M. PACI (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008.

forme di partecipazione neo-corporativa siano fautrici di una reale partecipazione politico-sociale.

Sembra invece più plausibile ritenere che quando si sviluppano spazi di relazione di questa specie, si crei la condizione migliore per un agire non trasparente, creando legami di privilegio e di scambio/negoziazione che mal si attagliano alle logiche di una reale DP¹²⁷. Inoltre questo modello porta inevitabilmente a limitare le manifestazioni di dissenso, che difficilmente potranno farsi strada all'interno di una complessa e articolata macchina organizzativa, quale quella dei grandi gruppi di pressione. Infine si trascurerebbe così uno dei principi cardine del modello di DP: l'*empowerment* e l'inclusione delle fasce e dei soggetti deboli. Come nota correttamente il costituzionalista G. Bin, con la scelta di selezionare le sole associazioni, si ha una «“partecipazione selettiva” che toglie voce a una componente più o meno vasta della popolazione, a cui i diritti di cittadinanza, inclusi quelli di partecipazione *politica*, vengono sostanzialmente negati»¹²⁸.

Di certo l'introduzione di strumenti di dialogo ha migliorato, non solo formalmente, il grado di democraticità del sistema decisionale europeo, ponendo fattivamente quelle condizioni di apertura, scaturenti dal confronto, che sono più che mai necessarie, ma ancora si attendono degli interventi incisivi per costruire un sistema anche sostanzialmente fecondo per le pratiche di DP.

¹²⁷ Cfr. G. MORO, *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Intervento al Convegno della Società italiana di scienza politica, Roma, L.U.I.S.S. G. Carli, 18 settembre 2009. L'autore richiama in proposito le posizioni di U. Allegretti, cui già in precedenza ci siamo rifatti, il quale ritiene tali pratiche più vicine alla concertazione che alla partecipazione, e di Gelli e Morlino, i quali sottolineano che la tendenza alla professionalizzazione e alla specializzazione delle organizzazioni di cittadini non alimenta necessariamente «condizioni di elevata partecipazione politica e sociale». Vedi F. GELLI, L. MORLINO, *Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie*, Paper presentato al Convegno annuale della SISP, Pavia, 4-6 settembre 2008.

¹²⁸ Vedi G. BIN, *Contro la governance, la partecipazione tra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno “Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa”, Trento 25-26 novembre 2010.

4. Il *WWViews on Climate and Energy*

Il 6 giugno 2015 si è svolto, in contemporanea in diverse parti del mondo, un importante evento di democrazia partecipativa¹²⁹ globale: il *World Wide Views on Climate and Energy (WWViews)*.

Il progetto è stato sviluppato per dare risposta «al crescente *gap* democratico tra *polycymakers* e cittadini»¹³⁰. Questa forma di consultazione dei “cittadini del mondo”, alla sua terza edizione, ha riscosso un crescente successo, e per le peculiari caratteristiche e l’attualità delle tematiche ritengo meriti una riflessione ed un’analisi scientifica adeguata.

4.1. *Le tre edizioni*¹³¹

Il primo *WWViews* viene organizzato nel 2009, in vista del vertice di Copenaghen dello stesso anno (COP15)¹³² e riguarda il fenomeno del riscaldamento globale¹³³. L’idea nasce nel 2007 dal *Danish Board of Technology* (DBT), organismo

¹²⁹ Si ribadisce in questa occasione che, privilegiando un approccio pratico più che teorico, definisco il *WWViews* una pratica partecipativa, ricomprendendo in ciò la sua forte componente deliberativa.

¹³⁰ Così come esplicitato nel sito web dell’evento: wwviews.org.

¹³¹ La quarta edizione è già in programma e verterà nuovamente sul tema della biodiversità. A seconda dei fondi raccolti si terrà nel 2016, in prossimità del COP13 o in un momento successivo.

¹³² La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, detta UNFCCC, è stata adottata nel corso del *Summit* della Terra di Rio de Janeiro nel 1992. Entrata in vigore nel 1994, essa è stata ratificata da 196 “parti”. Si tratta di una convenzione universale di principio che, oltre a riconoscere l’esistenza del problema dei cambiamenti del clima di origine umana, impegna i paesi aderenti ad intervenire, prendendosi la responsabilità di lottare contro questo fenomeno. La Conferenza delle parti (COP) è composta da tutti gli Stati parti e costituisce l’organo supremo della convenzione.

¹³³ Per approfondimenti, *ex multis*, B. BEDSTED e L. KLÜVER, *WWViews on Global Warming: From the world’s citizens to the climate policy-makers*. Policy Report, Danish Board of Technology, 2009; M. RASK, R. WORTHINGTON, L. MINNA, *Citizen Participation in Global Environmental Governance*, Earthscan, New York, 2012.

indipendente che vanta una pluriennale esperienza nelle pratiche partecipative sia a livello nazionale che europeo. Il progetto vede coinvolti oltre al DBT i membri della c.d. *WWViews Alliance*¹³⁴. Il 26 settembre 2009 più di 4000 partecipanti, in 44 diversi sub-eventi, distribuiti su 38 Stati hanno discusso e dato i loro pareri, rispondendo alle 12 domande del questionario.

Appena un anno dopo, nel 2010, si comincia a lavorare ad un secondo *WWViews* che volgesse le sue attenzioni al tema della biodiversità¹³⁵. L'occasione è data questa volta dalla COP11 che si sarebbe tenuta in India nel novembre 2012. I fautori dell'evento sono in questa occasione, oltre al DBT che svolge sempre il ruolo di guida, il *Secretariat of the Convention on Biological Diversity*, e il *Danish Ministry for the Environment*. Per quanto concerne, però, i numeri della seconda edizione, risalta inaspettatamente un dato: un calo di partecipazione rispetto al precedente del 2009. Infatti in questo caso presero parte alla consultazione circa 3000 persone, in 34 eventi divisi in 25 Stati. Un andamento negativo che può essere solo in parte spiegato dalla maggiore complessità e, forse, minore attenzione e attrazione mediatica dell'argomento della biodiversità.

Il *World Wide Views on Climate and Energy* nasce invece dalla collaborazione tra il segretariato dell'UNFCCC, il DBT, nel frattempo trasformatosi in fondazione, e le francesi *Commission Nationale du Débat Public* e *Missions Publiques*, con il supporto del Governo francese, padrone di casa del COP21 che si è tenuto a Parigi lo scorso dicembre. Questo terzo *WWViews* è stato la più grande consultazione cittadina

¹³⁴ La *WWViews Alliance* ha una sua struttura interna che vede la direzione affidata sin dal primo *WWViews* al DBT. Per la concreta realizzazione sul territorio ci si avvale di volta in volta di *partners* nazionali e regionali, nonché di altri soggetti chiamati “*supporting partners*” che contribuiscono in attività connesse (comunicazione e finanziamento). Ogni evento ha poi un suo *Scientific Advisory Board* e un comitato di direzione. I soggetti che intendano divenire *partner* devono rispettare requisiti di professionalità (garantendo una pluriennale esperienza nella gestione di pratiche partecipative), imparzialità (garantendo la mancanza di interessi particolari rispetto al tema trattato) e indipendenza (garantendo il completo autofinanziamento per la copertura dei costi organizzativi).

¹³⁵ In merito si veda M. RASK, R. WORTHINGTON, *Governing Biodiversity through Democratic Deliberation*, Routledge, New York, 2015.

su scala mondiale mai realizzata. Nella giornata del 6 giugno 2015 oltre 10.000 cittadini hanno partecipato a 97 dibattiti distribuiti su 77 paesi, interessando tutti i continenti. I risultati¹³⁶, poi, sono stati concretamente portati sul tavolo dei negoziati affinché i governi mondiali ne tenessero conto.

4.2. Il metodo

L'attenzione del mio studio, in riferimento a questo strumento di partecipazione, si vuole rivolgere nello specifico al metodo che è stato adottato, sottolineandone le peculiarità, che mi hanno portato a ritenere il *WWViews* non inquadrabile pienamente in nessuna delle altre pratiche esistenti, pur presentando caratteri simili a molte di queste esperienze e per questo ipotizzando una sua espansione nel futuro fino a diventare una procedura tipica di DP.

Esso si compone di una fase *face-to-face* con la partecipazione diretta dei cittadini, supportati da moderatori, e di una parte *online* che permette invece di raccogliere i risultati su di una piattaforma web creata *ad hoc*. A queste si aggiunge una fase preparatoria, molto importante, che si concreta nella creazione del materiale da utilizzarsi, nella selezione dei Paesi/Regioni (*partner*) candidati ad accogliere e gestire un sub-evento e nella selezione dei partecipanti stessi. Infine una fase successiva, quella di “*report*” e di “*acknowledgement*”, quindi sia di aggregazione dei risultati in modo da farne scaturire delle proposte, sia anche di proposizione degli stessi nelle sedi internazionali e nazionali opportune. Una sintesi delle opinioni che permetta quindi, in maniera più agevole, di raggiungere l'obiettivo prefissato di far sentire la voce dei cittadini, influire e influenzare la discussione e le scelte.

Per ragioni di chiarezza espositiva e di fluidità non si seguirà il percorso cronologico-temporale che scandisce l'organizzazione di un *WWViews*, ma si tratteranno singolarmente gli aspetti più problematici caratterizzanti il metodo.

A monte inquadrano il *WWViews* come uno strumento *top-down*, che viene dall'alto (in contrapposizione alle pratiche *bottom-up* in cui sono i cittadini, in maniera collettiva o singolarmente, a creare e portare avanti il processo

¹³⁶ I risultati sono stati immediatamente resi disponibili sul sito dell'evento e permettono a chiunque, in maniera facile ed intuitiva, delle pressoché infinite possibilità di comparazione.

partecipativo). Questa qualificazione deriva dal ruolo preponderante svolto dalle istituzioni in tutta la sua organizzazione¹³⁷. Come precisato *supra*, il progetto si iscrive nel quadro dell'art. 6 della UNFCCC, che incoraggia la sensibilizzazione del pubblico e la partecipazione di tutti all'elaborazione delle politiche pubbliche concernenti il cambiamento climatico.

L'approccio dall'alto è solitamente invisibile ai movimenti sociali, e anche gli studiosi sono spesso critici, valutando pratiche di questo tipo come eccessivamente vincolate e quindi infruttuose, volte a raccogliere facile consenso e non reale partecipazione, o addirittura dannose per la fiducia dei cittadini. Nell'ipotesi del *WWViews* tuttavia, credo si possa convenire che la soluzione *top-down* sia quasi necessitata. Un progetto su così larga scala richiede infatti delle ingenti risorse, economiche e materiali, che spesso solo un soggetto pubblico può garantire. Il mio appoggio alla strutturazione attuale non vuole però negare la possibilità che il metodo del *WWViews* possa in un futuro, anche prossimo, capovolgere la sua impostazione. Ritengo infatti plausibile, e forse anche auspicabile, immaginare l'organizzazione di un evento partecipativo consultivo su scala globale che provenga direttamente dalla società civile, pur utilizzando i medesimi principi e criteri portanti del metodo ideato dal DBT. Tuttavia, al momento, si deve accogliere con favore l'intervento degli attori pubblici, internazionali e nazionali, che ne permettono la realizzazione.

4.3. Il libretto informativo

La fase preparatoria, come accennato, costituisce la base imprescindibile per la buona riuscita del processo. Un punto che ritengo particolarmente interessante riguarda proprio l'attenzione dimostrata dagli organizzatori nel far sì che tutta la procedura fosse realmente frutto di cooperazione. Difatti, anche la fase preparatoria del *WWViews* è stata il risultato di un lavoro sinergico che ha visto coinvolti sin dalle primissime fasi i diversi *partner*, rappresentanti delle agenzie delle Nazioni Unite, il settore privato, organizzazioni non governative ed esperti della materia.

¹³⁷ Il fatto che il DBT sia oggi una fondazione, e *Missions Publiques* sia un soggetto privato, non inficia la correttezza della qualificazione proposta. Il carattere *top-down* è perfettamente riscontrabile in ogni aspetto dell'evento: dal finanziamento al concepimento dell'idea, dalla struttura alla scelta dei *partner*.

Ai partecipanti viene anticipatamente fornito un libretto informativo contenente delle informazioni di base sul problema dei cambiamenti climatici, arricchito dall'illustrazione di diversi punti di vista quanto al modo di fronteggiare i problemi posti. Questa fase è pensata con l'auspicio di permettere ai cittadini di intraprendere un processo di riflessione che si fondi su una base informativa adeguata. Leggere e prendere confidenza con gli argomenti in un momento antecedente la discussione fa sì che la formazione dell'opinione sia graduale e perciò la sua espressione, in questo caso attraverso la risposta al questionario, avvenga in maniera più matura e consapevole. D'altronde il principio per cui i cittadini partecipanti deliberano solo a seguito di una corretta fase di informazione è cruciale nella teoria deliberativa¹³⁸.

Nel concreto, in questo *WWViews*, la gran parte delle informazioni contenute nel libretto sono state riprese dall'ultimo rapporto di valutazione del *Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat* il cui linguaggio è stato adattato e semplificato per consentirne una più facile comprensione.

Ad ulteriore garanzia che le informazioni in esso contenute siano esatte, appropriate ed equilibrate è istituito uno *Scientific Advisory Board*¹³⁹ che le verifica, prestando particolare attenzione al collegamento delle nozioni fornite con le domande del questionario. A riprova della ricerca di una meta-partecipazione, il materiale è stato poi riesaminato da 4 gruppi pilota di cittadini (*citizens focus groups*), provenienti da diverse parti del mondo.

4.4. I partecipanti

Il concetto chiave resta quello di riunire, in ogni sub-evento in maniera speculare, circa 100 persone in un unico luogo per dibattere e deliberare, attraverso schemi predefiniti, su di un tema prescelto.

¹³⁸ *Ex multis* J. GASTIL, P. LEVINE (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook*:..., cit.

¹³⁹ Il consiglio scientifico era composto da 7 esperti provenienti da U.s.a., Francia, Botswana, Zambia, Germania e Bangladesh, a dimostrazione dell'attenzione, anche simbolica, rivolta al necessario coinvolgimento di rappresentanti di Paesi geograficamente, politicamente ed economicamente differenti tra loro.

La scelta del numero di partecipanti non è casuale. Si parla di “*deliberative minipublics*”¹⁴⁰ in riferimento a gruppi ristretti di soggetti riuniti in modo da consentire una corretta pratica deliberativa, ma garantendo allo stesso tempo che il campione di cittadini coinvolti sia sufficientemente ampio da poter permettere di rappresentare la pluralità di istanze del territorio.

Ogni singolo *partner* ha il compito di gestire in autonomia la fase di scelta dei partecipanti, pur dovendosi conformare ad alcune linee guida imposte dagli organizzatori. Tra i vincoli, il più importante riguarda la distribuzione demografica dei cittadini. La necessità prioritaria è che il campione sia rappresentativo della diversità presente nel territorio di riferimento con riguardo al genere, all’età, all’occupazione, al grado di educazione e alla zona geografica di provenienza.

Le ragioni sono evidenti: l’inclusività, come già evidenziato, quale valore assoluto di un fenomeno partecipativo¹⁴¹, implica la presenza di tutte (*rectius*: le più rilevanti) le sfaccettature della società civile. In questo caso, non potendosi per scelta adoperare la tecnica c.d. della porta aperta, il risultato di una inclusività non tanto quantitativa bensì qualitativa, si ottiene normalmente attraverso una selezione casuale

¹⁴⁰ L’espressione è usata anche per altre forme partecipative quali i *Deliberative Polls*, le *Consensus Conferences*, i *21st Century Town Meetings*, ecc. Per un approfondimento vedasi M. RYAN, G. SMITH, *Defining Mini-Publics*, in K. GRONLUND, A. BACHTIGER, M. SETALA (a cura di), *Deliberative Mini-Publics - Involving Citizens in the Democratic Process*, ECPR Press, Colchester, 2014, pp. 9-26, in cui si dà conto delle diverse definizioni date nel corso del tempo, da una più ampia (Fung 2003) ad una più ristretta (Fishkin 2006). In definitiva la locuzione è utilizzata con riferimento a forum, generalmente organizzati dai *policy-makers*, dove i cittadini che rappresentano differenti punti di vista sono riuniti al fine di deliberare su di uno specifico problema in piccoli gruppi composti da un certo numero, predefinito, di persone.

Una critica che spesso viene mossa alla scelta del ricorso a forme di *minipublic* è che si trascuri l’importanza della rilevanza quantitativa della partecipazione. Vedi in proposito G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 1, 2005, pp. 29-30.

¹⁴¹ Nel Report conclusivo del *WVViews 2009*, svoltosi a cura del Dipartimento di Scienza Politica dell’Università di Bologna, coordinato dal Prof. R. Lewanski si parla di vero e proprio principio di inclusione come cardine della teoria deliberativa.

dei partecipanti, ma nel concreto molti organizzatori hanno preferito rivolgere un appello ad una partecipazione volontaria, procedendo perciò attraverso un'autocandidatura dei cittadini interessati, da attivarsi attraverso un modulo di pre-iscrizione *online*. Solo in un secondo momento, a seconda delle candidature pervenute, si avviava la cernita specifica per giungere al campione rappresentativo desiderato¹⁴².

Un'ulteriore linea guida imposta è che i partecipanti non siano esperti della materia, bensì “*ordinary citizens*”, cittadini comuni. La finalità è invece quella di costruire, attraverso un sistema informativo-dialogico, una posizione che sia frutto della reale interazione tra partecipanti che si affacciano alla questione di fondo senza alcun preconcetto¹⁴³. Tale obiettivo risulterebbe difficile da raggiungere se, in nome dell'inclusività, si consentisse la partecipazione anche ai gruppi organizzati o agli esperti del settore, in quanto la loro posizione, già ben formata e forte, diverrebbe facilmente prevalente nella discussione e andrebbe ad alterare sensibilmente la correttezza della deliberazione.

Inoltre occorre ribadire che il *WWViews* nasce con l'intento di portare le opinioni dei semplici cittadini nella COP21, laddove i gruppi di interesse organizzati hanno già il loro spazio e il loro peso¹⁴⁴.

¹⁴² Le possibilità sono diverse e si lascia libertà di scelta: nel rapporto finale sul *WWViews* sulla Biodiversità si dà conto dell'utilizzo, da parte di alcuni *partner*, di selezioni mirate attraverso diversi mezzi di comunicazione (posta o telefono) o addirittura una sorta di invito a catena per cui ai primi tre invitati si chiede di estendere l'invito ad altre tre persone che conoscono e così via. Queste forme di selezione dei partecipanti sembrano essere state abbandonate nell'ultimo *WWViews*. Solo nei Paesi in cui è risultato più difficile il raggiungimento di un numero sufficiente di autocandidature si è proceduto a forme di “reclutamento” diverse.

¹⁴³ Vedi *ex multis* J. MANSBRIDGE, *Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?*, in S. W. ROSENBERG (a cura di), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?*, Palgrave Macmillan, New York, 2007, pp. 251-271.

¹⁴⁴ In seno all'ONU si parla di “osservatori” che, con particolare riferimento all'UNFCC, sono divisi addirittura in nove gruppi di *NGOs*. Gli osservatori accreditati hanno diverse opportunità per contribuire alla discussione e al processo decisionale: possono infatti presentare relazioni scritte sui temi oggetto di negoziazione, organizzare eventi paralleli (per

Il metodo impone inoltre, come detto, la presenza di almeno 100 cittadini per ogni sub-evento. In eventi partecipativi simili si è da sempre, naturalmente, assistito ad un fenomeno di “assenteismo” dell’ultimo minuto che, in alcuni casi, porta ad un sottodimensionamento importante del bacino dei partecipanti. Insieme al ridimensionamento numerico ciò che veniva completamente stravolto era il sottile e fragile bilanciamento tentato per dare conto delle diverse istanze presenti nella società.

Il fenomeno, noto come “tasso di attrito”, era ben conosciuto agli studiosi come dimostra la produzione scientifica in materia¹⁴⁵. Per ovviare a tale situazione si è scelto di selezionare un numero più elevato di potenziali cittadini partecipanti, prevedendo diversi *step* in cui, di volta in volta, si chiedeva conferma della persistente volontà di prendere parte attivamente alla giornata del 6 giugno.

Nello specifico, stimato un tasso di attrito del 30% circa, il consiglio era quello di selezionare e formare un numero superiore pari a circa 150 cittadini.

4.5. Il questionario

Con riferimento al *WWViews* svoltosi a Parigi, cui ho avuto l’opportunità di partecipare e che costituisce la fonte delle riflessioni proposte in questa sede, preme dar conto di alcune perplessità emerse in merito al questionario. Si è accusato infatti un distacco tra la ricchezza delle discussioni e la pochezza del questionario. A detta di molti cittadini le risposte consentite erano limitative rispetto ai discorsi e alle soluzioni, ben più complesse e strutturate, emerse durante il dialogo. La sensazione, generalizzata, era che si perdesse qualcosa e i moderatori e gli organizzatori, spesso pur concordando con le critiche sollevate, giustificavano come inevitabile una tale sintetizzazione. Tuttavia l’esigenza di ricondurre ad unità le valutazioni comporta

l’occasione, durante il COP21, a Parigi è stata allestita un’apposita area dedicata alla società civile), e hanno potere di parola anche nelle sessioni plenarie.

¹⁴⁵ Viene definito “*rate of attrition*” nelle pratiche deliberative, la misura in cui si ritiene si verifichino fenomeni di abbandono, comportamenti di uscita di singoli individui dopo un loro iniziale interessamento alla partecipazione. Vedi L. RAPELLI, M. KARJALAINEN, *Who will not deliberate? Attrition in a multi-stage citizen*, in www.academia.edu, 2014.

necessariamente una semplificazione estrema delle domande/risposte. L'obiettivo, lo si ribadisce ancora una volta, era quello di arrivare a dei risultati confrontabili tra loro, per poter poi elaborare delle direttive risultanti dall'insieme dei pareri¹⁴⁶; per raggiungerlo è quindi necessario il sacrificio della ricchezza dei pensieri espressi nel concreto.

Il problema è tuttavia reale e i cittadini percepiscono questo scollamento. Si tende a perdere il valore delle discussioni dei singoli tavoli riducendo tutto alla risposta a singole domande circoscritte. Il rischio di veder scemare l'interesse alla reale discussione, cuore della deliberazione, diviene molto alto, perché questa è la reazione più semplice di fronte ad una c.d. "perdita di pluralità", situazione tuttavia fisiologica quando si consulta un gran numero di cittadini su così larga scala. La perdita di pluralità può inoltre essere stata accentuata dall'oggetto in consultazione: il tema del clima e dell'energia è talmente vasto che le domande poste non potevano in alcun modo coprire a pieno lo spettro delle possibili discussioni scaturite.

Per concludere in merito al questionario si segnala che solo dalla seconda edizione del *WWViews*, oltre alle domande di carattere tecnico legate al tema in discussione, si prevedevano 5 domande volte a verificare la soddisfazione dei partecipanti circa l'evento in sé, il metodo adottato, la sua organizzazione. Una ricerca di un *feedback*, a mio vedere, fondamentale per uno strumento di partecipazione come questo, che non a caso è stata riproposta nell'ultima edizione.

4.6. Alcune riflessioni sul metodo

Nel corso dell'analisi ho tenuto un atteggiamento critico nei confronti del "prodotto" *WWViews* partendo dalla convinzione che le pratiche partecipative svolgano al meglio le loro funzioni in una dimensione locale o, al più nazionale, con un coordinamento normativo di base dato a livello regionale e/o nazionale. Inoltre, nel corso di questa tesi, ho volutamente concentrato l'attenzione su pratiche da utilizzarsi in materia di pianificazione, programmazione, urbanistica, la c.d. gestione del territorio, trascurando volontariamente gli aspetti afferenti la democrazia partecipativa applicata alle decisioni più marcatamente "politiche".

¹⁴⁶ Vedi L. PHILLIPS, *The promise of dialogue: the dialogic turn in the production and communication of knowledge*, John Benjamins Publishing, Amsterdam, 2011.

Il lavoro di ricerca e la diretta esperienza del *WWViews* svoltosi a Parigi mi hanno tuttavia certamente aiutato nel riconsiderare alcune posizioni e nel maturare e arricchire le riflessioni sul tema. La valutazione infatti non vuole fermarsi a questo specifico evento, ma vuole essere più in generale una riflessione sul valore e sulle potenzialità del metodo utilizzato, tenendo in debito bilanciamento la ricerca empirica e quella teoretica.

Un problema di fondo, critica già sollevata da altri studiosi rispetto alle precedenti edizioni, resta la capacità reale del metodo di prestarsi ad una partecipazione su scala mondiale (*rectius* trans-nazionale visto che i paesi coinvolti, 76, sono ben al di sotto anche della soglia del 50%¹⁴⁷). Inoltre, manca del tutto un dialogo tra cittadini di diversi stati.

La critica posta in questi termini è senza dubbio fondata, tuttavia, è sufficiente cambiare il punto d'osservazione, per rendersi conto che il problema della carenza di globalità della discussione e deliberazione non necessariamente deve tradursi in una mancanza di globalità dei risultati. Se si opera all'inverso, cioè guardando i risultati, ci rendiamo conto che questi mostrano un'omogeneità sorprendente; le differenze di opinioni non sono poi così forti e sostanziali su di un tema che accomuna tutti. Quindi, pur concordando nel ritenere che il metodo non garantisce una deliberazione perfetta su scala mondiale, possiamo però ipotizzare che le risposte non avrebbero subito dei cambiamenti netti se fossero state il risultato di una ipotetica unica deliberazione mondiale.

Inoltre non bisogna dimenticare che il *WWViews* si pone come forum consultivo, senza alcuna potestà decisionale, parallelo quindi al sistema rappresentativo classico, il cui potere decisionale non vuole, e non potrebbe, esserne scalfito. Quindi quella transnazionalità deliberativa non è forse necessaria. L'obiettivo dell'evento è stato quello di far sentire la propria voce ai rispettivi rappresentanti che hanno preso parte alle discussioni della COP21.

In definitiva il punto cruciale nella valutazione del *WWViews* si riconduce alla scelta di base tra i puristi del metodo, chi sostiene che solo e soltanto rispettando a

¹⁴⁷ Si prendono in considerazione i 196 Stati indipendenti e sovrani riconosciuti a livello internazionale.

pieno tutti i crismi di una deliberazione/partecipazione teoricamente perfetta si possano ottenere risultati validi, e che l'evento sia da considerarsi riuscito quando il metodo è correttamente eseguito e si prescinde da qualsivoglia risultato; e chi sostiene invece che il valore di una pratica partecipativa non sia da valutare tanto con la purezza cristallina del metodo bensì tenendo in eguale considerazione il suo *output*.

Io mi pongo tra i secondi; le variabili di un mondo complesso come quello odierno sono talmente tante e talmente imponderabili che parlare di una deliberazione pura, in cui non ci sono contaminazioni dall'esterno, si riesce a riunire il campione perfetto di partecipanti, la discussione è perfettamente equilibrata, le informazioni fornite neutre, bilanciate e corrette, e il risultato è ottimamente aggregabile senza alcuna perdita di pluralità è impossibile ad ottenersi. Questo non significa che il metodo non sia importante, come testimonia la mia ricerca che è basata fondamentalmente su di esso. Ma questo non deve mai portare allo scollegarsi dalla realtà e ritenere che il lavoro teoretico sia sufficiente.

Senza voler scomodare dottrine politiche o filosofiche penso sia importante arrivare ad una soluzione comune che, rispettosa delle diverse posizioni, si ponga in mezzo, nel punto più giusto per garantire un risultato comunemente apprezzabile. Il metodo del *WWWViews* deve essere considerato un felice compromesso tra la complessità dell'ambizioso progetto di produrre un *deliberative minipublic* su scala globale e l'autenticità del metodo deliberativo.

Ma esso è ampiamente perfettibile: se è vero che la piattaforma *web*, in cui sono stati immessi i risultati quasi in tempo reale, è uno strumento da apprezzare, non può non rilevarsi come la rete possa e debba svolgere un ruolo più forte in eventi di questo tipo. Si potrebbe pensare di svolgere, in parallelo agli eventi *face-to-face*, delle consultazioni *online*. Con esse il dibattito potrebbe essere realmente globale e si aumenterebbe in maniera esponenziale la possibilità di partecipazione, garantendo una maggiore rappresentatività. Inoltre, un altro aspetto non trascurabile sarebbe il risparmio economico derivante da un ipotetico *WWWViews online*, il che potrebbe permettere di organizzare eventi anche nei Paesi in cui ciò non è stato possibile per mancanza di fondi e requisiti logistico-organizzativi. Si potrebbe addirittura pensare di sfruttare le risorse della rete sin dalla fase preparatoria, anche se un'opera di controllo e filtro sarebbe comunque indispensabile. Tuttavia, il far sì che la

discussione sugli argomenti cominci fin dal momento in cui si sta formando il c.d. libretto informativo potrebbe costituire, a mio modo di vedere, un sicuro arricchimento in termini di risveglio delle coscienze e coinvolgimento civico, oltre che aumentare la percezione di reale trasparenza e correttezza delle informazioni fornite.

Altra proposta per migliorare il metodo è quella di coinvolgere maggiormente il mondo universitario e della scuola in generale. Il ruolo educativo¹⁴⁸ delle pratiche partecipative, come già affermato in occasione dell'esperienza portoalegrese, ha un'importanza capitale se si ritiene che la democrazia partecipativa sia il futuro, perché non ci può essere futuro senza cultura e non ci potrà essere cultura partecipativa se non la si "educa" sin dal principio, nelle scuole.

Si tratta evidentemente di semplici suggestioni emerse nel corso dell'attività di studio e ricerca, che ho ritenuto di riportare, pur conscio della loro incompiutezza, in ottica di stimolo ad ulteriori auspicabili critiche costruttive ad uno strumento partecipativo che ha già un suo valore ma che potrebbe esprimere meglio il suo potenziale.

¹⁴⁸ Cfr. B. MANIN, *Volonté générale ou délibération...*, cit. in cui afferma che la deliberazione costituisce un processo di educazione e formazione.

CAP. III – Il *débat public* e l’ordinamento francese

In questo capitolo si analizzerà l’istituto partecipativo del *débat public* prendendo in considerazione le fonti che lo disciplinano e analizzando nel particolare la sua procedura e le regole che lo governano. Si utilizzerà indifferentemente la dicitura francese o l’italiano “dibattito” o “dibattito pubblico” con ciò intendendo sia in senso specifico l’istituto in sé, sia nell’accezione più generale dell’attività del dibattere, sia talvolta per definire la fase delle riunioni pubbliche, che sono in realtà soltanto una parte dell’intera procedura, seppur la più caratterizzante¹⁴⁹.

1. Le fonti. Il cammino di istituzionalizzazione del *débat public*

1.1. I primi passi di una forte tradizione partecipativa

La Francia degli anni ottanta cominciava, in maniera lungimirante, a preoccuparsi del problema ambientale, intervenendo con una legislazione specifica che potesse offrirgli una tutela più forte, ritenendo che questa potesse raggiungersi attraverso una migliore informazione e partecipazione del pubblico. La tradizione francese delle inchieste pubbliche (*enquêtes publiques*), inizialmente concepite per difendere i proprietari dalle azioni di esproprio condotte dalla p.a., attraverso un’inchiesta preliminare alla dichiarazione di pubblica utilità, è risalente addirittura al XIX secolo, ma trova una sua nuova dimensione, più ampia, interessando gli aspetti ambientali, con la Legge *Bouchardeau*, l. n° 83-630¹⁵⁰.

Essa prevedeva che la procedura integrasse uno strumento informativo e di raccolta delle opinioni della popolazione perché l’interesse pubblico generale potesse essere meglio preso in considerazione. La legge imponeva perciò che ogni qual volta si dovesse procedere alla realizzazione di opere o lavori, svolti da soggetti pubblici o

¹⁴⁹ La bibliografia scientifica sull’argomento è di portata eccezionale, per cui non si ritiene necessario citare tutti i lavori cui si è avuto accesso e che sono stati consultati nel corso della ricerca. Si rimanda perciò ai testi che sono riportati in nota nel capitolo, considerandoli di per sé una raccolta più che esaustiva della produzione dottrinale in merito.

¹⁵⁰ L. n° 83-630 del 12 luglio 1983 relativa alla democratizzazione dell’inchiesta pubblica e alla protezione dell’ambiente.

privati, suscettibili di intaccare il bene ambiente, si dovesse preliminarmente instaurare una procedura di inchiesta pubblica.

All'art. 2 si legge che quest'inchiesta ha per oggetto di informare il pubblico e di raccogliere i suoi apprezzamenti, i suggerimenti e le contro proposte, successivamente allo studio d'impatto, al fine di consentire all'autorità competente di avere tutti gli elementi necessari. L'inchiesta, a seconda della complessità del caso, era condotta da un solo soggetto, il commissario ispettore o da una commissione, nominati dal presidente del tribunale amministrativo, e aveva una durata non inferiore ad un mese. Del rapporto e delle conclusioni motivate, redatte dal commissario doveva esser data pubblicità e vi si doveva dar conto degli interventi partecipativi.

Lo strumento dell'inchiesta pubblica non riusciva tuttavia a rispondere alle esigenze della società, soprattutto in virtù del fatto che interveniva in un momento troppo avanzato del processo decisionale. Queste carenze e le forti contestazioni, in particolare quelle legate al progetto del *TGV Méditerranée*, portano nel 1992¹⁵¹ e nel 1993 all'approvazione di due atti fondamentali in materia di partecipazione alle decisioni pubbliche: *la circulaire Bianco* e *la circulaire Billardon*¹⁵².

Già nei considerando della circolare Bianco si legge che una fase di dibattito debba essere organizzata, a monte della scelta dei tracciati. Nelle intenzioni questo dibattito avrebbe dovuto permettere a tutti, compresi i singoli cittadini, di informarsi e di permettere una discussione che toccasse gli aspetti non solo ambientali, ma anche sociali ed economici dei progetti.

Il *débat* era organizzato sotto la direzione di un prefetto coordinatore ma si pongono altresì le basi per la creazione di un'autorità, non ancora indipendente, bensì collocata presso il prefetto, che regolasse e garantisse le condizioni per un dibattito

¹⁵¹ Si ricorda che nello stesso anno fu adottata la Dichiarazione di Rio con la quale si chiedeva che a livello nazionale ciascun individuo avesse la possibilità di partecipare al processo decisionale.

¹⁵² La circolare *Bianco*, così chiamata dal nome del ministro dei trasporti che l'adottò, il 15 dicembre 1992, è relativa ai grandi progetti infrastrutturali nazionali (autostrade o linee ferroviarie ad alta velocità). La circolare *Billardon*, dal ministro con delega all'energia, adottata il 14 gennaio 1993, invece, è relativa alle procedure d'istruzione concernenti progetti d'opere elettriche.

trasparente e aperto in merito alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali promosse dallo Stato.

La seconda, proseguendo sulla stessa linea della precedente, insisteva ci fosse un rafforzamento della “*concertation préalable*” anche nel settore delle opere energetiche con riferimento alle linee elettriche di alta e altissima tensione.

Tuttavia l’applicazione di queste disposizioni si rivelerà molto debole. Si tratta di una concessione in termini di procedura ma ben presto si assiste ad una routinizzazione della stessa, con la partecipazione che si riduce ad una pseudo-concertazione¹⁵³. La figura del prefetto assume ben presto un ruolo di primazia e viene fortemente criticata per un atteggiamento troppo compiacente nei confronti del *maître d’ouvrage* (il committente).

1.2. La loi Barnier

Nel 1995, con la *loi Barnier*¹⁵⁴, si pone la base per la procedura del *débat public* e con essa si precisa e delimita l’oggetto del dibattito.

La legge presenta un impianto complesso con disposizioni variegata legate alla tematica ambientale, ma il titolo che interessa è il I che riguarda la partecipazione del pubblico e delle associazioni.

In particolare vi si statuisce che, per le grandi opere pubbliche di pianificazione che presentano un forte rilievo socio-economico o aventi un impatto significativo sull’ambiente, un dibattito pubblico possa essere organizzato durante la fase di elaborazione di questi progetti. Il dibattito pubblico verterà sugli obiettivi e le caratteristiche principali dei progetti stessi.

Inoltre, all’art. 2, è prevista l’istituzione di una commissione, la Commissione nazionale del dibattito pubblico (*Commission Nationale du Débat Public*, d’ora in avanti CNDP), un soggetto indipendente incaricato di organizzare i dibattiti¹⁵⁵. Essa

¹⁵³ L. MONNOYER-SMITH, *Instituer le débat public: un apprentissage à la française*, in *Hermès, La Revue*, 1/2007, n° 47, pp. 19-28.

¹⁵⁴ Loi n° 95-101 del 2 febbraio 1995 relativa al rafforzamento della protezione dell’ambiente.

¹⁵⁵ La CNDP si ispira chiaramente ad un altro istituto partecipativo che era già presente in Canada, nella regione del Quebec, fin dal 1978: il *Bureau canadien des audiences*

può essere adita da diversi soggetti e quindi il dibattito pubblico può avere origine dalla formale richiesta: di uno o più ministri, per materia, responsabili del progetto in discussione, (progetti statali o delle società o enti pubblici); del ministro per l'ambiente (per ogni progetto a prescindere dalla competenza); del ministro per le collettività locali, previa consultazione delle stesse collettività interessate; di almeno venti deputati o senatori; dei consigli regionali territorialmente competenti. Infine è prevista la possibilità che la domanda di aprire un *débat public* venga presentata dalle associazioni di protezione ambientale che esercitano la loro attività sul territorio nazionale.

La Commissione era formata da 18 membri e veniva disciplinata puntualmente anche la sua composizione che, evidentemente, mirava a garantire l'indipendenza e il bilanciamento tra poteri, oltre che richiedere una pluralità e diversificazione di competenze nei componenti. Tra questi, un terzo dovevano essere rappresentanti delle associazioni ambientaliste o degli *usagers*, cioè dei soggetti interessati, coinvolti. Si dava perciò uno spazio eguale anche alla componente della società civile, le forze vive del territorio.

Seguirà nel 1996 un decreto d'attuazione¹⁵⁶ con il quale si stabilivano altri importanti disposizioni riguardanti, tra l'altro, l'elencazione dei tipi di progetti che potevano costituire oggetto di *débat public*, le condizioni di nomina dei componenti la commissione e le commissioni particolari per ciascun progetto, i compiti dettagliati

publiques sur environnement (BAPE). Per l'esperienza canadese si rinvia a: M. GAUTHIER, L. SIMARD, *Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique*, in *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011, pp. 39-67. Per un confronto tra il sistema francese e quello canadese il rimando è ai diversi contributi dell'opera collettanea: L. SIMARD, L. LEPAGE, J.-M. FOURNIAU, M. GARIÉPY E M. GAUTHIER (a cura di), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Parigi, 2006.

¹⁵⁶ Decreto n° 96-388 del 10 maggio 1996 relativo alla consultazione del pubblico e delle associazioni a monte delle decisioni di pianificazione, preso in applicazione dell'art. 2 della l. 95-101.

della commissione particolare, nonché altre norme di dettaglio ma non meno importanti per la proceduralizzazione dello strumento.

Il 4 settembre 1997 si insedia la CNDP, sotto la presidenza di Hubert Blanc.

Nel 1999 un altro decreto interviene a precisare alcuni punti della procedura e viene altresì pubblicato un rapporto, il *rapport Questiaux*, commissionato dal governo, con il quale si ribadisce l'importanza di informare e consultare il pubblico, non soltanto a monte, ma anche durante tutto il processo decisionale. Questo rapporto è importante perché auspica e promuove una modifica strutturale della CNDP, sostenendo che per funzionare in maniera più efficace, essa dovesse essere trasformata in autorità amministrativa indipendente.

1.3. La démocratie de proximité e le ultime modifiche

Nei primi anni di lavoro la CNDP era stata adita circa quindici volte e solo in sei occasioni aveva ritenuto di procedere con l'organizzazione di un *débat public*¹⁵⁷. Questi primi risultati danno la sensazione di una notevole prudenza della commissione, la quale pagava i limitati mezzi, specie finanziari, e le prerogative e i poteri limitati che la legge istitutiva le attribuiva¹⁵⁸. Inoltre erano evidenti alcuni limiti, in particolare il carattere eccezionale dell'istituto, la cui attivazione era facoltativa. Nel frattempo era stata adottata la Convenzione di Aarhus (su cui *supra*) che imponeva una profonda riforma della procedura perché risultasse efficace nel garantire la partecipazione del pubblico¹⁵⁹.

Nel 2002, facendo seguito a queste esigenze e alle proposte contenute nel rapporto del Consiglio di Stato del 1999, il legislatore francese modifica

¹⁵⁷ In seguito alla modifica della legge sulla democrazia di prossimità, nel periodo compreso tra il 2002 e il 2007, i dibattiti organizzati saranno addirittura trentuno.

¹⁵⁸ Cfr. J. M. FOURNIAU, *Le débat public, une procédure décisive pour fonder le droit à la participation*, in S. VALLEMONT (a cura di), *Le débat public: une réforme dans l'Etat*, LGDJ, Parigi, 2001, pp. 149-150.

¹⁵⁹ Cfr. J. CHEVALLIER, *Démocratie de proximité et débat public*, in G.J. GUGLIELMI, J. MARTIN (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Berger-Levrault, Parigi, 2013.

profondamente l'istituto del *débat public*, intervenendo in particolare sullo statuto della CNDP¹⁶⁰.

Tra le modifiche più importanti, oltre ad avere esplicitato la qualificazione della CNDP come autorità amministrativa indipendente, vi è sicuramente quella dell'estensione dei suoi poteri. La CNDP può infatti auto-adirsi (*auto-saisine*) e decidere discrezionalmente, sempre nel rispetto dei limiti legali, che su un determinato progetto sia necessario aprire un *débat public*.

Anche l'ambito di applicazione è ampliato, sia da un punto di vista materiale, con l'inserimento del riferimento al governo del territorio la Commissione nazionale dovrà prendere in considerazione anche questo impatto, oltre quello ambientale; sia per l'estensione dei progetti che sono sottoposti obbligatoriamente all'esame della CNDP (art. L. 121-8)¹⁶¹. Inoltre la legge prevede che il dibattito non riguardi solo le caratteristiche principali del progetto e i suoi obiettivi, come era disposto dalla *loi Barnier*, ma che si estenda all'opportunità del progetto, rimettendo in causa la sua stessa realizzazione¹⁶².

Altra modifica di rilievo riguarda la possibilità di organizzare un dibattito sulle opzioni generali in materia ambientale o di pianificazione. Questo potrà essere proposto dal ministro dell'ambiente, congiuntamente al ministro interessato.

Viene poi previsto un potere di impulso: la CNDP può imporre al committente di organizzare un *débat public*, nominando all'uopo un garante o in alternativa, nei casi in cui non appaia necessario instaurare l'intera procedura di dibattito, può raccomandare di procedere ad una *concertation* secondo delle modalità specifiche da essa stessa stabilite.

La sua *mission* viene ampliata, e si prevede che essa svolga un ruolo consultivo per tutte le autorità pubbliche e le società appaltanti, e che emani «*tutti i pareri e le*

¹⁶⁰ Si fa riferimento alla Legge n° 2002-276 del 27 febbraio 2002 relativa alla democrazia di prossimità, nonché al Decreto n° 2002-1275 del 22 ottobre 2002 relativo all'organizzazione di un *débat public* e alla CNDP.

¹⁶¹ La norma afferma che tutti i progetti di pianificazione o di lavori pubblici che per le loro caratteristiche tecniche o il loro costo previsionale rispondono a dei criteri, o superano delle soglie fissate con decreto del Consiglio di Stato, sono sottoposti alla CNDP.

¹⁶² Cfr. B. DELAUNAY, *Le débat public*, in *AJDA*, n° 42, 2006, p. 2322.

*raccomandazioni a carattere generale o metodologico in modo da favorire e sviluppare la “concertazione” con il pubblico»*¹⁶³. Si percepisce l'intenzione del legislatore di rafforzare la posizione della CNDP dotandola di una funzione regolatoria (caratteristica tipizzante le autorità amministrative indipendenti). La CNDP diviene in generale il garante della partecipazione in tutti i suoi aspetti e quindi le si attribuisce il compito di formazione, di promozione, nonché di evoluzione dello strumento del *débat public* e della materia globalmente considerata. Con questa modifica l'intera procedura del *débat public* guadagna in autonomia, competenza e visibilità.

Nel 2005 vi è poi la riforma costituzionale (l. 2005-205), con la quale la Carta dell'ambiente, adottata l'anno prima, viene integrata in costituzione, con un meccanismo complesso che la rende giuridicamente di pari livello ma senza essere parte della costituzione stessa¹⁶⁴. Con questa “parificazione” il principio di partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche in materia, previsto dall'art. 7, diviene principio con pieno valore costituzionale e quindi azionabile di fronte al giudice¹⁶⁵.

Nel 2010 la missione della CNDP viene ulteriormente estesa e si modificano altresì alcune disposizioni organizzative sulla partecipazione del pubblico.

¹⁶³ Art. 134 l. 2002-276 che modifica l'intero Cap. I, Titolo II, Libro I del Codice dell'ambiente.

¹⁶⁴ La Carta dell'ambiente sarà perciò modificabile più facilmente senza dover necessariamente toccare le altre norme costituzionali, sempre però rispettando la procedura di revisione costituzionale. Questo “*addossement*” comporta in sostanza un suo posizionamento di fianco alla Costituzione e non dentro questa. Cfr. M. PRIEUR, *La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?*, in *Pouvoirs*, 2008/4, n° 127, pp. 49-65.

¹⁶⁵ Sul punto è stata risolutiva, a fronte delle prime incertezze di dottrina e giurisprudenza, una pronuncia della Corte Costituzionale francese (*Conseil constitutionnel* n° 2008-564) e una decisione del Consiglio di Stato dello stesso anno. Cfr. J.-L. PISSALOUX, *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, in *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138, pp. 123-137.

La CNDP è in particolare incaricata di proseguire nell'operazione di garanzia di corretta informazione e partecipazione del pubblico anche nella fase successiva alla chiusura del dibattito e la sua composizione è allargata a 25 membri.

Inoltre viene introdotta la possibilità di indire un *débat public*, su proposta ministeriale, sulle opzioni generali in materia di sviluppo sostenibile, oltre che sull'ambiente e sulla pianificazione. La novella specifica altresì cosa si debba intendere con la locuzione "opzioni generali": secondo il legislatore il concetto si concretizza nella predisposizione di un dibattito, con la stessa procedura del *débat public* sulle opere, riguardante piani, programmi e scelte di politica pubblica di carattere generale impicanti, per l'appunto, un'incidenza sulle materie elencate.

Nel 2011, ad opera del Consiglio di Stato, viene pubblicato un rapporto molto approfondito dal titolo "*Consulter autrement Participer effectivement*"¹⁶⁶. Lo studio oltre a produrre un'analisi certissima delle condizioni della DP in Francia, è illuminante nella parte propositiva, quando tirando le fila delle problematiche riscontrate, definisce, insieme a numerose altre misure per migliorare la partecipazione, le due principali direzioni verso cui il legislatore dovrebbe tendere: la scelta del momento in cui la consultazione dei cittadini deve intervenire rispetto alla decisione e la densità di formalità procedurali. Secondo il Consiglio di Stato è necessario semplificare le procedure quando sono appesantite da inutili formalismi, specie quando ciò avviene in una fase molto vicina alla decisione e di contro intervenire per far sì che la partecipazione si svolga con regole procedurali certe e omogenee in un momento ancora anteriore rispetto a quello attuale.

Un'ultima modifica sostanziale si è avuta nel 2012¹⁶⁷, con la quale si è ulteriormente intervenuto su alcune norme del codice dell'ambiente relative alla partecipazione, dando anche una spiegazione di quello che il legislatore francese vuole intendere per partecipazione del pubblico. Viene affermato, infatti, tra i principi ispiratori del codice dell'ambiente, che il principio di partecipazione è quello in forza del quale: «tutti sono informati dei progetti di decisione pubblica aventi un'incidenza

¹⁶⁶ Conseil d'État, *Consulter autrement Participer effectivement*, Rapport public 2011, La documentation Française, Parigi, 2011.

¹⁶⁷ Legge n° 2012-1460 del 27 dicembre 2012 relativa alla messa in opera del principio di partecipazione del pubblico così come definito all'art. 7 del Codice dell'ambiente.

sull'ambiente in condizione tale da permettere a ciascuno di formulare le proprie osservazioni che sono prese in considerazione dall'autorità competente»¹⁶⁸.

Inoltre si prevedeva un periodo di sperimentazione di diciotto mesi, in cui si consentiva a tutti di consultare, tramite un forum *online*, le osservazioni presentate sul progetto dai partecipanti. Per far ciò queste erano pubblicate sulla piattaforma virtuale, aggiornata a mano a mano che avveniva la loro ricezione. Ai fini di una maggiore trasparenza, si affermava altresì la necessità di affidare il compito di redigere la sintesi delle osservazioni del pubblico ad un soggetto qualificato, la cui designazione è affidata alla CNDP.

Ulteriori modifiche, di minore importanza, sono state apportate con ordinanze del 2013, 2014 e del 2015¹⁶⁹; tra queste si segnala la previsione esplicita che i due vice-presidenti della CNDP siano un uomo e una donna e che il bilanciamento di genere sia rispettato anche nella composizione della Commissione stessa. Un'altra integrazione si è avuta con una legge del 2015, che ha disposto l'inserimento di un nuovo comma all'art. L.121-9, riguardante progetti d'infrastruttura lineare energetica. Qualora alla CNDP sia sottoposto un progetto di questo tipo, se ritiene necessaria la partecipazione del pubblico, dovrà designare un garante che vigili sulla pubblicazione del dossier, sulla possibilità di presentare osservazioni e contro-proposte e su ogni altro aspetto relativo alle modalità di informazione e partecipazione del pubblico.

2. Lo svolgimento del *débat public*

All'interno dell'articolato sistema partecipativo messo in piedi dalla legislazione francese, il *débat public* assume un ruolo particolarmente significativo in virtù delle specificità che lo caratterizzano, ma cionondimeno va a collocarsi tra i

¹⁶⁸ Art. 1 l. 2012-460 che va a modificare l'articolo del codice dell'ambiente, l. 110-1, II, n° 4: «*Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente*».

¹⁶⁹ Ci si riferisce all'ordinanza n° 2013-714 del 5 agosto 2013 – art. 1; alla n° 2014-1345 del 6 novembre 2014 – art. 5; alla n° 2015-948 del 31 luglio 2015 – art. 14 e alla n° 2015-1174 del 23 settembre 2015 – art. 9.

diversi mezzi di partecipazione esistenti, collocandosi come tappa del processo decisionale. Non è perciò né il luogo della decisione, né della negoziazione, ma piuttosto un momento di dialogo e di apertura al pubblico, nel corso del quale la popolazione può informarsi ed esprimere sul progetto le proprie idee secondo delle regole prestabilite, sotto la guida e il controllo della CNDP.

2.1. Le prime fasi. Dall'elaborazione di un progetto fino alla scelta di organizzare un débat public

Nell'elaborazione di un grande progetto¹⁷⁰ sono diversi gli attori in gioco, pubblici e privati, e si può tentare di individuare uno schema di massima delle fasi che portano alla sua definizione. Questa operazione è funzionale ad una corretta collocazione dei tempi del *débat public*.

In primo luogo l'impresa pubblica o privata, o a seconda dei casi l'ente territoriale o lo Stato, procedono a degli studi preliminari, che mirano a verificare la fattibilità del progetto, la sua opportunità, portando alle prime riflessioni di carattere discrezionale.

Il primo vincolo forte previsto dalla legge per il committente sarà quello di verificare se, in base ai costi previsionali, per quanto possano essere precisi in una fase di elaborazione preliminare, e alle caratteristiche del progetto, questo rientri tra quelle "grandi opere" che dovranno necessariamente essere sottoposte alla verifica della CNDP. In questo caso il committente presenterà il suo dossier contenente tutti gli elementi richiesti.

La caratteristica del *débat public* è quella di inserirsi "en amont", a monte, ma siamo in una fase preliminare, in cui aprire una discussione piena al pubblico potrebbe risultare controproducente. In questa prima fase, la procedura del *débat*

¹⁷⁰ I grandi progetti che possono costituire oggetto di dibattito pubblico sono progetti d'interesse nazionale che possono avere forti ripercussioni sull'ambiente e che presentano una forte valenza sociale ed economica. Esemplicando si può trattare di opere infrastrutturali nel settore dei trasporti (autostrade, linee ferroviarie, vie navigabili, infrastrutture aeroportuali); d'installazioni nel settore energetico (impianti eolici, gasdotti, oleodotti, installazioni nucleari, sbarramenti idroelettrici); o infine di lavori pubblici concernenti strutture industriali, scientifiche, sportive o turistiche.

public influisce quanto meno in maniera indiretta: la legge impone infatti, salvi i casi in cui il committente sia tenuto per legge a sottoporre il progetto alla Commissione nazionale, alla pubblicazione delle caratteristiche principali del progetto e dei suoi obiettivi. Questa forma di pubblicità è necessaria quando il progetto rientri, per caratteristiche, tra quelle “grandi opere” per le quali la sottoposizione alla CNDP sarebbe obbligatoria, ma che rispetto a queste hanno dei costi previsionali inferiori alle soglie massime fissate, ma superiori alla soglia minima.

In questa fase possono essere, facoltativamente, aperte delle concertazioni a livello locale, con le quali si prepara il terreno per il successivo *débat public*, organizzato se la CNDP lo riterrà necessario.

In questi casi, dal momento in cui si ha la pubblicazione del progetto, comincia a decorrere il termine di due mesi entro cui può essere adita la CNDP. Come detto, la domanda di istituire un *débat* può essere presentata da diversi soggetti espressamente previsti dalla legge (lo stesso ente appaltante, dieci parlamentari, un consiglio regionale, un consiglio comunale o un’associazione ambientalista).

Presentata la domanda, il *maître d’ouvrage* avrà a disposizione un mese di tempo per fornire alla CNDP un dossier completo del progetto¹⁷¹.

Dal momento in cui è formalmente adita, la CNDP assume il pieno controllo delle operazioni anche se non può almeno formalmente considerarsi aperto il *débat public*. Non si tratta formalmente del *débat* perché in questa fase la CNDP inizia il suo lavoro, svolgendo tutta una serie di valutazioni preliminari, che fanno parte della procedura che concretamente porterà all’organizzazione dello stesso. Tuttavia potrebbe ancora aversi una situazione per cui il *débat* non è ritenuto necessario o non vi sono le condizioni legali per la sua apertura quindi, sostanzialmente, potrebbe non esservi la fase di dibattito vero e proprio in cui si ha partecipazione del pubblico.

La CNDP si riunisce il primo mercoledì di ogni mese, e in quell’occasione vengono esaminate le domande presentate. La valutazione si basa su quattro criteri principali: l’interesse nazionale dell’opera, le questioni socio-economiche sottese, il suo impatto sull’ambiente e sulla pianificazione territoriale.

¹⁷¹ Il dossier deve contenere la descrizione del contesto, le principali caratteristiche del progetto, gli obiettivi, nonché una valutazione degli interessi socio-economici in gioco, dei costi previsionali, dell’impatto sull’ambiente e sulla pianificazione del territorio.

Prima di questa valutazione occorre però altresì verificare che siano rispettate le condizioni legali per la presentazione della domanda concernenti l'ambito di applicazione del *débat public*. Quindi la CNDP dovrà verificare, materialmente, se sono superate le soglie previste e se l'ambito in cui il progetto si inserisce è tra quelli previsti dalla legislazione in cui può darsi luogo alla procedura di *débat*¹⁷².

La CNDP, entro un tempo massimo di due mesi, deve pronunciarsi in senso positivo o negativo sulla necessità di organizzare un *débat public*. La sua decisione, adottata in seduta plenaria quindi con la presenza di tutti i suoi componenti, è pubblicata in Gazzetta Ufficiale (*Journal officiel*) e notificata all'ente appaltante, ai ministri competenti per materia, ai prefetti delle zone interessate, nonché alle principali collettività territoriali interessate dal progetto¹⁷³.

Qualora la CNDP ritenga sussistano le condizioni e sia opportuno, per gli interessi alla cui tutela è preordinata, instaurare un *débat public* essa procede, entro le quattro settimane successive alla pubblicazione della decisione, a mettere in piedi una commissione che viene definita "particolare" (*Commission Particulière du Débat Public*, d'ora in avanti CPDP); si tratta quindi di una commissione *ad hoc*, che si occuperà, nello specifico, di preparare e animare il singolo dibattito.

2.2. La Commission Particulière du Débat Public

La CPDP è composta da un minimo di tre e un massimo di sette componenti, tra cui un presidente. Il presidente è l'unico ad essere nominato direttamente dalla CNDP e può essere scelto tra i membri della stessa commissione nazionale oppure

¹⁷² Il decreto applicativo della legge del 2002 elenca in allegato tutte le categorie di operazioni che rientrano nella procedura, sia per le infrastrutture lineari, sia per quelle puntuali. Per ogni categoria sono previste due soglie relazionate al costo del progetto. Al di là di quella superiore il committente deve obbligatoriamente sottoporre il progetto alla CNDP; qualora il progetto si collochi nella fascia compresa tra le due soglie è obbligatorio rendere pubbliche le caratteristiche del progetto, il quale potrà poi essere sottoposto alla Commissione tramite i soggetti legittimati dalla legge.

¹⁷³ Qualora la CNDP ritenga non necessaria l'apertura di un *débat public* può comunque invitare il committente ad aprire una concertazione con il pubblico. Per una trattazione più ampia, necessaria, si rinvia al par. 3 di questo capitolo.

può essere un soggetto esterno esperto in materia¹⁷⁴. La CPDP gode di piena autonomia ma la collaborazione con la CNDP è costante durante tutte le fasi del dibattito, specie nella fase di preparazione, in cui dà conto regolarmente dell'avanzamento dei lavori.

Gli altri membri sono scelti dal presidente in modo che siano presenti profili diversificati, soggetti con esperienze e capacità diverse tra loro ma che garantiscano tutti indipendenza e neutralità oltre che una propensione all'ascolto, al dialogo, alla collaborazione. Sulla base della proposta del presidente questi vengono nominati dalla CNDP. La qualità della commissione particolare risiede proprio in questo equilibrio di saperi e sensibilità derivanti dalla sua composizione, ed è il presidente che deve vigilare su questo equilibrio, formando un gruppo che possa lavorare in maniera solidale e coerente.

In proposito un elemento che merita di essere sottolineato è che non viene richiesta, né ricercata, una competenza tecnica specifica sull'argomento oggetto di discussione, quindi afferente al tipo di progetto a realizzarsi. Anzi, tra le linee guida date dalla CNDP si riconosce come una conoscenza specifica sull'oggetto possa essere deleteria per la fiducia, sia dell'appaltante sia del pubblico, sulla neutralità della commissione stessa. Si auspica perciò di utilizzare la massima prudenza nella scelta per evitare situazioni definite di “eccessiva prossimità alla causa”¹⁷⁵. Quindi, pur riconoscendo che la presenza di un soggetto esperto della materia potrebbe aiutare nella comprensione del progetto, si dà grande importanza a che la neutralità

¹⁷⁴ La *loi Barnier* non prevedeva la possibilità di nomina di un presidente “esterno”, questa è stata introdotta in seguito. Il presidente deve evidentemente soddisfare alcuni requisiti, in primo luogo di terzietà, cioè non avere alcun interesse specifico nel progetto, né avere, o aver avuto nel passato, legami con l'ente appaltante; in secondo luogo è scelto tra personalità che si ritenga posseggano qualità di indipendenza, di moralità, di riconosciuta capacità d'ascolto e di concertazione, e capacità di gestire un *équipe*.

¹⁷⁵ Sul ruolo dell'*expertise* in seno alla commissione e al dibattito in generale si rinvia a: X. GODARD, *La place de l'expertise dans le débat. Appréciations tirée d'une expérience interne à la commission*, in C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J.-M. FOURNIAU, R. LEFEBVRE, M. REVEL, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte «Recherches», Parigi, 2007, pp. 201-206.

non sia in alcun modo messa in discussione, ma sia di contro manifesta per tutta la durata del *débat*.

Prima dell'insediamento tutti i componenti della CPDP firmano e sono tenuti a rispettare una “*charte de déontologie*”¹⁷⁶, una sorta di carta deontologica in cui sono elencati i principi cui devono ispirare la loro opera in quanto membri della commissione¹⁷⁷.

Il presidente procederà poi a definire i compiti da svolgere durante la preparazione e lo svolgimento del dibattito, potendo organizzare come ritiene più opportuno il lavoro, affidando ciascuna operazione a singoli commissari o a più tra loro, a seconda della difficoltà.

La CPDP si avvale inoltre dell'assistenza di un ufficio amministrativo composto da un segretario generale, un vicesegretario, e altri collaboratori tecnici per le esigenze legate alla comunicazione, alla logistica, all'informatica, etc.

Il ruolo del segretario generale è, nella pratica, molto importante perché è colui che si adopera affinché le differenti fasi del *débat* si svolgano nelle condizioni migliori. La lista dei suoi compiti non è necessaria per dar conto di quanto cruciale possa essere la sua opera. Per questo motivo esso è scelto dal presidente della CPDP da una rosa di nomi, di comprovata esperienza per la posizione, messa a disposizione dalla CNDP. La scelta deve essere poi comunicata al committente in quanto sarà quest'ultimo a pagare il compenso del segretario generale, stipulando con questi un contratto a tempo determinato.

Per quanto concerne invece i compensi dei commissari della CPDP si porrebbe un problema circa la garanzia della loro indipendenza. Per questo motivo, per evitare qualsiasi possibile collusione, nonostante le spese del *débat* siano a carico del

¹⁷⁶ Il documento, *Éthique et déontologie des membres des commissions particulières du débat public*, è stato adottato il 2 giugno 2004 e consta di 15 regole che riguardano tre campi: l'impegno e la dedizione al *débat*, l'indipendenza e il dovere di neutralità e riservatezza.

¹⁷⁷ I componenti delle commissioni particolari sono spesso, quasi la metà, scelti tra ex-funzionari pubblici in pensione che mettono a disposizione il loro tempo e le loro competenze; tuttavia più della metà sono i membri scelti tra quelli che potremmo definire i cittadini attivi.

committente, quelle legate alle indennità dei commissari sono versate dalla CNDP. L'indennità è forfettaria, non è soggetta a tassazione ed è fissato un *plafond* massimo¹⁷⁸.

2.3. La fase di preparazione del débat public

La fase di preparazione di un dibattito pubblico si può estendere su più mesi (raramente è inferiore a quattro mesi e può estendersi fino a quasi un anno). Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, infatti, questa fase è probabilmente la più importante ai fini di una buona riuscita del *débat*. In questa fase i commissari sono impegnati a prendere conoscenza del progetto, del territorio su cui si inserisce, degli attori potenzialmente coinvolti, a creare quindi le condizioni propizie per il suo corretto svolgimento.

In questa fase così importante può lasciare perplessi la quasi totale assenza di disposizioni normative. Questa scelta del legislatore francese è tuttavia derivata dalla volontà di lasciare un margine di flessibilità molto ampio sulle modalità concrete di articolazione del dibattito. In Francia, gli esperti del *débat public*, affermano che ogni *débat* è unico e fa storia a sé, per cui sarebbe inutile cercare di creare degli schemi prefissati su cui la CPDP dovrebbe muoversi nella sua organizzazione; la flessibilità è considerata un valore fondamentale in questa fase, e costituisce una delle peculiarità del *débat public* all'interno dei diversi strumenti di DP¹⁷⁹.

Una delle attività più delicate di questa fase è l'approccio con il *maître d'ouvrage*. La Francia può vantarsi ormai di una lunga tradizione di concertazione e partecipazione, ben precedente allo svilupparsi della pratica del *débat public*, e questo ha fatto sì che numerosi enti appaltanti fossero particolarmente a loro agio con situazioni di dialogo e collaborazione. La *Reseau Ferré de France* (RFF, l'azienda pubblica che gestisce l'infrastruttura ferroviaria nazionale), la *Reseau de Transport d'Électricité* (RTE, società responsabile del sistema di trasmissione ad alta tensione) e la *Électricité de France* (EDF, azienda produttrice e distributrice di energia) sono

¹⁷⁸ Il regime delle indennità così come i rimborsi delle spese di missione sono disciplinati da un decreto del 22 dicembre 2005

¹⁷⁹ Una tale libertà non è per esempio riscontrabile né nell'esperienza del bilancio partecipativo, né nello strumento del *WWViews*.

tutti grandi committenti che hanno sempre dimostrato grande familiarità con queste “varianti” inserite nel processo di decisione pubblica, tanto che, sovente, hanno ormai al loro interno dei gruppi dedicati che si occupano di gestire ogni attività e relazione necessaria nel corso dell’intera procedura partecipativa, rappresentando in tutto e per tutto l’azienda. Quando l’ente interessato è di questo spessore, il compito della CPDP è sicuramente agevolato, perché instaurare un rapporto con degli interlocutori solidi e già avvezzi a tali pratiche porta degli indubbi vantaggi.

Tuttavia, anche in questi casi, il compito della CPDP è di ricordare i principi che regolano il *débat public*, lo scopo finale e quali sono gli obblighi cui è tenuto il *maître d’ouvrage*, nonché di tenere sempre chiaro il proprio ruolo di neutralità. In questa fase preparatoria è quindi fondamentale costruire dei legami improntati sul rispetto reciproco e la collaborazione con il committente, perché questo influirà su una sua predisposizione ad aprirsi ed ascoltare il pubblico nelle fasi successive.

Altro compito della CPDP sarà di tentare di definire il perimetro del dibattito. L’obiettivo è quello di inscrivere il *débat* in una rete di domande che raccolgano tutte le problematiche che il progetto solleva, senza però perdere di vista una necessaria coerenza. L’esperienza insegna che: se il dibattito ha un oggetto troppo ampio o vago la sua portata sarà attenuata, con la generalizzazione perdendo di efficacia; se, di contro, l’oggetto è troppo ristretto e limitato esso si esaurirà troppo velocemente, con una conseguente prevedibile frustrazione dei partecipanti.

Sempre nella fase preparatoria la commissione comincia ad entrare in contatto, oltre che con il *maître d’ouvrage*, anche con gli altri attori, cioè con chiunque voglia intervenire al *débat*, che in sostanza sono i soggetti interessati, in maniera più o meno diretta, agli effetti del progetto¹⁸⁰. Spesso la CPDP deve svolgere un ruolo proattivo, individuando da sé i potenziali attori e adoperandosi per incontrarli e coinvolgerli nel processo partecipativo¹⁸¹.

¹⁸⁰ Gli attori potenzialmente coinvolti saranno: i politici eletti in rappresentanza degli enti territoriali interessati, le associazioni, specie quelle ambientali, le organizzazioni socio-professionali, i sindacati, il prefetto e ogni singolo cittadino.

¹⁸¹ Nonostante la radicata tradizione partecipativa francese, permane una sfiducia generalizzata che porta spesso, specie alcune associazioni, a evitare il confronto istituzionalizzato, ritenendo che il dibattito non serva a nulla perché tutto è già deciso.

La commissione procederà a stilare un calendario di *rendez-vous* sul territorio, ponendo tutti nelle condizioni di poter richiedere informazioni e di poter essere ascoltati. La CPDP solleciterà una partecipazione attiva anche in questa fase preliminare, illustrando le diverse forme possibili di espressione¹⁸². In proposito non si può negare il ruolo primario svolto dalle associazioni: esse godono di una conoscenza capillare del territorio e di una vasta rete di contatti che permette di raggiungere in maniera più rapida, puntuale ed efficace strati più ampi di popolazione; per questa ragione la CPDP dovrà tentare di coinvolgere anche le associazioni più reticenti e radicali.

Un diverso problema riguarda il ruolo degli eletti, cioè di tutti quei soggetti (consiglieri comunali o provinciali, ma anche individui non concretamente eletti ma che, legati o meno a formazioni partitiche, aspirano ad esserlo) che possono vedere nel *débat* un'occasione per raggiungere obiettivi personali che nulla hanno a che vedere con le finalità del processo partecipativo. Queste situazioni, frequenti, non possono di certo essere evitate dalla CPDP, tuttavia è compito dei commissari far comprendere a questi soggetti che le regole del dibattito sono uguali per tutti, e nessun privilegio potrà essere attribuito a chi, anche a ragione, ritiene di essere rappresentante di più persone. Il principio di equivalenza è una regola cardine del

Talvolta questo accade perché i gruppi organizzati presenti sul territorio sono in una fase avanzata di protesta e lotta contro il progetto e le posizioni sono già consolidate. In questi casi aprire uno spazio di dialogo risulta evidentemente più complesso, aggiungendosi, alle difficoltà congenite, la refrattarietà, solidificatasi nel tempo, a trovare una soluzione che non sia l'opzione zero (cioè la non realizzazione *tout court* dell'opera). Questo dimostra ancora una volta come l'organizzazione di un "*débat en amont*" sia assolutamente imprescindibile per una sua corretta realizzazione. Inoltre non bisogna trascurare che il fatto che sia organizzato "a monte" è da intendersi in relazione alla prima effettiva progettazione da parte del committente; ricorrere al *débat public*, in seconda battuta, per tentare di risolvere una situazione dimostratasi più complicata di quanto previsto, come mezzo per calmierare le tensioni, ha scarse probabilità di successo. Una volta che il rapporto con il territorio è di tipo conflittuale, a causa della posizione iniziale di chiusura, gli sforzi partecipativi rischiano di non produrre alcun risultato perché non esistevano le basi per una loro riuscita.

¹⁸² Per le diverse forme di contribuzione, in particolare tramite i *cahiers d'acteurs*, si rinvia al Cap IV, par. 2.4.

débat public e una sua deroga porterebbe all'annullamento della distinzione tra strumento di DP e di democrazia rappresentativa.

2.4. Le Dossier du Maître d'Ouvrage (DMO)

Uno dei documenti più importanti prima di arrivare alla fase centrale di partecipazione diretta con il pubblico è il DMO. La legge impone, infatti, al committente di formare un dossier in cui si daranno tutte le informazioni necessarie affinché il pubblico sia correttamente informato sul progetto e possa così partecipare in maniera reale e costruttiva al *débat*. La CPDP deve informare l'ente di tale obbligo, ricordando che la legge prevede un termine di sei mesi, decorrente dalla pubblicazione nel *Journal officiel* della decisione di organizzare il *débat*, per il suo completamento¹⁸³.

Il DMO deve essere approvato dalla Commissione nazionale, che lo sottopone ad esame di tutti e 25 i membri, i quali hanno facoltà di richiedere modifiche, anche sostanziali, al committente. La CNDP deve dare una valutazione di “sufficiente completezza” del dossier, ritenendolo perciò idoneo a svolgere adeguatamente la sua funzione informativo-esplicativa.

La CPDP svolge un ruolo di accompagnamento nella preparazione del DMO. Da un lato essa deve vigilare a che le informazioni ivi contenute siano veritiere, di buona qualità e che il dossier sia redatto in modo da renderlo facilmente leggibile, accessibile al grande pubblico, in un equilibrio tanto difficile quanto importante; d'altro lato deve aiutare i redattori, sollecitandoli a non limitarsi a delineare le caratteristiche tecniche, ma approfondire le ragioni del progetto, proponendo altresì delle alternative possibili e delle ipotetiche misure d'accompagnamento¹⁸⁴.

¹⁸³ Eccezionalmente il *maître d'ouvrage* potrà chiedere una proroga dei termini per la presentazione del dossier, che dovrà essere accordata dalla CNDP, su domanda della CPDP.

¹⁸⁴ Il DMO deve: trattare dell'opportunità del progetto; identificare i bisogni, attuali e prevedibili, ai quali il progetto mira a dar soddisfazione; contenere uno storico del progetto, corredato dei documenti di pianificazione e programmazione anteriori; basarsi su studi di base resi accessibili a consultazione; esplicitare gli impatti sull'ambiente e le questioni socio-economiche sottese, proponendo altresì una valutazione degli effetti

La CPDP, infatti, mantiene contatti anche con gli altri attori interessati, la società civile, organizzata o meno, e gli eventuali enti territoriali coinvolti; questa sua posizione le dovrebbe permettere di avere una visione più chiara e complessiva degli interessi e delle aspettative di entrambe le parti. Il suo compito sarà allora di carpire i probabili punti di conflitto che andranno a sorgere, per far sì che il dossier sia in proposito esaustivo, per quanto possibile, dando risposte chiare ai dubbi e le perplessità di chi non conosce il progetto, richiedendo eventualmente dei chiarimenti o delle integrazioni qualora non ritenga soddisfacente il risultato ottenuto.

La CPDP procede ad una sua lettura e correzione finché non ritiene di poterlo inviare alla CNDP che procederà alla sua, eventuale, convalida. In caso non sia ritenuto sufficientemente completo, il dossier sarà rimandato al committente, corredato dalle opportune raccomandazioni, sulla cui base si procederà a modifica fino ad ottenere la validazione finale.

Il dossier è poi completato da una versione di sintesi¹⁸⁵, in cui si riprendono gli elementi principali dello stesso, e dagli allegati tecnici, con cui si permette, a chi ne possiede le competenze, di procedere ad eventuali verifiche.

Tutti i documenti, una volta validati, sono resi pubblici attraverso la pubblicazione nel sito internet dedicato del *débat public* in questione.

2.5 Les cahiers d'acteurs

Per quanto concerne la partecipazione preliminare degli altri attori, essa può esplicarsi in diversi modi. Si potrà dare un proprio parere scritto o un contributo che sarà pubblicato *online* sul sito internet del *débat*, oppure si potrà produrre un c.d. *cahier d'acteur*. Questo documento è un libello in cui si raccolgono posizioni,

potenziali sullo sviluppo e la gestione del territorio; descrivere le alternative possibili sottolineando i pro e contro, nonché la soluzione preferita dal committente.

¹⁸⁵ La versione di sintesi ha una lunghezza normalmente non superiore alle otto pagine e consente ad una grande parte del pubblico che, per capacità e volontà, non si addentrerebbe nella lettura del dossier completo, di prendere cionondimeno conoscenza con il progetto. In questo modo si cerca di raggiungere uno degli obiettivi generali del *débat public*: coinvolgere il più grande numero di persone, ciascuno per le sue possibilità, in ossequio al principio inclusivo.

argomentazioni e proposizioni in merito ad uno o più aspetti specifici del progetto in dibattito che viene pubblicato e distribuito, a spese del committente, per portare a conoscenza del pubblico il punto di vista dell'attore che lo ha redatto.

Il *cahier* è uno strumento utilizzato prevalentemente dagli attori dotati di mezzi adeguati, persone giuridiche più che persone fisiche, ma si tratta pur sempre di un contributo libero e volontario, per cui non è previsto alcun vincolo particolare se non che: l'autore sia esplicitato, tratti di aspetti inerenti il *débat*, sia argomentato e rispetti le regole di correttezza senza cadere in invettive o attacchi personali¹⁸⁶.

Anche i *cahiers d'acteurs*, come il DMO, passano attraverso la lettura e revisione della CPDP che decide collegialmente sulla loro pubblicazione¹⁸⁷. A differenza del dossier del committente, invece, i *cahiers* possono continuare ad essere prodotti durante tutto il dibattito, teoricamente fino alla data di chiusura dello stesso. Nella pratica avviene spesso che gli attori decidano di redigere un *cahier* durante il *débat* per illustrare nuove argomentazioni scaturenti dallo stesso, tuttavia resta preferibile una loro presentazione il più precocemente possibile, vista la funzione cui sono preposti.

¹⁸⁶ Considerata la grande proliferazione di *cahiers*, la CNDP ha ritenuto opportuno vincolare gli attori a rispettare una certa forma, producendo un modello standard cui attenersi e dando alcune regole quadro editoriali.

¹⁸⁷ La commissione particolare può proporre correzioni o integrazioni agli autori, che restano liberi di accettare, e verifica che gli argomenti sviluppati siano solidi e comprovati. Pur nella libertà di opinione, pensiero e critica, il valore fondamentale che si persegue è di fornire un'informazione veritiera al pubblico. A questo proposito la CPDP ha il delicato compito di selezionare i contributi che realmente apportano qualche beneficio al dibattito senza però trascendere in una valutazione del contenuto, per evitare che l'eccessivo numero degli stessi si riveli controproducente, generando confusione e deviando l'attenzione dai problemi reali. Si tratta evidentemente di una responsabilità importante che se mal gestita può minare la fiducia sulla sua neutralità. Tale compito può tuttavia basarsi soltanto su regole di equilibrio e buon senso più che su rigidi formalismi per cui è la composizione stessa della CPDP ad essere la garanzia primaria della bontà e sensibilità di queste scelte.

Da rilevare è la previsione che, qualora nel *cahier* sia presente una domanda esplicita al committente su un aspetto particolare del progetto, questi sarà tenuto a rispondervi, direttamente, nel corso del dibattito.

2.5. La fase preparatoria del débat public (parte 2)

Un ulteriore documento che deve essere preparato e diffuso prima dell'inizio del vero e proprio dibattito è il calendario del *débat*. La CPDP provvede a redigerlo man mano che procedono i lavori del committente sul DMO, e sarà aperto, nella sua versione provvisoria a tutti i suggerimenti dei diversi attori coinvolti. Una volta stabilito in una sua versione definitiva questo sarà sottoposto alla CNDP per la convalida, che avverrà congiuntamente a quella del dossier del committente.

Insieme alle tempistiche dovranno essere decise le sedi degli incontri, valutando altresì se organizzare prima delle riunioni di carattere generale, per poi giungere a incontri più strettamente tematici su singole problematiche particolarmente sentite; oppure viceversa, per ragioni legate al contesto, cominciare con riunioni settoriali. Questo è compito del presidente della commissione il quale dovrà verificare, secondo il caso concreto, il mix più adatto per le esigenze del *débat*.

Un ultimo documento messo a disposizione del pubblico è quello che presenta la commissione particolare e i suoi membri, in cui si ribadiscono altresì i suoi legami con la commissione nazionale, le modalità del dibattito e tutti i principi essenziali su cui si fonda lo strumento partecipativo.

Non di minore importanza sono gli aspetti legati alla comunicazione: in proposito un ruolo importante sarà svolto evidentemente da tutti gli operatori del settore (giornali, radio, televisione), specie quelli locali, che potranno servire da amplificatore per le informazioni legate al *débat public*; ma un ruolo cruciale sta acquistando sempre più la comunicazione *online* e il sito ufficiale creato *ad hoc* per ogni singolo *débat public*. Normalmente il sito viene reso accessibile soltanto il giorno dell'apertura del dibattito, tuttavia il presidente della CPDP può ritenere opportuna una sua apertura anticipata, di qualche settimana, per la sola consultazione¹⁸⁸.

¹⁸⁸ Anche il sito, come ogni altra forma di comunicazione, rispetta dei dettami specifici ed è sviluppato con architetture e grafiche invariabili, comuni ad ogni *débat*, per costruire

2.6. Lo svolgimento: le riunioni pubbliche e il sito internet

Il *débat public* ha una durata compresa tra i quattro e i sei mesi nel corso dei quali la partecipazione del pubblico si avvale di due strumenti principali: le riunioni pubbliche e il sito internet.

Le riunioni pubbliche costituiscono certamente il fulcro del dibattito, consentendo al pubblico di incontrare fisicamente e di confrontarsi con il *maître d'ouvrage*. La loro gestione è affidata ad un animatore¹⁸⁹, può essere il presidente della CPDP o un altro dei suoi membri, che ha il compito di condurre e scandire i tempi del dibattito, cercando di favorire il dialogo e gli scambi di opinione, dissipando le eventuali tensioni e cercando di moderare la discussione. Non esiste un metodo unico per animare un dibattito pubblico, è lasciata grande discrezionalità agli animatori che cercheranno di adeguarsi alla situazione, più o meno vivace, più o meno conflittuale, per raggiungere gli obiettivi del *débat public*¹⁹⁰.

quella familiarità e riconoscibilità nel grande pubblico che dovrebbe produrre maggiore fiducia e quindi maggior partecipazione.

¹⁸⁹ Per quanto concerne la figura dell'animatore si sta sviluppando una tendenza alla professionalizzazione. Al moltiplicarsi di pratiche partecipative ha, infatti, fatto seguito il proliferare di appositi corsi di formazione. Sulla professionalizzazione dei diversi soggetti che lavorano intorno ad un *débat public* si è molto discusso, e si continua a discutere, da un lato ritenendosi naturale e proficuo che competenze sempre più specifiche e curate siano a disposizione di chi organizza una procedura partecipativa, d'altro lato preoccupandosi che tali professionisti della partecipazione possano in realtà acquistare un peso troppo grande nella pratica stessa, facendo perdere la carica di spontaneità e vivacità che aiuta anche il cittadino a sentirsi più a suo agio in determinati contesti. In definitiva, a prescindere dal livello di formazione, il soggetto che ricopre questo ruolo dovrà avere forte personalità e doti di diplomazia e di linguaggio che gli permettano di gestire le situazioni più disparate che possono normalmente verificarsi nel corso di una riunione con il grande pubblico.

¹⁹⁰ Delle regole di carattere generale sono stabilite a priori e vengono tendenzialmente rispettate in ogni dibattito, in modo da garantire il buon andamento dello stesso e l'imparzialità. Per esempio è previsto che la presentazione del committente duri non più di trenta minuti e che lo spazio per le domande sia congruo e distribuito tra i diversi gruppi eventualmente presenti alla riunione, con un tempo, orientativo, consentito tra i tre e i quattro minuti a persona.

Il sito internet invece svolge una duplice funzione: da una parte fornisce informazioni essenziali sull'organizzazione del dibattito e dall'altra è mezzo di partecipazione attraverso un sistema di domanda/risposta¹⁹¹, la possibilità di pubblicare un parere o un contributo di qualsiasi tipo.

Il sito è ulteriormente arricchito e aggiornato con l'andare avanti del dibattito, venendo ivi pubblicati i resoconti sintetici delle riunioni, i testi integrali delle discussioni e ogni altro documento prodotto. La libertà di forme anche nell'accoglimento dei contributi fa sì che risultino possibili anche altre ipotesi, seppur residuali: i pareri e le osservazioni possono quindi arrivare per posta o essere depositati per iscritto al termine delle riunioni pubbliche.

Per quanto concerne la prima riunione pubblica, essa ha una funzione importante, non solo simbolica, ed è chiamata “*réunion de lancement*” (riunione di avvio). Vi prendono parte tutti i membri della CPDP ed è il presidente a prendere per primo la parola presentando il *débat* e riprendendo tutti i principi e le regole che disciplinano la pratica partecipativa¹⁹². A seguire sarà il committente a presentare per la prima volta al pubblico il suo progetto.

Come già accennato, in alcuni casi può sorgere l'esigenza di organizzare altresì delle riunioni tematiche, il cui scopo è di trattare in maniera dedicata una problematica particolare, approfondendone l'oggetto e chiarendo determinate domande che possono esser sorte nel corso delle riunioni generali¹⁹³.

¹⁹¹ Nel sito è presente una rubrica “*questions/réponses*” in cui vengono inserite non soltanto le domande presentate via internet ma anche tutte quelle pervenute a mezzo posta, o ancora sulle schede distribuite dalla CPDP ai partecipanti le riunioni. Le domande possono essere rivolte al committente ma anche alla commissione ed è compito di quest'ultima garantire che sia data risposta esauriente a tutte.

¹⁹² La ripetizione costante dei ruoli, del procedimento e degli obiettivi, in generale delle regole del gioco che governano un *débat*, può sembrare eccessiva ma rientra nel ruolo pedagogico della DP, affinché, con il tempo, il pubblico sia più educato e consapevole dei suoi diritti e doveri, il che comporta spesso anche un accrescimento di quello che potremmo chiamare “senso civico”, rendendo il cittadino più responsabile.

¹⁹³ A queste riunioni possono essere invitati anche degli interventori esterni: spesso si tratta di rappresentanti di altre autorità amministrative indipendenti, giacché l'intervento di

Nel corso del *débat* si possono poi svolgere degli incontri a livello locale, decentrati. Non si tratta di vere e proprie riunioni quanto piuttosto di sportelli in cui due o più membri della commissione si mettono a disposizione del pubblico per ascoltare e dare informazioni. Questi incontri, che hanno carattere informale, hanno la funzione di consentire al maggior numero di soggetti di partecipare attivamente al processo¹⁹⁴. Ancora, il *débat* può essere arricchito da *ateliers* tematici o tecnici e da studi complementari quando la commissione particolare lo ritenga necessario.

Questa fase del *débat public* termina con una riunione pubblica di chiusura nella quale verranno delineate le future tappe del processo partecipativo, in particolare le scadenze riguardanti la pubblicazione del rendiconto e del bilancio. La legge prevede, infatti, esplicitamente che la partecipazione prosegua anche nell'*après-débat*.

2.7. La conclusione del *débat public*

Una volta terminata la fase di dibattito la CPDP e la commissione nazionale avranno a disposizione due mesi di tempo per produrre due documenti: il rendiconto e il bilancio del dibattito. Questi devono esprimere, in maniera più neutrale e fedele possibile, i punti di vista emersi nel corso del dibattito. Come prescritto dai principi generali¹⁹⁵, in questi documenti, come in ogni fase dell'intero processo, la commissione non può esprimere alcun parere sul progetto, non può prendere posizione su singole questioni, né trarre conclusioni.

Nello specifico il rendiconto è un documento redatto dalla CPDP, sottoscritto dal suo presidente, rimesso alla commissione nazionale entro due mesi dalla chiusura

questi dovrebbe garantire imparzialità dei contenuti, rispetto ad un esperto "privato", della cui indipendenza si potrebbe più facilmente dubitare.

¹⁹⁴ Parlare in pubblico può infatti risultare particolarmente difficoltoso per quei soggetti che, per carattere o capacità, non riescono a proporre il proprio punto di vista. Creare situazioni più colloquiali e riservate ha il pregio di aiutare ad esprimersi anche chi, altrimenti, non ne avrebbe avuto l'occasione.

¹⁹⁵ Art. L. 121-1 del Codice dell'ambiente (comma inserito dalla l. n° 2002-276 del 27 febbraio 2002, art. 134): «*La Commission nationale du débat public et les commissions particulières ne se prononcent pas sur le fond des projets qui leur sont soumis*».

del dibattito. In esso vengono ripresi tutti gli elementi di contesto del dibattito, se ne dà un quadro legale e si ripercorrono in maniera dettagliata le varie fasi. Si dà altresì contezza degli attori e dei contributi ricevuti evidenziando quelli più significativi senza però venir meno all'obbligo di terzietà.

Il bilancio è invece un documento di sintesi, ad opera del presidente della CNDP, con il quale ci si sofferma in particolare sulle condizioni dell'informazione e della partecipazione riscontrate nel dibattito e sulla qualità dei contributi e del dialogo. Entrambi sono realizzati a spese del committente e vengono pubblicati insieme.

La data di pubblicazione è importante perché da quel momento comincia a decorrere il termine, di tre mesi, entro cui il *maître d'ouvrage* dovrà rendere pubblica la sua decisione in merito al progetto. In quest'atto saranno espresse le condizioni e le motivazioni della scelta di proseguire, in particolare quelle riguardanti la sua opportunità, le eventuali modifiche apportate al progetto, anch'esse motivate, o le ragioni in virtù delle quali si decide di abbandonare il progetto stesso¹⁹⁶.

3. La concertation post-débat

Qualunque sia la decisione presa dal committente, la CNDP ha il compito di seguire l'evoluzione del progetto fino all'inchiesta pubblica (*enquête public*) attraverso quella che viene denominata concertazione post-dibattito¹⁹⁷. Questa non verterà più sull'opportunità del progetto ma consentirà al pubblico di essere informato dell'avanzamento dei lavori e di tutte le eventuali modifiche al progetto discusso.

Il *maître d'ouvrage* informerà la CNDP delle modalità di informazione e partecipazione adottate e potrà altresì richiedere la nomina di un garante per la concertazione. La commissione nazionale darà il supporto necessario al committente,

¹⁹⁶ Con la novella del 2010 (la *Grenelle II*) che ha modificato il Codice dell'ambiente L. 121-13, si è inserito un nuovo vincolo per il committente che dovrà indicare espressamente le misure che ritiene necessario mettere in opera per rispondere agli insegnamenti che ha potuto trarre dal *débat public*.

¹⁹⁷ La disciplina è stata anch'essa introdotta dalla novella del 2010 che ha inserito l'articolo L.121-13-1.

con pareri e osservazioni per proseguire nelle attività svolte e, se richiesto, procederà alla designazione del soggetto garante.

Questa fase si svolge su tempi lunghi, di pari passo con la realizzazione dell'opera, ed è caratterizzata dall'organizzazione di comitati di pilotaggio e laboratori territoriali. Il garante, come affermato dalla legge, è incaricato di vigilare sulle modalità di attuazione della concertazione. Inoltre dovrà redigere un rendiconto e un rapporto di tutta la fase da lui seguita che dovranno essere pubblicati e poi allegati al dossier che servirà per l'inchiesta pubblica.

4. La *concertation recommandée*

Nel momento in cui la CNDP si riunisce e prende in considerazione le domande di organizzare un *débat public* sottopostegli, la scelta potrà essere anche quella di raccomandare al *maître d'ouvrage* l'organizzazione di una concertazione con il pubblico¹⁹⁸. Questa possibilità ulteriore è stata introdotta nel 2010 con la *loi Grenelle II* e dipende da una serie di valutazioni che tengono conto soprattutto dei rapporti eventualmente già intercorsi tra il committente e il territorio e la sua popolazione. La differenza tra le due procedure è importante perché, pur potendo ricalcare lo stesso schema del *débat public*, la concertazione raccomandata non ha lo stesso grado di vincolatività.

Giuridicamente la raccomandazione della CNDP non ha alcun valore obbligatorio per il committente, il quale non sarà tenuto a conformarsi. Tuttavia la pubblicità data alla raccomandazione, e l'alto valore "politico" delle pronunce della Commissione nazionale, ha fatto sì che, ad oggi, nessun committente si sia sottratto all'organizzazione di una concertazione raccomandata e che le concrete modalità previste dalla stessa raccomandazione siano sempre rispettate.

La novella prevede altresì che la concertazione possa svolgersi sotto la guida di un garante, il quale sarà nominato direttamente dalla CNDP, di propria iniziativa o su

¹⁹⁸ Dai dati raccolti dalla CNDP negli ultimi dieci anni le domande su cui si è deciso di organizzare un *débat* sono state il 50%, mentre nel 25% dei casi si è raccomandata una concertazione e nel restante 25% la CNDP si espressa in senso negativo giudicando irricevibile la domanda o non dandole seguito.

richiesta del committente¹⁹⁹. Il garante svolge un ruolo che può mutare a seconda delle condizioni specifiche. In particolare egli deve sorvegliare a che le proposte della CNDP su alcuni elementi della concertazione (calendario, modi di informazione e di partecipazione, eventuali riunioni pubbliche) siano rispettati²⁰⁰. Queste decisioni sono prese, infatti, dal committente, sulla base delle raccomandazioni della CNDP e al garante non resterà che un'opera di supervisione mentre nel *débat public* è la commissione particolare ad occuparsene. Tuttavia la concertazione si caratterizza, come detto, per una ancor maggiore libertà di forme e può accadere che il *maître d'ouvrage* preferisca demandare questi compiti al garante, sia per mancanza di esperienza sia per dare la parvenza, più o meno veritiera, di un'apertura reale al dialogo. In questi casi il ruolo del garante sarà decisamente più attivo e propositivo.

I principi base della procedura partecipativa devono comunque essere rispettati anche per la figura del garante che dovrà perciò porsi in posizione di neutralità, garantire la trasparenza nel rapporto informativo tra committente e pubblico, assicurare il rispetto del principio di equivalenza e di quello argomentativo.

In definitiva è innegabile che il ruolo del garante tenda ad accrescersi nel concreto, avvicinandosi sempre più a quello di un presidente della CPDP.

Durante una *concertation recommandée* il committente potrà, preferibilmente, redigere un dossier di presentazione del progetto, aprire un sito internet dedicato e prevedere altri mezzi per l'informazione del pubblico, organizzare laboratori e anche riunioni pubbliche. In ogni caso si potranno avere dei discostamenti anche significativi dai medesimi strumenti della procedura di *débat*²⁰¹.

¹⁹⁹ Prima della *loi Grenelle II*, la quale confermava legislativamente una decisione della CNDP adottata nel maggio 2009, la nomina del garante era ad opera del committente che doveva informare della scelta la commissione. Questa situazione creava ovviamente dei seri dubbi sull'indipendenza del soggetto prescelto e fu per questo modificata.

²⁰⁰ L'art. R. 121-9 del codice dell'ambiente dispone che: «Il committente definisce in funzione delle raccomandazioni della Commissione nazionale, l'oggetto, le modalità, lo svolgimento e il calendario della concertazione. Ne informa la Commissione. Alla fine della concertazione, il committente ne trasmette il rendiconto alla Commissione».

²⁰¹ Esempificando, nella concertazione, le riunioni potranno essere presiedute anche dallo stesso *maître d'ouvrage*.

La concertazione si chiude con un rendiconto che il committente trasmette alla CNDP e un rapporto da parte del garante. Non è previsto alcun obbligo specifico per il committente in merito alla decisione di proseguire, modificare o abbandonare il progetto. Per bilanciare questa mancanza il garante spesso richiede al committente un impegno di massima sul proseguimento della concertazione anche nella fase successiva, in cui si seguiranno le stesse regole previste per la *concertation post-débat public*.

5. La “giurisprudenza” della CNDP e le proposte di modifica del *débat public*

La CNDP, come si è illustrato, ha visto pian piano aumentare le sue competenze e il suo ruolo non soltanto in maniera strettamente legata allo strumento del *débat public*, ma quasi si trattasse di un’ autorità garante della partecipazione in generale, portatrice di questo nuovo modo di concepire l’amministrazione e il processo decisionale pubblico.

La parabola evolutiva di ordine legislativo e regolamentare ha sicuramente contribuito a questo suo rafforzamento, ma non sono mancate le occasioni in cui il legislatore francese, a fronte di proposte precise, ha tenuto a freno gli impulsi innovatori, limitando, di fatto, le enormi potenzialità della Commissione.

Il valore della CNDP e la sua autorevolezza si sono tuttavia manifestate in diversi casi, facendola assurgere al livello di un’ autorità “quasi giurisdizionale”, tanto è fondata e valorizzata la sua posizione di neutralità e indipendenza. Nel corso della sua attività la CNDP ha, infatti, sfruttato a pieno la sua posizione per proporre riflessioni di ampio respiro sulla tematica partecipativa, utilizzando il tramite di diversi strumenti: semplici comunicazioni; rapporti annuali; *cahiers* e *notes méthodologique*; convegni su scala internazionale e nazionale; articoli e approfondimenti di stampo scientifico; proposte legislative vere e proprie. Tutto questo ha portato alla creazione di quella che è stata definita una “giurisprudenza” della CNDP.

Un esempio importante, che giustifica questa qualificazione, è avvenuto in occasione della decisione, nel 2004, di organizzare un dibattito pubblico su di un

progetto di raccordo autostradale cittadino²⁰². L'opera, interpretando letteralmente le disposizioni legislative (in particolare l'art. L. 121-1 limita l'organizzazione di dibattiti solo in riferimento a progetti di rilevanza nazionale) non avrebbe potuto costituire oggetto di *débat public*. Tuttavia la CNDP, interpretando estensivamente il dettato normativo, decise di organizzare il dibattito, ritenendo che l'opera non avesse solo ripercussioni sul piano locale, ma mostrasse una rilevanza in merito allo sviluppo sostenibile, ritenendo quindi lo stesso come principio di portata nazionale. La decisione si dimostrò altresì creativa, o quanto meno anticipatrice, in quanto preconizzò quella che fu poi la novella del 2010, che introdusse lo sviluppo sostenibile quale materia ulteriore in cui il ministro dell'ambiente può sottoporre un progetto a dibattito. Il progetto, pur essendo locale, era considerato dimostrativo di una concezione della politica stradale che favoriva le tangenziali piuttosto che un sistema alternativo di trasporti pubblici, che sarebbe stato più idoneo per le esigenze di una conurbazione densa quale quella di Rouen.

Nel 2015 la CNDP ha presentato le proprie proposte di evoluzione legislativa e regolamentare sul *débat public* e sulla partecipazione dei cittadini²⁰³. Le proposte sono andate a confluire nei lavori di una commissione parlamentare appositamente costituita dal governo francese con il compito di indagare sullo stato dell'arte e sulle

²⁰² Si fa riferimento alla decisione n° 2004/34 sul raccordo autostradale della città di Rouen. L'esempio è riportato in J.-M. FOURNIAU, *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, in ID., *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, rapport final pour le programme CDE, IFSTTAR-MEDDTL, 2 vol., gennaio 2013, pp. 134-135.

²⁰³ Le proposte costituiscono il risultato di un progetto, iniziato negli anni precedenti, chiamato "*Le citoyen et la décision publique, enjeux de légitimité et d'efficacité*". Il progetto è stato caratterizzato dalla realizzazione di un'inchiesta *online*, realizzata nel maggio 2014, i cui risultati sono stati poi analizzati e pubblicati da un'agenzia specializzata. L'inchiesta ha visto la partecipazione di un campione di 1000 persone rappresentative della popolazione francese e di un'ulteriore sovra-campione di 200 persone, abitanti di due regioni francesi. Il campione è stato selezionato utilizzando un metodo di quote (sesso, età e categoria socio-professionale) e stratificazione per regione e categorie d'agglomerazione. In seguito, e anche sulla base dei risultati dell'inchiesta, si è dato avvio a numerosi dibattiti e riunioni in seno alla CNDP, fino a giungere alla loro definitiva approvazione all'unanimità nel marzo 2015.

innovazioni in merito alla democratizzazione del dialogo in materia ambientale²⁰⁴. La commissione ha prodotto un rapporto chiamato “*Démocratie environnementale: débattre et décider*” rilasciato il 3 giugno 2015.

Tra le proposte della CNDP merita attenzione l’idea di eliminare il riferimento all’interesse nazionale, di cui sopra, giustificata dall’esigenza di adattare il testo normativo alle esperienze reali che hanno mostrato come anche interventi locali possano sollevare questioni importanti e dar luogo a forti contestazioni che necessiterebbero di una sede adeguata per la loro composizione.

Sempre in merito ad una volontà di ampliamento del campo di applicazione della procedura di *débat public* si propone di estendere la platea dei soggetti legittimati attivi. In particolare la modifica indicata prevedrebbe che anche 10.000 cittadini possano adire la CNDP, così come un’associazione autorizzata (riconosciuta) alla protezione dell’ambiente, che eserciti la sua attività sul territorio²⁰⁵.

Altra proposta degna di nota è quella relativa all’abbassamento delle soglie di pubblicazione dei progetti (da 150 a 100 milioni di euro)²⁰⁶ così come la

²⁰⁴ La *Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental* era presieduta da Alain Richard ed è stata fortemente voluta dal ministro dell’ecologia, dello sviluppo sostenibile e dell’energia Ségolène Royal.

²⁰⁵ La formulazione non è chiara in quanto nella proposta si afferma che l’associazione svolga la sua attività “sull’insieme del territorio”; tale formula differisce da quella attualmente in vigore in cui si fa riferimento esplicito all’esercizio dell’attività “sull’insieme del territorio nazionale”. Non sembra potersi trascurare la volontaria omissione di tale aggettivazione. Così opinando, dunque, verrebbe meno la necessità che queste svolgano attività su tutto il territorio nazionale, pur mantenendosi necessario il rispetto degli altri requisiti di cui all’art. L. 141-1 del codice dell’ambiente (tra cui l’aver esercitato tali attività da almeno tra anni), implicito quando si parla di associazioni “*agrées*”, riconosciute per decreto del Consiglio di Stato. Tale modifica troverebbe la sua *ratio* nella volontà di rafforzamento della democrazia locale e nell’esigenza di coordinamento sistematico con la norma precedente che eliminerebbe il vincolo dell’interesse nazionale.

²⁰⁶ Per quanto concerne il problema delle soglie, le medesime difficoltà sorgono in tutte le normative relative agli appalti, in una pratica molto diffusa: laddove è previsto un obbligo

riformulazione della lista dei progetti suscettibili di essere oggetto di dibattito pubblico. La CNDP propone una lista più coerente che non sia legata esclusivamente alle nuove opere, alla loro creazione. La partecipazione sarebbe così estesa altresì a tutti gli interventi di modificazione o ristrutturazione, compresi quelli di distruzione e abbattimento di una struttura.

Un altro punto su cui la Commissione ritiene necessario intervenire riguarda la c.d. concertazione raccomandata. La proposta è di dare maggiore coerenza al testo eliminando la previsione della semplice raccomandazione, frutto di potenziali confusioni e, come già sottolineato, non comportante in alcun modo obblighi per il committente, sostituendola con una decisione giuridicamente vincolante. Nell'ipotesi in cui la CNDP ritenesse non necessario organizzare un *débat public*, ma per tutte le valutazioni già proposte, valutasse cionondimeno opportuna una fase di concertazione, essa avrebbe con questa modifica la possibilità di impegnare il committente, determinando modalità e condizioni e designando, obbligatoriamente (attualmente la designazione è facoltativa anche se nel concreto il garante è quasi sempre designato), un garante²⁰⁷.

legato ad una soglia monetaria, il committente, potrà semplicemente sotto-valutare il progetto o scorporare lo stesso, dividendolo in più progetti collegati (i famosi progetti “saucissonnés), per sottrarsi alle imposizioni legislative.

²⁰⁷ Il medesimo intento di sistematizzazione è alla base della proposizione che renderebbe obbligatoria la concertazione *post-débat* e la nomina di un garante ad esso preposto, in sostituzione dell'attuale disposizione che lascia alla libera decisione del *maître d'ouvrage* se proseguire la concertazione o meno.

CAP. IV – L'Italia

1. La situazione della democrazia partecipativa in Italia

L'Italia, storicamente, anche per la sua conformazione geografica, a differenza della Francia, ha visto uno stato centrale debole, scarsamente legittimato e delle forti autonomie locali, in particolare le città come unità di base²⁰⁸. Lo Stato democratico nella sua concezione originaria dovrebbe presupporre la partecipazione dei cittadini all'amministrazione²⁰⁹, ma per diverse ragioni, in Italia il metodo partecipativo non ha attecchito se non per periodi limitati e su porzioni di territorio frammentate, non acquisendo mai una sua stabilità. Questo ci porta ad affermare che in Italia non c'è, *rectius* non si è potuta formare di fatto, alcuna cultura partecipativa, né tra i decisori politici, né tra le pubbliche amministrazioni²¹⁰.

La difficile introduzione in Italia del modello partecipativo nei processi decisionali può derivare anche da altri due fattori endemici: *in primis* l'Italia è caratterizzata da una forte competizione e rivalità tra le singole istituzioni territoriali, e dal rapporto conflittuale tra i diversi livelli di governo (le tensioni tra comuni e regioni e tra regioni e stato centrale sembrano acuirsi con il passare del tempo), che non favorisce un agire collaborativo già in seno alle amministrazioni pubbliche. *In secundis*, si riscontra un generalizzato ricorso, a tutti i livelli, a misure di carattere derogatorio ed emergenziale, attraverso le quali, spesso, si aggira il sistema di garanzie procedurali normativamente previsto.

²⁰⁸ Un interessante percorso storico della partecipazione in Italia si può trovare in C. SEBASTIANI, *Italie: le difficile renouvellement de la participation civique*, in J. TOURNON (a cura di), *La République antiparticipative*, L'Harmattan, Parigi, 2009.

²⁰⁹ F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello stato democratico contemporaneo*, in G. MARONGIU, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e Amministrazione – In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992.

²¹⁰ Le parole sono di I. Casillo, ex componente dell'Autorità per la partecipazione della Regione Toscana e di recente nominata vice-presidente della CNDP francese, e sono state pronunciate in occasione del convegno *Le citoyen et la décision publique. Enjeux de légitimité et d'efficacité*, dans le Plénière 3 "Les pratiques de participation du public à l'étranger", 2014.

Al di là delle possibili valutazioni storiche, politiche o sociologiche, sicuramente pregnanti nell'ottica di una riflessione sulle cause che hanno portato alla dimensione attuale, il lavoro che qui si intende effettuare è più specificamente di carattere giuridico, per cui preme soffermarsi sull'analisi del dato normativo, per poi arrivare a valutazioni più complesse, necessariamente multidisciplinari. Passando in rassegna la legislazione attuale non v'è chi non veda che le migliori aperture in merito alle tematiche trattate provengano dagli ordinamenti regionali.

Se si esclude, infatti, la procedura (poco effettiva, limitata e tecnocratica) in materia ambientale²¹¹, nessun tipo di strumento, di carattere generale, è previsto per la reale partecipazione della società civile e dei portatori di interessi diffusi al processo decisionale pubblico a livello nazionale.

Ad oggi l'unico riferimento statale in merito alla partecipazione è il Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Le forme di partecipazione, definita come "popolare" da questa normativa, sono fissate dall'art. 8, in forza del quale si richiede che i comuni procedano: alla valorizzazione delle libere forme associative e alla promozione di organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale (comma 1); alla previsione di forme di consultazione della popolazione, istanze, petizioni e proposte di cittadini e associazioni, referendum (commi 3 e 4) dirette a promuovere interventi per la miglior tutela di interessi collettivi; tutti questi strumenti saranno estensibili anche ai cittadini europei e agli stranieri regolari (comma 5).

Da un punto di vista più strettamente giuridico-organizzativo si prevede altresì che queste forme partecipative siano promosse attraverso apposite previsioni generali,

²¹¹ Ci si riferisce alla partecipazione di cui al d.lgs. 152/2006 (Codice dell'ambiente) in recepimento della convenzione di Aarhus su cui *supra* al Cap. II, par. 2.1. L'ordinamento nazionale riconosce inoltre una procedura di pubblica consultazione ("inchiesta pubblica") nell'ambito del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico in materia di tutela del paesaggio. Il riferimento è all'art. 139, comma 5, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Vedi G. PIZZANELLI, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere*, Giuffrè, Milano, 2010. Si precisa che la facoltà di indire l'inchiesta pubblica è attribuita alla Regione.

contenute negli statuti (artt. 6 e 8) e attraverso i regolamenti (art. 7) per quanto concerne l'organizzazione e il funzionamento degli organismi di partecipazione. Come si vede, si tratta di forme tradizionali di partecipazione, che sebbene siano state viste come indice dell'apertura della pubblica amministrazione verso i cittadini, non possono costituire la base giuridica su cui costruire un percorso di DP nel senso forte qui proposto.

Il tema della DP, come si è già avuto modo di illustrare nella prima parte di questo lavoro, non è tuttavia un oggetto estraneo al contesto italiano. I contributi teorici dei nostri studiosi dimostrano, di contro, una ricchezza e un grado di approfondimento tale, da lasciare ancor di più perplessi di fronte alla pochezza dei riscontri rinvenibili nel sistema giuridico. E non è soltanto la dottrina, ad aver dimostrato interesse per l'argomento. Non si tratta, infatti, di avanguardie teoriche slegate dalla società reale: in Italia il fermento della società civile sui temi della partecipazione è di livello eccezionale e in continua ascesa.

Questo mix di effervescenza sociale e di basi teoriche solide, ha portato alla creazione di numerose esperienze cui gli stessi esperti del settore hanno legato, in più occasioni, la loro attività²¹². Salvo alcuni casi, più importanti, che hanno avuto un successo che ha permesso una loro continuità e li ha fatti diventare casi di studio cui la letteratura scientifica si è ampiamente dedicata, molti altri progetti, frutto di questo fermento, pur con caratteri tra loro diversi, hanno purtuttavia dei problemi comuni: lo svilupparsi su porzioni di territorio limitate, non solo livello comunale ma spesso infra-comunale, di quartiere; l'occasionalità cui si lega purtroppo una precarietà intrinseca; l'informalità, in quanto trovano applicazione nella pratica concreta senza alcuna formalizzazione istituzionale o giuridica.

Sicuramente il fermento porta, infatti, con sé anche il fatto che si possa cadere in errore: così, nella mia attività di ricerca ho potuto vedere il moltiplicarsi di progetti spesso qualitativamente di basso livello, in cui il tema partecipativo era affrontato con superficialità e conoscenze risicate, progetti utopici che si staccano completamente da

²¹² L'esistenza di un legame forte e di una naturale contaminazione tra esperti teorici e società civile è un aspetto caratterizzante la DP nel suo insieme come dimostrano le esperienze provenienti da tutto il mondo. Spesso sono proprio gli accademici, studiosi della materia, a "scendere in piazza" proponendo strumenti e pratiche partecipative.

una loro efficace realizzabilità o talvolta semplicemente poco utili. I progetti che veicolano una DP che non è tale, ma è solo brutta copia di sé stessa, parodia che approfitta dell'abbondante richiesta di partecipazione sono certamente da contrastare con forza perché causa di ulteriore frustrazione. Questo deve far riflettere ma non deve offuscare la grande possibilità intrinseca che emerge invece dai progetti che, nella loro limitatezza, non sopravvivranno o non prenderanno mai forma compiuta: la possibilità che, attraverso un'opera di canalizzazione di questa ricchezza si giunga finalmente ad un modello di partecipazione nuovo che, senza voler essere demagogici, riavvicini realmente la cittadinanza alla amministrazione della cosa pubblica. Un percorso sicuramente lungo ma doveroso, del quale lo Stato deve farsi carico per evitare che tale energia si disperda, quale primo propulsore, ponendosi quale soggetto che incentiva la partecipazione attiva e allo stesso tempo la regola, attivando spazi e strumenti che adeguino il sistema decisionale pubblico alle esigenze partecipative crescenti che la società estrinseca in questa millefoglie partecipativa²¹³.

Il problema è quindi, da un lato, la carenza di interventi sistematici da parte dei livelli superiori, regionale e soprattutto nazionale, che diano indicazioni da rispettare e forniscano la cornice legislativa entro cui muoversi. Senza un disegno d'insieme il rischio prospettato, e che in concreto si sta già verificando, è quello di tanti interventi "spot", occasionali, lasciati alla buona volontà dei singoli amministratori locali che porterebbero risultati esponenzialmente maggiori se ricondotti a sistema. D'altro lato la mancanza di uno strumento forte, che possa rispondere a problemi su scala più vasta, quando ad essere interessate non sono le scelte della singola amministrazione comunale ma, sul modello francese, le grandi opere aventi impatto sull'ambiente e sullo sviluppo di un territorio.

S'intravede perciò un problema di livelli cui l'Italia, nel lavorare verso un'attuazione della DP, dovrà dare una risposta giuridica adeguata. In proposito, oltre

²¹³ Prendo in prestito l'espressione francese di "*millefeuille participative*", riutilizzando la metafora per rendere l'idea della situazione italiana in cui gli esperimenti partecipativi si moltiplicano, strato su strato, nella quantità senza trovare però la compiutezza e organicità, le quali sarebbero componenti necessarie e imprescindibili per raggiungere una più che auspicabile qualità ed efficacia dei progetti.

ad una ricognizione delle esperienze regionali di DP, si illustreranno le proposte di legge e i disegni di legge che attualmente risultano in discussione nelle due assemblee parlamentari.

2. Le Regioni

Ad oggi le uniche esperienze di carattere normativo che hanno portato, su di un piano generale, un modello di partecipazione cittadina inserito nel processo decisionale sono quelle della Regione Toscana, della Regione Emilia Romagna e, in parte, anche della Regione Umbria²¹⁴.

Analizzando più nello specifico possiamo notare come queste regioni, già da ritenersi tra le più attive nei settori della buona amministrazione e dell'innovazione, dotate altresì di risorse superiori alla media, abbiano deciso di sperimentare nuovi strumenti di coinvolgimento dei cittadini che andassero ad inserirsi in un sistema socio-istituzionale già fertile²¹⁵, dove le pratiche di dialogo e collaborative erano ben radicate, arricchendolo ulteriormente.

In proposito, trattandosi di leggi regionali recenti ma non recentissime, vi è già stata una vasta e soddisfacente letteratura scientifica che se ne è occupata, per questo motivo si ritiene di riservare a questa sede una disamina mirata, che metta in luce i

²¹⁴ Si analizzeranno solo le prime due, vista la dubbia valenza degli strumenti partecipativi proposti dalla legge umbra, nonostante le importanti dichiarazioni di principio enunciate nella stessa. Ci si limita inoltre all'analisi delle normative in vigore, non prendendo in considerazione le proposte di legge regionale che attualmente risultano in discussione in altre regioni quali la Sardegna, il Piemonte e le Marche.

²¹⁵ Secondo R. CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007, e ID., *Il Capitale sociale*, in M. ALMAGISTI, D. PIANA (a cura di) *Le parole chiave della politica italiana*, Carocci, Roma, 2012, la Toscana e l'Emilia Romagna, e le loro province, si collocano ai primi posti in Italia per capitale sociale, rilevato secondo una serie di indicatori scelti dall'autore, che riprende l'importante lavoro di R. K. PUTNAM, *Le tradizioni civiche nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

punti chiave della normativa, rimandando alla qualità dei contributi già presenti nel panorama scientifico per approfondimenti più puntuali²¹⁶.

2.1. La Regione Toscana

La prima regione, in ordine temporale, a dotarsi di un'apposita legge sulla partecipazione è stata la Toscana con la legge del 27 dicembre 2007, n. 69 recante “*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”.

Una delle caratteristiche più importanti di questa legge riguarda il percorso che ha portato alla sua adozione: infatti essa è stata il risultato di un processo partecipativo *ad hoc* che ha visto anche la realizzazione di un evento partecipativo, sul modello del *21st Century Town Meeting*²¹⁷. L'attenzione dimostrata dagli

²¹⁶ In merito alla normativa regionale si veda *ex multis*: L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n° 4, 2011; M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n° 3, 2008; ID., *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La Legge Regionale Toscana 46/2013*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n° 1, 2014; ID., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011; E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, n° 3, 2008; A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, n° 5, 2007; A. C. FRESCHI, L. RAFFINI, *Processi deliberativi e contesto istituzionale. Il caso della Toscana*, in *Stato e Mercato*, 83, 2008.

²¹⁷ Il *21st Century Town Meeting* è un metodo di partecipazione sviluppato nel 1998 da un'associazione no-profit (*AmericaSpeaks*) che si caratterizza per la partecipazione di cittadini ordinari, in un numero compreso tra i 500 e i 5000, che non hanno nessuna particolare *expertise* sul tema oggetto del dibattito. I partecipanti sono selezionati secondo precisi target in modo che costituiscano un campione rappresentativo della società di riferimento. La sua durata è di solito di alcuni giorni.

organizzatori nel far sì che tutta la procedura fosse realmente frutto di cooperazione ha fatto parlare di meta-partecipazione²¹⁸.

L'intero impianto normativo creato aveva un carattere dichiaratamente sperimentale, prevedendo una esplicita data di scadenza della legge stessa, per consentire di verificare i risultati ottenuti e di conseguenza confermare, modificare, o abbandonare il percorso iniziato²¹⁹. Nel 2013, visti i buoni risultati e volendo dare continuità al percorso intrapreso, il Consiglio Regionale adottava la nuova legge in materia di partecipazione, la Legge regionale 2 agosto 2013, n. 46 recante “*Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”²²⁰. L'impianto restava per buona parte immutato, portando purtuttavia degli opportuni accorgimenti.

Sin dalle enunciazioni di principio ne è chiara la portata innovativa: si parla della partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche come diritto e si persegue l'obiettivo di promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi²²¹.

La legge, come si evince dalla sua intestazione, si caratterizza per la previsione di due diversi punti d'intervento principali: da un lato la previsione di un dibattito pubblico regionale su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica, sul modello del *débat public* francese. D'altro lato vi

²¹⁸ R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 9: Iss. 1, Article 10, 2013.

²¹⁹ La scadenza naturale della legge era prevista nel 2012, ma per consentire di compiere al meglio i rilevamenti sulla qualità e quantità degli output si decise di prorogarne la validità fino al 31 marzo 2013.

²²⁰ Entrambe le versioni delle leggi, oltre a numerosi altri documenti sul tema, sono disponibili sul sito della Regione Toscana all'indirizzo www.regione.toscana.it/regione/istituzioni/partecipazione.

²²¹ Sull'importanza della soggettivizzazione della partecipazione come diritto si veda M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, in www.astrid-online.it, 2012, p. 19.

è la previsione di forme di sostegno ai processi partecipativi locali, da disciplinare anche attraverso un protocollo d'intesa a sottoscrizione aperta che vincola gli enti ad adeguarsi alle scelte, metodologiche e di principio, di cui alla legge stessa²²².

La normativa si caratterizza poi per una ricerca della piena inclusione, consentendo la partecipazione anche di soggetti non residenti, che hanno cionondimeno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo partecipativo, e per la creazione di un soggetto nuovo: l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Quest'organo, inizialmente monocratico poi collegiale, nelle intenzioni del legislatore regionale dovrebbe garantire indipendenza, correttezza e buona gestione dei processi partecipativi svolgendo un ruolo chiave sia nei percorsi di dibattito pubblico regionale che nei progetti locali.

Per quanto qui interessa, il modello di dibattito pubblico era già previsto nella legge 69/2007 ma non ha mai trovato alcuna applicazione pratica nel corso dei cinque anni di vigenza della stessa²²³. Questo insuccesso è evidentemente emerso nel corso

²²² Cfr. R. LEWANSKI, *L'applicazione della legge regionale per la partecipazione*, in *Urbanistica Dossier*, n. 129, Gennaio – Febbraio 2013, secondo cui: «In questo modo la legge toscana ha trovato una soluzione equilibrata nel rapporto tra democrazia rappresentativa e una forma di democrazia partecipativa non meramente simbolica».

²²³ Alcuni autori hanno correttamente rilevato con preoccupazione questo fatto. Ma ancora maggiori preoccupazioni sta suscitando la recente vicenda riguardante il progetto per l'integrazione aeroportuale del sistema toscano. In merito a questo progetto le notizie di cui si può disporre sono talvolta contraddittorie, provenendo spesso da dichiarazioni estemporanee e articoli giornalistici. Per questo motivo ci si attiene alle fonti ufficiali, cioè i documenti disponibili nel sito del Consiglio Regionale, nella sezione riguardante l'Autorità regionale per la partecipazione (d'ora in avanti AP). In breve, sul progetto, nonostante le richieste da parte, prima del Comune di Pisa, in seguito di altri tre piccoli comuni della zona interessata, sembra non ci sarà alcun dibattito pubblico in totale spregio alla normativa regionale di cui si tratta. La società committente (Aeroporto di Firenze - Adf) non si è dimostrata infatti disposta a partecipare ad alcun tipo di discussione e l'AP ha dichiarato di non avere gli strumenti coercitivi per operare oltre questo dissenso, in particolare per obbligare il proponente a fornire le informazioni utili e a partecipare con i suoi tecnici. Nelle motivazioni, si sottolinea inoltre, correttamente, come il dibattito pubblico «risulta proficuo ed efficiente solo se si organizza insieme al proponente, e non in sua assenza o contro di esso». Le polemiche sono

del processo di valutazione, dove le diverse criticità rilevate hanno in conclusione spinto per un aggiornamento sostanziale dell'istituto.

Un'importante correzione contenuta nella seconda versione della legge riguarda l'obbligatorietà del dibattito pubblico in determinate circostanze. Questo passaggio, se rispettato, è da ritenersi fondamentale perché sembra gettare le basi per una vincolatività, anche giuridica, dello strumento, quanto meno in riferimento alla sua indizione, creando così i presupposti per lo svilupparsi di una cultura partecipativa e una "abitudine" a tali pratiche soprattutto in capo agli enti appaltanti, alle pubbliche amministrazioni che non potranno più tirarsi indietro²²⁴.

Volendo illustrare, come già detto, solo i punti salienti, preme dar conto delle ambiguità che permangono con riguardo alle opere per le quali il dibattito pubblico è previsto obbligatoriamente e quelle per le quali tale obbligo, forse per una formulazione poco attenta, sembra non sussistere.

Per le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a 50 milioni di euro il dibattito pubblico regionale non trova limitazioni, deve essere svolto. Per quanto riguarda le opere di iniziativa privata superanti la stessa soglia sembra invece permanere una discrezionalità in capo all'Autorità garante che mal si concilierebbe con le valutazioni effettuate. Dalla lettura combinata degli artt. 8 e 10 si rileva infatti che è presentata come necessaria una collaborazione del soggetto promotore per la realizzazione del dibattito, con contributi anche finanziari da definirsi, e questo punto è assolutamente condivisibile. Ciò che non convince è la soluzione debole adottata nel caso in cui questi soggetti "non offrano la loro disponibilità a collaborare"²²⁵, in quanto in questa evenienza "l'Autorità può procedere comunque all'attivazione del Dibattito Pubblico" (art. 10, comma 5). A

ovviamente numerose e giustificate e l'evoluzione in senso negativo della vicenda potrebbe costituire un duro colpo per le prospettive dell'istituto del dibattito pubblico in Toscana, con possibili ripercussioni anche a livello nazionale.

²²⁴ Sul punto anche V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.osservatorioaic.it, n° 00, 2013.

²²⁵ Come sta accadendo con la società AdF, nell'esempio riportato nella nota di cui sopra.

fronte di una semplice inerzia o opposizione, nemmeno motivata, da parte dei privati promotori, il dibattito pubblico regionale potrebbe non essere attivato, depotenziando nella pratica le previsioni di principio²²⁶.

Un elemento di flessibilità²²⁷, fondamentale, concerne le modalità di svolgimento del dibattito pubblico (art. 11) che è definito dall'art. 7, comma 1, come un "processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione", lasciando quindi spazio a diverse opzioni possibili. Non definendo nel dettaglio le modalità concrete, si permette, a seconda dai casi, di utilizzare anche strumenti di partecipazione documentale tradizionali, e eventualmente coordinarli con gli strumenti deliberativi, anche mediante il supporto di mezzi telematici²²⁸.

Altro punto che si vuole prendere in considerazione in questa sede riguarda gli effetti dello strumento partecipativo. La legge toscana ha previsto che dall'atto motivato di indizione del dibattito da parte dell'Autorità derivi una conseguenza giuridica molto importante sul piano del procedimento amministrativo classico; l'art. 11, comma 2 dispone infatti l'automatica sospensione dell'adozione o attuazione degli atti connessi da cui potrebbe derivare un pregiudizio per l'esito, *rectius* per l'intero svolgimento, del dibattito.

2.2. La Regione Emilia-Romagna

Oltre all'esperienza toscana, un'altra regione limitrofa, l'Emilia Romagna, si è dotata di una legge sulla partecipazione, la Legge Regionale del 9 febbraio 2010, n. 3 recante "*Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*". Anche questa legge si pone lungo la stessa linea evolutiva che sembra portare ad un inserimento degli strumenti partecipativi in una fase ordinaria nel processo

²²⁶ Ben più comprensibile la scelta di lasciare l'indizione facoltativa nelle ipotesi sottosoglia, tra i 10 milioni e 50 milioni di euro, qualora le opere presentino rilevanti profili di interesse per la regione.

²²⁷ Sull'importanza dell'equilibrio tra vincolatività e flessibilità si è già detto e vi si ritornerà più ampiamente nei paragrafi successivi.

²²⁸ Cfr. V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana...*, cit.

decisionale e dell'approccio partecipativo come un principio immanente dell'azione amministrativa²²⁹.

L'impianto normativo si caratterizza per una forte flessibilità per quanto concerne le modalità di attuazione e sviluppo della partecipazione, prevedendo, come nel caso della legge toscana, un semplice sostegno, finanziario ma anche metodologico, ai soggetti che vogliono proporre strumenti partecipativi. Non è invece presente alcuna indicazione circa strumenti da attivarsi obbligatoriamente come avviene per il dibattito pubblico regionale di cui sopra²³⁰.

Tra i punti critici da rilevare, si veda l'art. 10 della legge che definisce i processi partecipativi in maniera abbastanza equivoca, lasciando adito a possibili interpretazioni che sminuirebbero il valore dell'intero sistema creato. La norma statuisce che il processo partecipativo è: «un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma [...] mettendo in comunicazione attori e istituzioni» che sono volti, da un lato ad «ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione», quindi per far emergere le conoscenze presenti nella società civile,

²²⁹ A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedura di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009, esprime lo stesso concetto parlando di elemento strutturale. Si veda in proposito anche L. RAFFINI, *Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico*, in *www.academia.edu*, 2012. Questa impressione era già radicata anche negli anni precedenti, come si evince dalle parole di A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, n° 3, 2006, p. 146, laddove l'autore rileva l'esistenza di «una linea di sviluppo della democrazia partecipativa come ordinaria forma di governo», sottolineando come in molte regioni si potesse già parlare di partecipazione «non settoriale, che induce al cambiamento delle forme della politica e del governo».

²³⁰ E' prevista l'istruttoria pubblica all'interno dell'art. 17 dello Statuto emiliano-romagnolo «Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica» ma, come si evince dalla formulazione della norma, ciò avviene solo in via facoltativa, con una scelta discrezionale dell'Assemblea legislativa regionale, a seguito di apposita richiesta.

nell'ottica di una decisione più partecipata, e quindi auspicabilmente migliore, da parte della pubblica amministrazione; d'altro lato i processi partecipativi mirano «ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione». Questa seconda finalità richiama un'idea che è molto distante dalle logiche deliberative fondate sul valore, la qualità dell'argomento espresso, comune alle varie forme di DP; sembra invece assimilabile addirittura alla concertazione sociale in materia di diritto del lavoro, o alla partecipazione associativa, lobbistica, dove i vari *stakeholders* partecipano portando sul tavolo decisionale interessi particolari, utilizzando il proprio “peso” nelle trattative²³¹.

Altro aspetto che ha suscitato qualche critica, e che meriterebbe un intervento, riguarda la scelta generale di affidare il compito di promozione, attuazione e controllo dei processi a soggetti interni all'apparato regionale. La Regione si affida infatti ad un tecnico di garanzia in materia di partecipazione, ad un nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali e ad un comitato di pilotaggio: un sistema forse troppo complesso con dei soggetti che, verosimilmente, tenderanno a sovrapporsi²³².

L'esperienza emiliano-romagnola, forse ancor più per la mancanza espressa di un istituto di rilievo regionale, si è fino ad oggi caratterizzata per progetti partecipativi di livello comunale o al massimo inter-comunale confermando la mancata attenzione verso possibili soluzioni partecipate che intervengano anche oltre i confini amministrativi²³³.

²³¹ In proposito M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 236 rileva correttamente una sorta di «ibridazione di elementi afferenti a forme diverse, di democrazia associativa o pluralistica, polarizzate attorno ad una costruzione del consenso mediante la negoziazione ma senza efficacia diretta sulla efficacia, e di elementi tipici della democrazia partecipativa».

²³² Ancora M. CIANCAGLINI, *op. ult. cit.*, p. 244 e V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 232 e ss.

²³³ In questo senso si legga la relazione annuale (2014) del nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali, sul sito partecipazione.regione.emilia-romagna.it nella sezione dedicata.

3. I disegni di legge e progetti di legge in discussione presso il Parlamento italiano

3.1. I tentativi di intervento statale

Le vicende dell'ultimo decennio - mi riferisco per esempio all'intera vicenda del progetto della TAV Torino-Lione²³⁴, alla questione della localizzazione di inceneritori, all'individuazione di siti di stockaggio delle scorie nucleari, ma anche il crescente astensionismo che ha caratterizzato le ultime tornate elettorali e il clima generalizzato di contrapposizione tra società civile e politica, tra amministratori e amministrati - hanno portato ad una consapevolezza via via crescente dei problemi strutturali che attanagliano il sistema Paese. In particolare, da più parti i problemi maggiormente stringenti su cui intervenire sono stati individuati, da un lato, nel semi-immobilismo nella progettazione e programmazione di breve e lungo periodo, e dall'altro lato nell'accentuazione di forme di governo decisioniste per superare la situazione d'*impasse*, e quindi nelle conseguenti scelte che risultano calate dall'alto e perciò invise e contrastate in via spesso preventiva dalle popolazioni interessate.

La necessità di interventi per superare la situazione attuale è palese a tutti²³⁵ e, tra gli obiettivi, di ampio respiro, su cui si lavora, vi è quello di stringere un nuovo patto sociale che, come enfaticamente annunciato nella relazione ad uno dei disegni di legge (ddl) presentati, renda le comunità locali «parti attive dei processi di trasformazione e governo del territorio, nel quadro di un modello che tenda ad essere inclusivo»²³⁶. Lo strumento essenziale per favorire questa partecipazione attiva, di

²³⁴ Per approfondimenti sulla vicenda si legga A. AMOROSINO, *L'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case study sulla democrazia e sul dissenso*, in *Democrazia e diritto*, n° 2, 2008, pp. 231 e ss.

²³⁵ Lo dimostra la relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito nel marzo 2013, che ricomprendeva tra le principali riforme da fare in Italia quella per l'istituzione di un dibattito pubblico obbligatorio, per i grandi interventi infrastrutturali, facendo esplicito riferimento alla Convenzione di Aarhus e alla legge francese dedicata alla *démocratie de proximité*. Cfr. M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2013.

²³⁶ Le parole virgolettate sono prese dalla relazione al ddl n. 1845 del 26 marzo 2015.

prossimità, che porti all'affermazione di un gruppo di *public participation rights*, viene individuato nel dibattito pubblico, modellato sul *débat public* francese, tenendo altresì conto delle esperienze legislative regionali sopra citate.

Le proposte di legge che, in vario modo, optavano per un suo inserimento sono state diverse, ma sono fino ad oggi rimaste lettera morta, nonostante tra gli esperti, gli osservatori e anche tra i politici fosse ormai riconosciuta la necessità di dotarsi di uno strumento simile²³⁷.

Oggi, nel corso della XVII legislatura la situazione vede diverse proposte di legge (pdl) alla Camera dei Deputati e altrettanti ddl davanti al Senato della Repubblica che cercano di dettare una disciplina, più o meno organica, alla materia.

3.2. I disegni e le proposte di legge al Senato della Repubblica e alla Camera dei Deputati.

Come già accennato, nel marzo dello scorso anno è stato depositato l'ultimo di sei progetti legislativi che affrontano il tema del dibattito pubblico, il ddl n. 1845. In precedenza erano stati depositati il ddl n. 1724 (dicembre 2014), la pdl n. 2740 (novembre 2014), il ddl n. 980 (luglio 2013), la pdl n. 916 (maggio 2013) e la pdl n. 151 (marzo 2013). Questi disegni e proposte di legge provengono, dall'iniziativa di senatori e deputati dei più diversi schieramenti politici. Alcuni sono interni al partito di maggioranza in questo momento al Governo, altri provengono dalle forze di opposizione. Da questo si evince la trasversale, in termini politici, e comune convinzione che sia necessario dettare una regolamentazione a livello statale, che l'istituto più idoneo da prendere a modello sia il *débat public*, e l'evidente pluralità

²³⁷ Tra i motivi che hanno portato ad un loro abbandono rientra sicuramente il notevole frazionamento temporale delle ultime legislature, e dei diversi esecutivi, che si sono succeduti negli ultimi anni senza riuscire a portare a compimento le discussioni sui progetti presentati. Questo è capitato per il disegno di legge governativo recante "Norme e deleghe in materia di infrastrutture, trasporti e territorio" del 30 ottobre 2012, che, come si diceva, ha visto interrotto il suo *iter* a seguito della conclusione della legislatura. Ancor prima, nel 2010 era stato presentato il ddl n. 2037, poi riproposto con la stessa formulazione nella nuova legislatura, nel 2013, ed oggi all'esame congiunto, presso le commissioni parlamentari, insieme ad altri provvedimenti, tutti di origine parlamentare.

dei modi con cui questo risultato si può tentare di raggiungere, nelle idee degli amministratori pubblici statali. Al momento i tre ddl presentati al Senato sono congiuntamente in corso di esame in commissione²³⁸, in sede referente, quindi seguiranno il procedimento legislativo ordinario. Per quanto concerne invece le pdl risultano assegnate, sempre in sede referente, alla commissione ambiente della Camera. Lo scenario è²³⁹ perciò soltanto parziale, o meglio certamente mutevole, considerando le sicure contaminazioni tra le diverse proposte e gli emendamenti che già in sede di commissione saranno avanzati; senza considerare poi il successivo *iter*, attualmente ancora da svolgersi presso le due camere elettive²⁴⁰, che apporterebbe verosimilmente delle ulteriori modifiche.

Senza voler scendere troppo nei particolari si può comunque già ragionare sulle attuali formulazioni che permettono di riscontrare tratti comuni, pochi, e divergenze di vedute, anche importanti.

Mi piace iniziare da quelli che sono i fini enunciati: non convince a pieno la scelta di due dei progetti che affermano quale obiettivo quello di promuovere o consentire accettazione sociale. Questa formulazione infelice lascia intendere che il dibattito pubblico sia visto più come un refrigeratore, un modo per calmierare le contestazioni della società civile di fronte ad alcune opere infrastrutturali, ed è invece auspicabile che esso nasca come strumento al servizio dei cittadini, per informarli e coinvolgerli attivamente nei processi di decisione, come almeno formalmente afferma

²³⁸ Più precisamente alle commissioni 8^a (Lavori pubblici, comunicazioni) e 13^a (Territorio, ambiente, beni ambientali) riunite.

²³⁹ L'uso del condizionale è d'obbligo considerando che, anche in questa occasione, le proposte sembrano destinate a rimanere tali con la conseguente decadenza a fine legislatura, senza che si sia svolta alcun tipo di discussione nel merito (al momento risulta una sola seduta, del 28 aprile 2015, delle commissioni riunite).

²⁴⁰ Parlo di “attuali due camere elettive” in quanto è in fase avanzata il disegno di legge di riforma costituzionale, oggetto di grandi contestazioni, che prevede, tra le varie modifiche, una trasformazione del Senato della Repubblica in una assemblea, non elettiva, ma rappresentativa dei territori e soprattutto la conseguente nuova procedura legislativa ordinaria che comporterà l'approvazione delle leggi da parte della sola Camera dei Deputati.

il ddl n. 1845. Altra finalità condivisibile è quella del bilanciamento e ponderazione degli interessi coinvolti.

Un altro punto controverso potrebbe riguardare la limitazione alla partecipazione prevista dal ddl n. 980: questo afferma che solo i soggetti abilitati a partecipare dalla l. 241/1990 possono partecipare ad un dibattito pubblico; tale limitazione va evidentemente contro uno dei più basilari principi su cui si fondano gli strumenti di DP, cioè incrementare l'inclusività e quindi aprire i processi. In questo senso sembra incoraggiante, anche se non esaustiva, l'apertura del ddl n. 1845 nel "garantire la più ampia partecipazione dei cittadini e le forme di trasparenza e informazione necessarie".

Ancora, nell'esame dei punti chiave, appare importante la scelta di prevedere l'istituzione di un soggetto esterno e indipendente, sulla scorta dell'esempio della CNDP. Il suo ruolo proattivo e di garanzia è cruciale perché la cultura partecipativa si inserisca correttamente nel tessuto sociale così come nelle abitudini dei committenti e delle pubbliche amministrazioni. Appare questo il punto su cui l'Italia deve fare uno sforzo, uno scatto in avanti: aprirsi ad un agire partecipativo sincero e senza i pregiudizi del passato che minano alla base la fiducia nella possibilità di un dialogo costruttivo.

Le soluzioni prospettate sono diverse anche in questo caso e nessuna sembra convincere pienamente. Si indica un organismo tecnico in seno al CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) che si definisce indipendente ma che così incardinato potrebbe finire per risultarne assoggettato. In alternativa si propone l'attribuzione di questo ruolo al provveditore inter-regionale alle opere pubbliche in coordinamento con il prefetto; soluzione da osteggiare in quanto le funzioni da garantire, come l'esperienza francese insegna, sono molteplici e possono meglio trovare risposta in un organo collegiale. Inoltre queste due ipotesi non sembrano poter garantire quell'indipendenza necessaria per svolgere al meglio i propri compiti.

La copia pedissequa della CNDP è teoricamente sconsigliabile giacché, come detto, ciascun paese ha le sue peculiarità e queste dovrebbero emergere anche nelle strutture che governano un determinato ambito. Tuttavia il modello di autorità

amministrativa indipendente è già ben conosciuto e radicato anche in Italia e sembra al momento la soluzione più idonea per gestire questi settori.

La scelta dei componenti, o meglio della ripartizione più equilibrata possibile di questi, può evidentemente portare a discussioni, e in tal senso sembra peccare di equilibrio la scelta del ddl n. 1845. Questo prevede, infatti, dei membri permanenti, tutti di origine parlamentare o politica, e due soli membri, integrativi, che cambiano di volta in volta secondo la regione interessata dall'opera. Non è tanto la volontà di caratterizzare la singola commissione particolare che si occuperà del dibattito in senso regionale, idea che anzi mi sembra positiva, viste le ricordate caratteristiche peculiari del sistema italiano; quello che lascia perplessi è prima di tutto il diverso peso numerico alle due componenti, e in secondo luogo la necessità di prevedere, nella componente permanente, dei soggetti provenienti dai livelli decentrati. Ancora, la totale assenza di soggetti appartenenti al mondo dell'associazionismo sembra una lacuna da colmare se si vuole davvero far diventare questa commissione come un'autorità di tutti e non delle istituzioni. Proprio in merito alla composizione, il pdl n. 2740, all'art. 3 propone una composizione su tredici membri che addirittura accentua la rappresentanza della società civile restituendo l'immagine di un'autorità che possa realmente facilitare e coadiuvare oltre che dialogare e far dialogare i diversi attori. Soluzione questa che ci sembra possa costituire una buona base, da coordinare, eventualmente, con l'inserimento di membri locali nelle specifiche commissioni particolari, per le ragioni sopra esposte.

Qualsiasi sia la scelta definitiva tra le diverse composizioni possibili, lo si ribadisce, non esistendo una soluzione perfetta per definizione, credo l'importanza stia nel non cedere a logiche puramente rappresentative e di nomina e spartizione, che nulla dovrebbero avere a che fare con tali autorità i cui ruoli devono essere ricoperti da soggetti di massima competenza e acclarata neutralità.

Una lezione che sembra tutti abbiano colto concerne l'obbligatorietà dell'instaurazione dello strumento partecipativo al presentarsi di determinate circostanze e requisiti dell'opera²⁴¹. Gli specifici requisiti e soglie possono poi

²⁴¹ Questa consapevolezza l'abbiamo già riscontrata nel processo che ha portato alla nuova legge toscana sulla partecipazione, la l. 46/2013.

costituire oggetto di una regolamentazione di secondo grado, non legislativa. Potrebbe altresì ipotizzarsi una delega a decidere in via sussidiaria da parte delle regioni, lasciando una parziale libertà per decidere, sulla base delle rispettive caratteristiche, degli importi o dei requisiti più o meno stringenti, sempre nel rispetto di uno standard minimo comune stabilito a livello nazionale. Importante altresì lasciare dei margini per consentire all'autorità o organismo di auto-adirsi per valutare l'organizzazione di un dibattito pubblico.

Per quanto concerne le soglie si ripropone il sistema a “doppio livello” adottato nella legislazione francese. Se il progetto ha un valore superiore ai 100 milioni di euro e riguarda un bacino di utenza non inferiore a 250.000 abitanti, esso è obbligatoriamente attribuito alla Commissione nazionale per la valutazione sull'organizzazione del dibattito pubblico. Se invece il valore di investimento è inferiore a 100 milioni di euro o riguarda un bacino di utenza inferiore a 250.000 abitanti, la richiesta di *débat public* può pervenire dal proponente, ovvero da un consiglio regionale o da una provincia autonoma o da un numero di consigli comunali o provinciali rappresentativi di almeno 250.000 abitanti, o anche di almeno cinquanta membri della Camera dei deputati o venticinque del Senato della Repubblica, ovvero su richiesta di 250.000 cittadini elettori che risiedano in un luogo che presenti punti di collegamento con quello su cui deve essere realizzato l'intervento. Quest'ultima previsione avrebbe un'importanza fondamentale, ponendo la procedura italiana all'avanguardia, recependo le richieste di modifica pervenute in Francia dalla CNDP, che vorrebbe concedere il diritto di richiedere un dibattito pubblico anche direttamente ai cittadini.

Interessante la possibilità di una procedura c.d. accelerata con la quale si pongono degli incentivi al committente che modifichi il progetto iniziale a seguito degli esiti del dibattito²⁴². La logica premiale non deve esser vista come un aggiramento delle regole legali ma come una legittima ponderazione degli interessi in causa.

²⁴² La norma prevede una riduzione alla metà dei termini previsti dalla normativa vigente per l'acquisizione di autorizzazioni, nulla osta e atti di assenso comunque denominati ai fini del rilascio del titolo a costruire e ad esercitare le infrastrutture o gli impianti in conformità al progetto.

Infine, ma non meno importante, è la corretta previsione che l'autorità possa svolgere anche un ruolo di consulenza per coadiuvare le amministrazioni pubbliche e i soggetti privati, in un settore ancora non particolarmente strutturato nel nostro ordinamento, come afferma ancora la relazione al pdl n. 2740.

Nessuno dei progetti sembra tuttavia essere completo, ciascuno mostrando delle mancanze anche importanti, ma, come detto, si aspetta di seguire i lavori parlamentari per poter finalmente vedere una legge, completa, che istituzionalizzi il dibattito pubblico e imponga regole chiare per l'applicazione dei principi di partecipazione al processo decisionale anche in Italia.

3.3. Il disegno di legge delega “Appalti”

A fronte dell'immobilità dei lavori delle commissioni cui sono stati affidati i progetti di legge sopra esposti, il Governo sembra tuttavia aver voluto riprendere in considerazione l'introduzione del dibattito pubblico in Italia. Cogliendo l'occasione della necessaria presentazione di un disegno di legge delega sugli appalti pubblici²⁴³, con il quale si creano le condizioni per un corposo intervento che riordini la normativa vigente in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, si è infatti introdotta una disposizione che potrebbe, se sfruttata, portare all'adozione del *débat public* alla francese²⁴⁴.

Nel testo definitivamente approvato al Senato il 14 gennaio 2016, tra le deleghe si trova, infatti, un passaggio, alla lett. ggg) che recita: «previsione di forme di

²⁴³ La legge n. 11 del 28 gennaio 2016 reca: «Delega al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

²⁴⁴ Per precisione bisogna ricordare che nel testo presentato dal Governo nel novembre 2014 non si faceva menzione alcuna del dibattito pubblico. L'inserimento è avvenuto nel testo proposto dalla 8° commissione permanente lavori pubblici, comunicazioni, nel cui testo, inoltre, era esplicitato che le forme di dibattito pubblico fossero: «ispirate al modello del *débat public* francese». Questa frase è stata poi espunta nel corso dei lavori parlamentari.

dibattito pubblico delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali aventi impatto sull'ambiente o sull'assetto del territorio, nonché previsione di una procedura di acquisizione dei consensi tecnici e amministrativi necessari per realizzare un'opera che sia semplice, vincolante e non modificabile nel tempo».

La valutazione sulla previsione non può che essere parziale considerando che essa si pone quale principio o criterio direttivo per una normativa nel merito, con la funzione unica dunque di indirizzare il Governo ad intervenire su di una problematica che, ancora una volta, risulta particolarmente sentita.

Le osservazioni che risultano evidenti ad un primo riscontro sono che l'ambito di applicazione ricalca in alcune sue parti l'omologo istituto francese, nella prescrizione di cui all'art. L. 121-1 *Code de l'environnement*, quando si fa riferimento all'incidenza delle opere sulla materia ambientale o di assetto (governo) del territorio. Non è invece specificato si tratti di progetti di interesse nazionale, per cui si potrebbe auspicare sia una voluta evoluzione in tal senso del legislatore nostrano, facendo tesoro degli insegnamenti transalpini, considerando che tale formula era fortemente criticata dagli addetti ai lavori in Francia, tanto che la CNDP ne ha proposto l'eliminazione. Al di là dell'auspicio, che potrebbe essere prontamente disatteso dalla traduzione governativa, la norma parla di grandi progetti, il che potrebbe forse essere inteso come riferimento implicito ad opere di rilievo non solo locale, ma l'ampiezza lasciata alle diverse interpretazioni è massima, non permettendo di sbilanciarci oltre nelle congetture²⁴⁵.

Infine, in linea con quanto affermato in precedenza sulla pluralità delle forme della DP, appare opportuno il riferimento a “forme” di dibattito pubblico, sia per non vincolare inutilmente il legislatore delegato, sia per lasciar trasparire che, pur nell'unità dell'istituto possano e debbano convivere procedure diverse.

²⁴⁵ La generalità e ampiezza della disposizione è connaturata alla sua natura di principio direttivo, pur non cadendo per questo nell'indeterminatezza.

4. Considerazioni

4.1. Le ragioni a favore di un processo di istituzionalizzazione della partecipazione per l'Italia

La situazione in divenire proposta nei paragrafi che precedono fa emergere una tendenza verso una istituzionalizzazione della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sui diversi livelli di governo che non si è, per varie ragioni, completata in una sua forma organica.

Il quesito, che ho anticipato già nelle premesse e che affronterò direttamente in questo paragrafo, riguarda il reale vantaggio che tale istituzionalizzazione possa portare al fenomeno partecipativo.

Per rispondere è importante accordarsi su cosa si voglia intendere con “istituzionalizzazione”. Una definizione classica, che può essere presa come base, è quella data dal politologo statunitense Samuel P. Huntington che, già nel 1968, affermava: «*Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability*»²⁴⁶. Rimanendo al suo significato letterale istituzionalizzare vuol dire quindi sancire qualcosa, dandogli carattere giuridico; con “istituzionalizzazione” si vuole perciò intendere il processo attraverso il quale determinati valori, pratiche e orientamenti si strutturano, dandosi regole e procedure generalmente riconosciute a cui tutti gli attori dovrebbero attenersi²⁴⁷.

²⁴⁶ Vedi S. P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1968, p. 21.

²⁴⁷ L'istituzionalizzazione quindi è quella pratica del processo più ampio che è definito “istituzionalismo” che, in Italia, aveva in Santi Romano uno dei suoi principali esponenti. L'istituzionalismo aveva tuttavia, come naturale in una teoria generale, al suo interno diverse anime e, pur riconoscendone tutti i limiti e senza voler scendere in riflessioni filosofico-giuridiche non consone né realizzabili in questo lavoro, preme notare come essa avesse colto degli aspetti che in questa sede non sembra oltraggioso (soverchio, eccessivo, sconveniente o fuori luogo) riprendere, tra cui: il rifiuto di una concezione unicamente formale del diritto; il riconoscimento della formazione del diritto in un momento anteriore alla sua formalizzazione, caratterizzato dal dispiegarsi di valori giuridici; l'evidenziazione del pluralismo giuridico degli ordinamenti, quindi delle fonti normative e delle sempre diverse

L'istituzionalizzazione è il fenomeno del passaggio dalla fase inorganica a quella organica.

Tuttavia questo tipo di processo trova forti opposizioni tra chi sostiene che ciò condurrebbe a soffocare la spontaneità che proviene dalla società e imbrigliare, silenziare le contestazioni portandole in ambienti, istituzionali per l'appunto, dove è più facile contrastarli e sopirli. Ancora, si prospetta spesso il rischio di una "routinizzazione" della partecipazione che ne diminuirebbe fortemente la spinta propulsiva ed innovatrice²⁴⁸. Secondo queste critiche con l'istituzionalizzazione si rischia che i movimenti sociali, la comunità alla base delle pratiche partecipative necessaria per il suo funzionamento, divengano schiavi delle formalità; queste, in seguito, porterebbero allo stabilizzarsi di una logica di partecipazione per cooptazione o di clientelismo.

Le critiche non sembrano tuttavia completamente fondate: esse mostrano in parte dei problemi esistenti, quale il rischio di svilire la partecipazione rendendola fredda procedura, *routine*; di questo occorre certamente tener conto nella predisposizione di una procedura partecipativa, prevedendo una certa flessibilità dei metodi, necessaria, come dimostra anche l'esperienza francese (sulla flessibilità dei metodi si tornerà in seguito).

manifestazioni giuridiche che la società in trasformazione ci presenta e che sembra oggi calzante con i problemi della nostra società complessa. D'altronde anche N. Bobbio, critico per eccellenza della teoria istituzionalista, ammetteva che si può accettare la massima "*ubi societas ibi ius*" con ciò intendendo che il diritto presupponga la società e sia il prodotto della vita sociale. Vedi N. BOBBIO, *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958, p. 13.

²⁴⁸ Sulla problematica dell'istituzionalizzazione si rinvia alle interessanti riflessioni di C. BLATRIX, *Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective*, in *Politix*, Vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002, pp. 79-102. L'autrice rileva che un certo numero di lavori, già allora, suggerivano che la messa in opera e l'istituzionalizzazione di queste procedure poteva avere un impatto moderatore sull'azione collettiva. Vedi anche M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *Stato e mercato*, n° 73, 2005, pp. 89 ss., il quale parla di "ossificazione" delle pratiche partecipative.

D'altra parte, le paure di una neutralizzazione totale della protesta sembrano celare una preconcepita, e semplicistica, sfiducia generalizzata nelle istituzioni che porterebbe a negare le virtù di qualsiasi azione volta a migliorare lo stato attuale dell'arte. Gli spazi partecipativi devono essere aperti per rispondere proprio a quelle istanze e a quei gruppi sociali che normalmente non trovano legittimità di parola, i quali troveranno nelle arene partecipative un'alternativa dove potersi esprimere, intervenire, mediare. Questo loro entrare nel circuito decisionale non impedirà poi che le stesse organizzazioni della società civile possano egualmente scegliere di portare avanti le proprie idee con altri metodi più classicamente antagonisti al di fuori dalle sedi istituzionali²⁴⁹.

Quali sono allora le ragioni di un'istituzionalizzazione per l'Italia? Cosa possiamo imparare dall'esperienza francese?

Partiamo dal presupposto, già espresso, che in Italia, non è radicata una cultura partecipativa, e affermiamo altresì in principio che si ritiene gli strumenti di partecipazione ai processi decisionali pubblici siano necessari per garantire una migliore gestione della cosa pubblica, a livello locale come a livello statale²⁵⁰. Date queste premesse resta da comprendere come raggiungere in maniera efficace il risultato di una reale partecipazione che non sia limitata ad alcune zone della cartina geografica italiana.

²⁴⁹ Cfr. C. GOIRAND, *Participation institutionnalisée et action collective contestataire...*, cit., pp. 7-8. Secondo l'autrice gli attori, individuali e collettivi s'impadroniscono dei dispositivi partecipativi nella misura in cui questi rappresentano una risorsa utile per far valere le loro domande; ma ritornano all'azione collettiva di protesta nel momento in cui questi dispositivi non gli permettono più di raggiungere il bene materiale che cercavano o il riconoscimento della problematica che difendono. Vedi IBIDEM, *op. ult. cit.*, p. 25.

²⁵⁰ Quest'ultimo assunto, in particolare, ha costituito oggetto di importanti riflessioni da parte di sociologi e politologi, ma non è stato in questa sede esaminato. Al più si è, occasionalmente, fatto riferimento ai benefici potenziali e auspicati derivanti dalla partecipazione sottolineando il legame, che sembra innegabile, tra lo slancio partecipativo imperante nella società e le varie risposte offerte dalle istituzioni.

In primis bisogna adoperarsi perché le esperienze, importanti e significative, che si sono sviluppate in questi anni a livello regionale e locale, proseguano nel loro percorso facendo altresì da traino per quelle che tentano, con grandi sforzi, di nascere in diverse zone del nostro paese. Per far ciò non ci si può soltanto affidare alla lungimiranza e avvedutezza degli amministratori attuali ma bisogna dare una garanzia di continuità²⁵¹. A mio modo di vedere, il rischio più concreto è infatti quello che, senza un intervento del livello superiore, a valutarsi se statale o regionale (su cui in dettaglio *infra*), anche le esperienze che oggi appaiono ben avviate potrebbero cadere nel nulla a seguito di un semplice cambiamento di scenario politico. Questo comporterebbe effetti devastanti in termini di fiducia da parte dei cittadini nei confronti del nuovo modello partecipativo, effetti addirittura peggiori di una non predisposizione perché l'esperienza sarebbe vista come un esperimento fallito di cui non si sono potuti raccogliere i frutti, compromettendo perciò una sua riproposizione futura²⁵². Per questo la continuità è da considerarsi un valore fondamentale per ogni pratica partecipativa, perché i risultati più importanti si possono ragionevolmente raccogliere nel lungo periodo più che nel breve.

Le pratiche partecipative, come detto, esistono e regolano già i rapporti sociali anche se talvolta a livello puramente informale. L'istituzionalizzazione vuole quindi trasformare in norme formali, che garantiscano certezza e continuità, queste modalità dell'agire amministrativo insieme alla società civile. Riteniamo sia

²⁵¹ A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale...*, cit., p. 137, rileva come sia necessario che i processi partecipativi abbiano continuità ma che siano altresì strutturati, intersettoriali, inclusivi oltre che tecnicamente e finanziariamente attrezzati.

²⁵² Vedi in proposito R. LEWANSKI, *Introduzione all'edizione italiana "Democratizzare la democrazia"*, in P. NANZ, M. FRITSCHÉ, *La partecipazione dei cittadini: un manuale...*, cit., p. 18, il quale conferma come: «Troppo spesso le amministrazioni partono, con le migliori intenzioni, da una generica istanza di 'partecipazione' senza un'idea sufficientemente chiara in merito alle esigenze e alle implicazioni che questa comporta. Poche cose hanno effetti peggiori sulla fiducia e credibilità che creare aspettative destinate ad andar deluse».

inegabile, per dirla con Allegretti, “l’esigenza di una fondazione giuridica”²⁵³, e comincia perciò a trasparire quello che è il secondo quesito e problema, che si tratterà oltre, ovvero: in quale modo dare giuridicità a queste procedure, con quali mezzi giuridici?

Si è parlato poi di fiducia dei cittadini rispetto a tali nuove modalità di rapporto con la pubblica amministrazione²⁵⁴. La fiducia si può costruire soltanto praticando il dialogo e spingendosi oltre le dichiarazioni di principio. Istituzionalizzare la partecipazione in Italia potrebbe, a mio modo di vedere, significare anche questo: dimostrare apertura, stabilendo regole chiare che garantiscano la bontà delle intenzioni e soprattutto la volontà di essere tutti coinvolti nello stesso processo, costruendo un clima di rinnovata fiducia.

Insisto in definitiva nel ritenere che un’opera ragionata di istituzionalizzazione sia positiva per la peculiare situazione italiana. Bisogna sviluppare una dimensione procedurale della partecipazione²⁵⁵, il che ha come conseguenza la necessaria presenza di un elemento giuridico²⁵⁶.

In Francia sembra invece pressante la tensione opposta, ovverosia verso una maggiore flessibilità che, in alcuni casi, fa rimettere in dubbio addirittura gli istituti partecipativi istituzionalizzati già esistenti²⁵⁷. Questo dimostra che nessuna soluzione

²⁵³ Vedi U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia...*, cit., p. 151.

²⁵⁴ Vedi L. BLONDIAUX, Y. SINTOMER, *L’impératif délibératif...*, cit., p. 18, in cui gli autori parlano di “*modes nouveaux de gouvernance*”, meglio adattati alla società in rete, più orizzontali e più flessibili, implicanti una pluralità di attori piuttosto che una direzione centralizzata dell’evoluzione sociale.

²⁵⁵ A. PUBUSA, *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, p. 897.

²⁵⁶ Ancora U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione...*, cit., p. 14.

²⁵⁷ Sono in tanti a parlare di un “*échec*”, di un fallimento della DP in Francia, riferendosi in parte alla scarsa partecipazione di talune esperienze, e alla scarsissima conoscenza che di questi strumenti hanno la maggior parte dei francesi; ma soprattutto si può constatare come, ancora oggi, sono forti i tentativi politici di, se non di cancellare gli istituti creati, intralciare la loro evoluzione e il miglioramento del sistema partecipativo in generale.

è valida ed esatta in assoluto, sempre e per sempre, ma che l'amministrazione deve sapersi adeguare alle esigenze emergenti dalla società in un dato momento.

E allora perché non anticipare i tempi e, imparando dai francesi, sviluppare una partecipazione che non si basi su delle norme giuridiche definite ma sull'informalità, sulla forza creativa e regolatrice autonoma dei protagonisti in campo?

5. Il ruolo del diritto: le regole del gioco

La domanda con cui ho chiuso il paragrafo che precede è volutamente provocatoria: se riteniamo l'esperienza francese un esempio su cui basarci, potremmo considerare le constatazioni cui questi sono giunti come un monito, e di conseguenza, piuttosto che operare una "normativizzazione" lunga e complessa, potremmo lasciare nel campo del non-giuridico il procedere di questa avanzata partecipazionista che è comunque inarrestabile²⁵⁸. Alla luce degli studi svolti non ritengo tuttavia questa soluzione percorribile, o meglio non ritengo sia questa la strada che l'Italia deve percorrere per migliorare la qualità dei suoi processi decisionali e quindi delle sue decisioni.

Il passaggio per l'istituzionalizzazione è necessario. Per quanto si possa appurare l'esistenza di tanti elementi favorevoli e propizi all'introduzione di strumenti partecipativi, questo fatto costituirebbe un cambiamento sostanziale nell'agire delle amministrazioni e, fuor di retorica, è ben noto che i cambiamenti, per essere veramente compresi e fatti propri, devono essere gradualisti. Il primo *step* per l'Italia non potrà che essere perciò il dare una normativa alle procedure partecipative, preferibilmente con un metodo transcalare²⁵⁹ che coinvolga in varia misura i diversi

²⁵⁸ Vedi A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche...*, cit., p. 5 quando afferma che, fino ad oggi, in Italia, le dinamiche partecipative sono rimaste sullo sfondo, «sono state lasciate al variegato mondo delle prassi, delle sperimentazioni, delle sensibilità politiche contingenti, delle dinamiche concertative, del potere di fatto dei soggetti privati organizzati».

²⁵⁹ Per "transcalarità" intendiamo quella che G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Democrazia e diritto*, n° 3, 2006, p. 67, ha definito come «la capacità di affrontare il tema a

livelli di governo. Al momento tuttavia i progetti di legge nazionale in discussione non prendono in considerazione la possibilità di stabilire una regolamentazione quadro con dei principi direttivi che gli enti territoriali siano “tenuti” a seguire. I diversi dispositivi esistenti a livello regionale e locale, istituzionalizzati o meno, sono tra loro slegati, mancano cioè di una riconduzione a sistema e questo è, a mio parere, uno dei grandi ostacoli al miglioramento qualitativo della partecipazione.

La grande sfida per una istituzionalizzazione che sia intelligente, ragionata, diviene allora che si appronti una normativa che permetta uno sviluppo unitario e armonico della cultura partecipativa.

5.1. Il presunto fondamento costituzionale

Molti tra i testi più autorevoli, in Italia, in materia di DP, cui più volte nel corso di questo lavoro ho attinto e che hanno formato il mio pensiero sulla questione, concordano unanimemente sul rilevare un appoggio, se non addirittura un fondamento costituzionale di questo nuovo modello di democrazia.

La modernità della nostra Carta fondamentale è ben nota: la sua formulazione, in un linguaggio giuridico chiaro, conciso, ma con principi e valori ben delineati, ha permesso a quelle disposizioni di svolgere la loro funzione di guida per la nazione fino ai giorni nostri, mostrandosi integrabili e adattabili alla complessità del mondo moderno.

In realtà non esistono riferimenti diretti e certi, ma non sarebbe potuto essere diversamente considerando la nascita successiva dell'endiadi DP (per cui si rimanda al Cap. I, par. 2.1), per cui è necessario procedere a un'operazione interpretativa che porti a rinvenire lo spirito di fondo del testo, “né senza di esso né men che meno

scale territoriali diverse ed in relazione all'operato di istituzioni rappresentative di livello differente».

contro”²⁶⁰, e a far emergere i principi che animano alcune disposizioni che devono indirizzare ancora il legislatore odierno²⁶¹.

Un punto di partenza può essere verificare in quali occasioni il legislatore costituzionale ha invece parlato di “partecipazione” in generale.

Il primo riferimento in proposito è contenuto nell’art. 3 Cost., secondo comma, dove si esplica il principio di eguaglianza in senso sostanziale. La partecipazione sembrerebbe essere qui soltanto quella dei lavoratori, ma al di là del mero dato letterale, è da intendersi con “lavoratori” tutti i soggetti presenti sul territorio, specialmente coloro i quali si trovano in posizioni svantaggiate, il che ben si concilia con la funzione di equità sociale che la DP dovrebbe propugnare. La partecipazione è ivi definita “effettiva” e questo lo interpretiamo come un chiaro indizio della sua realtà dinamica, che vada oltre la semplice partecipazione organica o partitica, per estendersi a tutti gli aspetti della realtà politica, economica e sociale.

La seconda disposizione in cui troviamo menzionata la partecipazione è l’art. 102, secondo comma, Cost. in cui si prevede la possibilità di ammettere la partecipazione dei cittadini alla funzione giurisdizionale in sezioni specializzate. La problematica non è evidentemente pertinente con il tema in esame.

²⁶⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2 e 3 Aprile 2009, in *Democrazia e diritto*, n° 2, 2008, p. 184.

²⁶¹ Si veda ancora A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche...*, cit., p. 11, che dà conto dei lavori che portarono alla stesura della Costituzione, rilevando come un primo riferimento diretto alla partecipazione era stato inizialmente previsto in relazione ai diritti di libertà. In maniera ancora più pregnante si consenta di riportare un estratto particolarmente efficace:

«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».

Procedendo nell'analisi, allargando l'orizzonte, si rinvengono altre disposizioni su cui diversi autori fondano le ragioni di una DP italiana²⁶²; queste, verosimilmente, sono al più interpretabili come enucleanti un favore alla collaborazione e alla democrazia nel senso più puro, etimologicamente parlando, di governo del popolo. Ci riferiamo all'art. 1 e al suo richiamo alla sovranità del popolo; all'art. 49 da leggersi come fonte di un concorso continuo, da parte di tutti, alla determinazione delle politiche pubbliche, non soltanto attraverso l'adesione ai partiti ma attraverso ogni forma che si faccia portatrice degli interessi superindividuali; all'art. 97 nella parte in cui introduce il principio di buon andamento; e all'art. 118, comma 4, che richiama il principio di sussidiarietà orizzontale²⁶³.

Appurato che il nostro testo costituzionale non impedisce di certo un mutamento in senso partecipativo della forma democratica e quindi dell'azione amministrativa, quello che si cerca di creare, anche attraverso ipotetici agganci costituzionali, è un vero e proprio approccio partecipativo non limitato al singolo evento o istituto (quale può essere la mera introduzione della procedura di dibattito pubblico sulle grandi opere), ma immanente all'agire amministrativo.

Con queste finalità si propone di introdurre una legge generale dello stato che enuclei quanto meno i principi di tale approccio.

²⁶² Vedi U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo...*, cit. p. 14, che in queste norme costituzionali ritrova, in un crescendo di entusiasmo: la sicura autorizzazione, uno spirito favorevole, un incentivo alla sua promozione e addirittura «forse, in prospettiva, il fondamento per una più o meno rigorosa obbligatorietà di principio». Vedi ID., *Democrazia partecipativa in Italia e in Europa...*, cit., p. 7 in cui la sola norma contenuta nell'art. 3, comma 2, Cost. è vista quale il sufficiente fondamento, non solo di principio ma anche puntuale, per l'instaurazione di strumenti partecipativi concreti.

²⁶³ Sul tema della sussidiarietà orizzontale, e sui rapporti di questa con la partecipazione, ci si è già più volte imbattuti nel corso del lavoro, a testimonianza della stretta comunanza tra i due fenomeni. L'art. 118, comma 4, Cost., e il principio di sussidiarietà che se ne ricava, sembrano tuttavia più indirizzati a favorire azioni concrete di risoluzione dei problemi attraverso la mobilitazione dei cittadini attivi, mentre con la partecipazione l'intervento cittadino dovrebbe concretarsi in un "dire", inserendosi nella discussione sui problemi, dalla fase della loro individuazione all'attuazione.

5.2. *L'articolazione normativa su diversi livelli*

La proposta che si vuole avanzare è che il legislatore non si accontenti di introdurre un istituto specifico quale il dibattito pubblico che, al momento, difficilmente riuscirebbe a operare correttamente. La soluzione auspicabile è che si lavori, invece, all'emanazione una normativa organica che possa, da un lato, prevedere uno strumento partecipativo di questo tipo ma, d'altra parte soprattutto, stabilire dei principi generali che possano supportare l'introduzione dell'istituto suddetto, operando inoltre con norme che fungano da incentivo e orientamento per aggregare quella "millefoglie partecipativa" di esperienze disseminate sul territorio²⁶⁴.

L'esperienza francese del *débat public* ci dimostra infatti che, anche volendo prescindere dall'istituto in sé e per sé considerato, vi è un intero sistema, un *modus operandi* partecipativo che pervade il *policy-making* transalpino in determinate materie che garantisce l'effettività del sistema²⁶⁵. In questo senso sembra doversi muovere anche l'Italia.

²⁶⁴ Soluzioni di questo tipo, su più livelli, non sono di certo una novità nel panorama scientifico italiano. In diverse occasioni sono state avanzate, da molti tra gli autori già citati, delle prospettazioni, più o meno compiute, che seguono la stessa linea che qui si vuole proporre e ad esse si rimanda ampiamente per diversi aspetti. *Ex multis*: M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in www.federalismi.it, 2010; C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in osservatoriosullefonti.it, fasc. 1, 2009; E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica?...*, cit.; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche...*, cit.; U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia...*, cit. Non credo tuttavia questa vicinanza di vedute possa inficiare il valore di quanto elaborato; al contrario si fanno proprie delle riflessioni che paiono, se non incontrovertibili, altamente condivisibili alla luce degli studi fatti, ragion per cui non si vede motivo per discostarsi da un percorso che appare sinceramente come il più idoneo a dare risposta alla problematica trattata.

²⁶⁵ Occorre ricordare che in Francia, per esempio, è stato introdotto il principio di partecipazione sin dal 1995, ed esso permea tutto il *corpus* giuridico francese. Oltre al *débat public* organizzato dalla CNDP, che rimane la procedura più interessante per il forte

Da un punto di vista giuridico la fonte prescelta sarebbe la legge, ma a questo punto occorre interrogarsi su quale livello legislativo sia il più adatto a contenere una normativa di questo tenore. Si possono infatti prospettare due percorsi egualmente percorribili: una normativa regionale o una normativa statale.

Il percorso che porta all'introduzione di una legge regionale sulla partecipazione comporterebbe il grande vantaggio di poter attingere in maniera sostanziale dagli esperimenti sviluppati in alcune regioni, ormai avanzati, che abbiamo in precedenza descritto. Il livello regionale appare adeguato, inoltre, perché potrebbe svolgere, in maniera più agevole rispetto ad una normativa statale, quel ruolo di sistematizzazione delle pratiche insistenti sul territorio e di incentivazione a realizzarne di nuove.

Di contro, il fatto che i principi generali siano dati esclusivamente a livello regionale comporterebbe l'inevitabile frantumazione del territorio in diversi microcosmi partecipativi. Il rischio di acuire le differenze tra regioni sarebbe non trascurabile, specie considerando le disparità in termini di risorse, non solo economiche ma anche di mezzi umani e di competenze²⁶⁶. Altro aspetto negativo sarebbe l'inutile moltiplicazione di strutture pubbliche destinate alla gestione della partecipazione, con gli annessi importanti problemi di legittimazione a decidere e gestire il processo partecipativo in caso di opere incidenti su più di una regione o con impatto potenziale oltre il confine politico della sola regione in cui l'intervento sarà sviluppato.

Le grandi differenze tra le diverse regioni italiane potrebbero però trovare in questo caso miglior comprensione: gli aspetti più tecnici delle pratiche partecipative potrebbero infatti essere costruiti adattandoli alle caratteristiche del territorio²⁶⁷.

fondamento legislativo, esistono poi tante altre forme di partecipazione. Cfr. Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3, 2006, pp. 101-114.

²⁶⁶ Mettere in piedi un sistema partecipativo completo comporta un importante impegno da parte delle istituzioni. Non si tratta di introdurre dei semplici principi auto-applicanti all'interno di una legge, ma di dargli sostanza con mezzi adeguati allo scopo.

²⁶⁷ A titolo puramente esemplificativo si potrebbero prevedere: soglie economiche e dimensionali rapportate alla tipologia di interventi normalmente incidenti sul territorio che

Adottare, invece, una legge statale sulla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali avrebbe il vantaggio di garantire una trattazione eguale su tutto il territorio nazionale, istituendo all'uopo un'autorità amministrativa indipendente competente in materia. Si darebbero inoltre garanzie ulteriori circa la continuità delle pratiche e il diffondersi uniforme delle stesse. Di contro non si potrebbero riscontrare le positività delineate con riferimento al percorso regionale.

Entrambe le soluzioni mostrano perciò dei limiti e questo potrebbe portare a percorrere una terza strada, che sia punto d'incontro e integrazione tra i due livelli, riproponendo quell'idea di transcalarità già auspicata.

Il legislatore statale sarebbe chiamato a dettare una normativa quadro, utilizzando, come già accaduto in riferimento a casi non dissimili²⁶⁸, la competenza costituzionalmente affidatagli dall'art. 117, comma 2, lett. m) di dettare i livelli essenziali concernenti le prestazioni sociali e civili su tutto il territorio nazionale. Questa soluzione risolverebbe altresì il problema delle eventuali competenze residuali regionali su determinate materie, questione che impedirebbe allo Stato di intervenire su di esse²⁶⁹. Non si tratterebbe infatti di invadere uno spazio regionale, vincolando l'ente ad azioni di difficile attuazione, ma piuttosto di regolarizzare pratiche che già esistono a livello di prassi richiedendo il rispetto di alcune garanzie procedurali²⁷⁰.

obbligatoriamente o facoltativamente debbano rientrare nel campo di applicazione dello strumento partecipativo; quote adeguate alla popolazione regionale, quando sia richiesto un *quorum* specifico per compiere determinate attività (richiesta di dibattito pubblico).

²⁶⁸ Ci si riferisce esemplificativamente alla previsione contenuta nella legge sul procedimento amministrativo che ha ricondotto ai livelli essenziali la disciplina in materia di accesso per cui spetta allo stato fissare i livelli essenziali di tutela validi per l'intero territorio nazionale, salvo la possibilità per le regioni di prevedere livelli ulteriori di tutela. Così è stato affermato anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 399 del 2006.

²⁶⁹ Sulla questione si veda C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e...*, cit., p. 16, secondo cui è da risolversi in senso positivo la domanda se «una legge statale che determini, in relazione a certi settori o per la tutela di particolari valori, alcuni principi regolanti forme di democrazia partecipativa, possa essere configurata come legge di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e quindi vincolare il legislatore regionale».

²⁷⁰ Cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche...*, cit., pp. 30-31.

A livello statale dovrebbe altresì rimanere la creazione dell'autorità di controllo e gestione della partecipazione²⁷¹. Questa ben potrebbe avere quale obiettivo ulteriore la ricerca di una tendenziale omogeneità delle procedure regionali, dettando degli standard attraverso una potestà regolatoria.

Al legislatore regionale sarebbe poi attribuito il compito più importante di dare concretezza, in maniera più dettagliata ma senza per questo superare quel vincolo di flessibilità che abbiamo ripetuto essere un valore assoluto per gli strumenti partecipativi²⁷², alla normativa statale. In questa sede si dovrebbe dettare la disciplina procedurale da seguire, secondo gli standard suddetti.

Un'ultima considerazione in merito agli eventuali strumenti partecipativi da introdurre nel nostro ordinamento: questi dispositivi possono rappresentare una svolta in chiave futura solo se si spogliano della loro veste "sensazionalistica" e "utopistica" o "promozionale" per divenire parte integrante di un sistema, diventare regola e buona abitudine. La loro formazione non può che essere lenta e passare per degli insuccessi. Bisogna perciò costruire delle basi solide per evitare che l'istituzionalizzazione divenga un boomerang che si rivolta contro tutti i valori di cui la DP si fa portatrice.

Quindi bisogna passare per una istituzionalizzazione senza però dimenticare che non soltanto in questo "campo di gioco" si pratica la partecipazione. Strade diverse possono e devono essere percorse e anche incoraggiate, se meritevoli.

²⁷¹ Come già opinato nella fase di analisi delle proposte di legge nazionali, la "Commissione nazionale" così costituita potrebbe poi prevedere delle articolazioni a livello regionale o tener conto della connotazione territoriale del progetto prevedendo che le commissioni particolari siano composte in modo da rispecchiare la regione su cui l'eventuale procedura partecipativa andrebbe ad insistere.

²⁷² Vedi U. ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC - Associazione italiana dei costituzionalisti*, n° 1, 2011, p. 5. Secondo l'autore è caratteristica tipica dei principi la loro elasticità nelle applicazioni, e pertanto: «le regole stesse che si intendesse adottare, sia quelle più generali ma anche quelle specifiche riguardanti singoli dispositivi, dovrebbero mantenere una flessibilità che non è comune ai nostri sistemi di norme, come le esperienze più riuscite, straniere ma anche italiane, attestano, soprattutto per le fasi di prima sperimentazione».

Chiunque si occupi di democrazia partecipativa può affermare che gli strumenti, anche i meglio congegnati, non hanno alcuna efficacia se non esiste una forte spinta dal basso, dalle comunità. Questo però non deve scontrarsi, nel caso italiano, con la possibilità che anche lo Stato, le Regioni e i Comuni si adoperino attivamente per promuovere la partecipazione, garantendo una corretta informazione, spazi e opportunità per discutere con procedure previste e rispettate che accompagnino i processi decisionali dalle fasi iniziali fino alla loro conclusione e anche oltre.

Si deve trovare, in definitiva, la giusta alchimia degli elementi, tra la creatività sociale e il proceduralismo istituzionale, coinvolgendo in ottica sussidiaria tutti i livelli di governo e tutte le fonti normative.

CAP. V – La partecipazione in linea: pregi e difetti

La pluralità di forme che caratterizza la DP ha portato, nel corso di questo lavoro, a prendere in considerazione diverse pratiche, non di certo esaustive del panorama esistente. Un punto su cui tuttavia non si può non soffermarsi è dato dal fatto che queste forme possono trovare attuazione attraverso mezzi differenti, e tra questi il mezzo informatico ha una sua particolare importanza, tanto che si parla di vera e propria *e-participation*, facendo assurgere il mezzo a forma a sé stante²⁷³.

L'enorme sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (d'ora in avanti più semplicemente ICT) ha costituito una forte attrattiva e ha stimolato le fantasie delle istituzioni politiche, sia nazionali che europee che hanno tentato di sfruttarlo cercando di promuovere nuove forme di partecipazione; ma ha altresì creato uno spazio quasi illimitato dove le associazioni e anche i singoli cittadini hanno potuto ideare nuovi modi di relazione, tra loro e con le amministrazioni.

1. Definizioni

Anche in questo capitolo si ritiene di fondamentale importanza procedere preliminarmente ad una operazione definitoria, considerato il grado di peculiarità del vocabolario utilizzato.

Partendo dalla base, per quanto possa sembrare ovvio, bisogna ricordare che tutti i termini che si andranno ad analizzare sono preceduti da una “e” che sta per *electronic*, delimitando così l'ambito cui si riferisce il sostantivo che segue alle sue attuazioni e alla sua relazione con le ICT²⁷⁴.

²⁷³ In realtà la rete internet è soltanto un canale con cui si veicola un modello o uno specifico istituto partecipativo dotato di sue peculiarità, visto il suo sviluppo *online*, ma che non deve perdere le caratteristiche proprie degli strumenti partecipativi. Il ruolo della rete è perciò diversificato in funzione della pratica cui si riferisce, che potrà servirsi del solo strumento informatico o, in maniera combinata, integrando i canali tradizionali.

²⁷⁴ Risulta altresì evidente che *electronic* ricomprende un ventaglio più ampio di opzioni rispetto alla sola ICT, quali ogni dispositivo elettronico in grado di fungere da mezzo per la partecipazione. Tuttavia il ruolo preponderante della rete internet, innegabile, porta ad

Strettamente collegate alla locuzione *e-participation*, sopra accennata, e talvolta confuse con essa, come accade per i loro omologhi offline, sono altre formule di cui si deve preliminarmente dar conto. Una prima nozione è quella di *e-government* (governo elettronico) con cui si fa riferimento al nuovo modo di intendere la pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo dell'ICT. Questo si può declinare attraverso un ammodernamento del modello organizzativo e gestionale interno all'amministrazione, e nelle relazioni tra le amministrazioni (*e-administration*), o attraverso nuovi modi di gestire i rapporti con l'esterno (*e-democracy*)²⁷⁵. Si parlerà allora di *e-governance* (*governance*, da intendersi nel senso dettato dal Libro bianco del 2001, su cui *supra* al Cap. 2.3, elettronica) per definire il risultato ottenuto quando saranno raggiunte queste due declinazioni del governo elettronico, come un nuovo modo di amministrare.

Al di là della evidente connessione tra i diversi concetti, a seconda dell'aspetto che si privilegia, l'*e-democracy* può essere utilizzata per svolgere diverse funzioni, e quindi articolarsi in diverse dimensioni: dall'inclusione sociale all'accesso all'informazione, dalla dimensione elettorale al coinvolgimento diretto attraverso iniziative dei cittadini, fino alla loro partecipazione in specifici processi decisionali che può a sua volta esplicarsi in partecipazione sotto forma di controllo, alla discussione o all'elaborazione delle decisioni²⁷⁶. Ed è principalmente di quest'ultimo aspetto che si vuole in questo capitolo dare conto: della *e-participation*

un diretto collegamento con questa, escludendo di sostanziale significato il riferimento ad altri possibili mezzi elettronici.

²⁷⁵ Secondo S. Clift per *e-democracy* è da intendersi l'uso delle tecnologie e delle strategie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito delle azioni politiche di comunità nazionali, regionali, locali e anche a livello globale, svolte dagli attori della democrazia in cui lo stesso autore ricomprende i governi, i rappresentanti eletti, i media, i partiti politici e i gruppi d'interesse, i vari organismi della società civile, le organizzazioni governative internazionali e anche i cittadini-elettori. Vedi S. CLIFT, *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*, 2004, in <http://www.opensourcejahrbuch.de>.

²⁷⁶ Cfr. AA.VV., *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Progetto CRC (Centri Regionali di Competenza per l'*e-government* e la società dell'informazione), 2004, p. 15.

(partecipazione elettronica) nel senso di partecipazione dei cittadini nel corso dei processi decisionali, sostenuta dalle nuove tecnologie della comunicazione²⁷⁷. Le nuove tecnologie possono infatti contribuire in modo significativo a rafforzare ed ampliare la partecipazione dei cittadini lungo tutto l'arco temporale entro cui un processo decisionale si sviluppa²⁷⁸.

Anche per queste forme di partecipazione attraverso l'ICT, a parte una fase iniziale in cui ottimisticamente alcuni autori pensavano potessero sostituirsi ai metodi rappresentativi classici in una sorta di democrazia diretta *online*, si è ben presto compreso che la funzione fosse quella di affiancare gli strumenti classici, ed è in questo che l'*e-democracy* e l'*e-participation* appaiono come una semplice estensione della democrazia partecipativa in senso tecnologico²⁷⁹. Come afferma correttamente Valastro: «Il salto di qualità [...] risiede nel ricondurre le tecnologie al ruolo

²⁷⁷ ID., *Linee guida...* op. cit., p. 26, parla di *e-democracy* in senso specifico identificandola con quella che invece preferiamo in questa sede definire come *e-participation*. Si tratta tuttavia di una mera questione terminologica. Per un'analisi ancora più puntuale si veda F. MARZANO, *Siamo maturi per l'e-Participation?*, in "ASTRID - Rassegna", n° 35, 2006.

²⁷⁸ Secondo E. BROGI, *La partecipazione elettronica* in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa...*, cit., p. 243, la nozione di partecipazione elettronica: «presuppone e al tempo stesso va oltre la mera definizione di e.government; pertanto essa proietta l'analisi verso tutti quei fenomeni comunicativi ed informativi che rendono politicamente attivo (nei confronti dei suoi «pari» e del potere politico-istituzionale) il soggetto chiamato, appunto, a partecipare e a contribuire a vario titolo alla formazione di decisioni politiche».

²⁷⁹ Cfr. S. RODOTÀ, *Iperdemocrazia. Come cambia la sovranità democratica con il web*, Edizioni Laterza, Roma, 2013, p. 26 e p. 33, secondo cui: «la nuova convinzione è che le tradizionali istituzioni rappresentative possano essere rafforzate da procedure d'intervento diretto che le rendano più "percorribili" dai cittadini». Secondo lo stesso autore «La presenza dei cittadini diventa tecnicamente possibile in tutte le fasi dei procedimenti politici ed amministrativi. All'idea di partecipazione si affianca quella di interazione continua con strutture pubbliche».

fisiologico di elementi strumentali, in questo caso al servizio della partecipazione, a sua volta funzionale alla realizzazione di una *governance* efficace»²⁸⁰.

2. Lo stimolo e le esperienze provenienti dall'Unione europea

Lo sviluppo dell'*e-participation* ha avuto un forte slancio, come in parte avvenuto anche per la partecipazione offline, grazie al lavoro dell'Unione europea e della Commissione in particolare.

Ricordiamo, rimandando al paragrafo in cui si è trattato l'argomento, che già con il Libro Bianco sulla *governance* la Commissione europea aveva affermato l'importanza dell'utilizzo dello strumento informatico in chiave partecipativa. Ed è in questo contesto che si sono affermati, anche grazie ad una forte politica di finanziamenti comunitari *ad hoc*, tutta una serie di programmi, sia europei che nazionali, volti a questo scopo.

Nel 2001 veniva infatti adottata una comunicazione sull'*Interactive Policy Making* (IPM) con la quale si proponeva di migliorare la *governance* attraverso l'utilizzo di internet²⁸¹. In particolare il progetto si concretizzava attraverso una forma di consultazione interattiva dei cittadini su specifiche questioni e una raccolta di *feedback*, di commenti degli stessi. A questo scopo viene creato un sito internet apposito "*La tua voce in Europa*" con il quale, attraverso questionari *online* o su *format* prestabiliti, i cittadini possono essere consultati o possono inviare osservazioni²⁸².

²⁸⁰ A. VALASTRO, *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, Vol. XVII, n° 1-2, 2008, p. 486.

²⁸¹ Questa iniziativa (IPM - C (2001)1014) è stata utilizzata da 26 servizi della Commissione per valutare alcune *policies* europee già esistenti e altresì per aprire spazi di consultazione su nuove iniziative. Questo progetto rientra nel più generale approccio della Commissione a raggiungere una più ampia partecipazione dei cittadini europei nell'elaborazione delle decisioni, con lo scopo di produrre decisioni migliori e per accrescere il loro grado di accettabilità.

²⁸² Il sito http://ec.europa.eu/yourvoice/index_it.htm è disponibile in tutte le lingue ufficiali dell'Unione e da esso si può accedere ad una sezione dedicata alle consultazioni

La Commissione aveva cioè colto le potenzialità del mezzo telematico, utilizzandolo per ottenere più facilmente i punti di vista dei diversi attori interessati e per accrescere la trasparenza dello stesso processo di raccolta di queste proposte e dei conseguenti risultati. Questo avrebbe dovuto portare ad un legame più stretto tra cittadini e commissione e ad una creazione di politiche pubbliche europee più trasparenti, partecipate ed effettive²⁸³. Per quanto concerne le consultazioni, è noto come la Commissione le lanci usualmente prima di elaborare le proprie proposte normative, quindi producendo una partecipazione che si sviluppa solo a monte²⁸⁴.

aperte e una di commenti e suggerimenti. Dal medesimo sito è altresì possibile accedere alle consultazioni concluse, verificandone i risultati.

²⁸³ Cfr. S. SMITH, E. DALAKIOURIDOU, *Contextualizing public (e) participation in the governance of the European Union*, in *European Journal of E.practice*, 7, 2009, in www.epracticejournal.eu.

²⁸⁴ La consultazione riguarda temi specifici, generalmente individuati dalle istituzioni più coinvolte in ciascun processo decisionale ed ha una durata prestabilita, inserendosi in un calendario noto di attività; è aperta direttamente agli individui e ai gruppi interessati dalle decisioni, sulla base di considerazioni preliminari sulla rilevanza del tema e le esigenze di praticabilità della consultazione; si svolge attraverso vari strumenti, dal semplice sondaggio (poche e semplici domande), al questionario più complesso e aperto (per esempio quando sono in discussione nuove politiche o misure legislative); si conclude con un rapporto sui risultati della consultazione. Cfr. M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario...* op. cit., p. 137. L'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) in merito alle consultazioni *online*, in suo report del 2003, distingueva tra *issued based fora* e *policy based fora* analizzando che i forum in cui le *e-consultations* trovano attuazione possono rispettivamente riguardare dei problemi che potranno, o dovranno trovare soluzione in una nuova *policy* e quindi si collocano in una fase preliminare del processo, oppure essere indirizzati ad una specifica bozza, ad un progetto di *policy* già in parte definito su cui si potrà piuttosto discutere del livello di accettazione o proporre alternative, ma in una fase del processo decisionale che è già più avanzato. Cfr. OECD, *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD Publications Service, Parigi, 2003, p. 48-58, in <http://www.oecd.org/governance/public-innovation/35176328.pdf>

Lo strumento dei *feedback* si caratterizza invece per una loro operatività continua; le segnalazioni dei cittadini possono essere acquisite *online* attraverso sondaggi o ancora più

La Commissione ha poi adottato il c.d. Piano D (Democrazia, dialogo e dibattito) che implementava gli strumenti di coinvolgimento dei cittadini, orientandolo in modo particolare verso una strategia locale, affidandosi agli stati membri e alle autorità locali per catturare le preoccupazioni dei cittadini e anche per massimizzare l'impatto delle consultazioni. Il Piano D subì un aggiornamento nel 2006 in cui si scelse di incentivare l'uso dell'ICT per raggiungere gli obiettivi. La Commissione adottò un approccio sempre più orientato all'*e-participation*, migliorando il portale europa.eu quale punto focale delle informazioni e centro di creazione di contenuti, aumentando il livello di attività di comunicazione svolte *online* dai rappresentanti della Commissione e aumentando in maniera esponenziale la qualità dei servizi offerti *online*, sia a livello di accessibilità che di comprensibilità. Nel 2008 il Piano D fu rinominato *Debate Europe* e completamente rivisto nel tentativo di ottenere migliori risultati nell'ascolto dei cittadini e nella divulgazione delle politiche europee.

Un altro progetto più recente è quello denominato “*E-UROPA – Enabling European e-Participation*”²⁸⁵. Un progetto con scopi principalmente divulgativi, con il quale le istituzioni europee hanno voluto insistere a voler sottolineare come gli spazi e gli strumenti di partecipazione digitale per i cittadini esistono ma non sono conosciuti e per questo poco utilizzati.

In questi anni la Commissione ha lavorato per mettere in piedi anche altre piattaforme e strumenti che ripropongono sempre lo stesso schema di consultazione o di raccolta di raccomandazioni e pareri; il tutto sempre nell'ottica di un maggiore coinvolgimento degli *stakeholder*, racchiudendo le diverse azioni all'interno della cornice della c.d. *better regulation*, per garantire che le politiche europee e i diversi atti normativi siano il più possibile efficienti ed effettivi.

semplicemente attraverso altri tipi di servizi quali i messaggi di testo SMS; queste vengono analizzate da un gruppo di esperti e codificate in archivi elettronici; a seconda del tipo di questioni analizzate, questo canale di ascolto può avere carattere totalmente aperto o ad accesso mirato a determinati gruppi di *stakeholder*.

²⁸⁵ Il progetto, del 2015, è iniziato con una giornata europea dell'*e-participation*, svoltasi in 11 paesi, tra cui l'Italia, con eventi nazionali a partecipazione aperta. A questo evento hanno fatto seguito workshop e conferenze.

In proposito bisogna citare le *roadmaps* attraverso le quali la Commissione comunica sia le nuove iniziative che intende intraprendere sia le valutazioni effettuate sulle *policies* esistenti²⁸⁶. Nel caso in cui prima dell'introduzione di quella specifica azione si debba invece far ricorso ad una valutazione d'impatto, anche in questa fase si procederà ad una previa comunicazione al pubblico che sarà inoltre consultato, nella fase preparatoria, su tutti gli aspetti principali²⁸⁷.

In generale, ogni qual volta la Commissione opera come *policy-maker*, ricerca e dà l'opportunità di partecipare sia nella fase preliminare, quando sta proponendo un'iniziativa, sia nella fase successiva, quando ha adottato un progetto. In quest'ultimo caso tutti sono invitati a commentare le proposte legislative e le relative valutazioni d'impatto che le accompagnano²⁸⁸.

Tutti gli aspetti di questo programma di *better regulation* sono inoltre governati da delle linee guida che coprono tutte le fasi del ciclo di produzione di una *policy* e per ogni fase sono presenti principi, obiettivi, strumenti e procedure specifici per ottenere la miglior regolamentazione possibile²⁸⁹.

²⁸⁶ Attraverso le *roadmaps* sono evidenziati i motivi, gli obiettivi e i bisogni cui si vuole rispondere con quella specifica iniziativa; si delineano altresì i vantaggi che si prevedono dalla sua attuazione e possibili opzioni alternative.

²⁸⁷ Le valutazioni d'impatto sono previste in ogni caso in cui l'iniziativa sia considerata foriera di forti ripercussioni sul piano economico, sociale e ambientale. Questo può avvenire tanto per le proposte legislative quanto per quelle non legislative (Libri bianchi, piani d'azione, etc.)

²⁸⁸ Le consultazioni per i progetti legislativi rimangono aperte per otto settimane dopo l'azione mentre per gli atti c.d. delegati il periodo è di quattro settimane. Tutti i commenti ricevuti potranno essere pubblicati sul sito internet della Commissione europea e saranno poi sintetizzati e presentati al Parlamento europeo e al Consiglio, con l'obiettivo di alimentare il dibattito legislativo.

²⁸⁹ Anche di recente queste linee guida sono state aggiornate, *rectius* è stato proposto un loro aggiornamento derivante da un accordo inter-istituzionale del dicembre 2015, in forza del quale le istituzioni europee si sono impegnate, tra le altre cose a migliorare i sistemi di consultazione e *feedback* del pubblico degli *stakeholder*: «14. *Public and stakeholder consultation is integral to well-informed decision-making and to improving the quality of law making. Without prejudice to the specific arrangements applying to the Commission's*

Altro strumento fortemente pubblicizzato e utilizzato a livello europeo è quello delle petizioni *online*. Trascurando al momento la loro corretta inclusione all'interno delle forme di partecipazione che possiamo definire come di DP, si deve riconoscere che queste hanno sicuramente avuto uno sviluppo notevole e sono passate da una fase di semplice sperimentazione ad un alto grado di istituzionalizzazione.

Si può in proposito operare un confronto tra le due forme di partecipazione in linea: l'*e-consultation* e l'*e-petition*. Entrambe le forme hanno in comune di essere ben integrabili, ed effettivamente integrate, in una logica istituzionale quale quella europea. Entrambe hanno inoltre un carattere squisitamente consultivo: la decisione finale infatti rimane in capo agli organi rappresentativi (accettando, per semplicità, la rappresentatività delle istituzioni europee) che ne mantengono altresì la responsabilità.

Le differenze emergono analizzando la fase di iniziativa dei processi: le consultazioni *online* sono decise dall'alto (*top-down*) mentre le petizioni *online* promanano dall'iniziativa dei cittadini o da gruppi di essi (*bottom-up*). Anche le relazioni che si instaurano sono qualitativamente diverse: le consultazioni dovrebbero aprire spazi di dialogo, quanto meno bi-direzionale, mentre la petizione rimane uno strumento mono-direzionale, in cui la partecipazione non assurge al rango interattivo di DP²⁹⁰. Tuttavia, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza, si verifica anche in questo contesto uno scollamento tra le intenzioni, le promesse, e la pratica:

proposals under Article 155(2) TFEU, the Commission will, prior to the adoption of its proposal, conduct public consultations in an open and transparent way, ensuring that their modalities and time-limits allow for the widest possible participation. The Commission will in particular encourage the direct participation of SMEs and other end-users in the consultations. This will include public internet-based consultations. The results of such consultations shall be communicated without delay to both legislators and made public».

²⁹⁰ Cfr. R. LINDNER, U. RIEHM, *Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective*, in *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, Vol. 1, n° 1, 2009, p. 1-11, in <http://www.jedem.org/article/view/3>. Secondo gli autori queste due forme di *e-participation* riescono comunque a contribuire al miglioramento della qualità e della legittimità dell'intero sistema.

le consultazioni *online*, pur potendo svolgere un ruolo ben più ampio a livello di partecipazione, per come sono utilizzate, al di là dei proclami, finiscono per offrire semplici *input*, sottoponendo all'attenzione della Commissione problemi, criticità e talvolta specifiche soluzioni ma non arrivano a svolgere quella funzione partecipativa reale; non c'è un dialogo reale con la società civile, né tanto meno un dibattito e la società civile non si può imporre effettivamente nel processo di *policy*.

Eventualmente questa partecipazione potrà portare ripercussioni indirette nei singoli Stati membri producendo forse in quelle sedi un dibattito, che si declinerà tuttavia in maniera ampiamente diversificata a seconda delle modalità internamente previste da ogni paese. O ancora potrà forse far scaturire un dibattito contestualmente sui mezzi di comunicazione, ovvero, dopo la consultazione, in seno alle istituzioni, ma in quel caso sarà un dibattito di natura prettamente politica²⁹¹.

Attualmente l'Unione europea, attraverso la Commissione, svolge altresì una forma ancora diversa di dialogo con il pubblico, i c.d. "Dialoghi con i cittadini". Nel sito del progetto si afferma che il modello di riferimento è un non meglio specificato dibattito pubblico e che con questo strumento la Commissione ascolta direttamente i cittadini. Essi vengono svolti, sin dal 2012, in maniera potremmo dire itinerante con diverse tappe in tutti i diversi paesi dell'Unione²⁹².

Nonostante gli sforzi delle istituzioni europee in questa direzione i risultati ottenuti appaiono ancora insoddisfacenti. La maggior parte degli osservatori sono concordi nel ritenere che i risultati più preoccupanti si hanno sul versante del coinvolgimento dei singoli cittadini e delle organizzazioni più deboli, la cui partecipazione dovrebbe invece essere l'obiettivo prioritario di intervento per le

²⁹¹ Cfr. D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011, pp. 297-339.

²⁹² Ad ogni appuntamento è presente un esponente della Commissione, spesso accompagnato da una figura rappresentativa delle istituzioni comunali o nazionali del paese ospitante. I temi trattati in queste che sono più delle audizioni sono i più disparati, si va dal lavoro alla crisi, dai diritti dei cittadini al futuro dell'Unione, dalla disoccupazione giovanile. Gli eventi sono disponibili anche *online* ed è possibile interagire *live* attraverso la piattaforma *twitter* con un *ashtag* dedicato.

politiche della partecipazione. Le consultazioni europee sono invece troppo spesso indirizzate, o comunque orientate, a soggetti istituzionalizzati e con alta *expertise*²⁹³.

3. L'*e-democracy* in Italia.

Volgendo lo sguardo alla situazione italiana possiamo notare come, in linea con altri paesi europei, sin dagli anni 2000 si è cominciato un lungo percorso, fatto di alcuni casi di successo, tante sperimentazioni e risultati concreti lontani dalle aspettative.

Un cenno deve esser fatto al Codice dell'amministrazione digitale (CAD), introdotto con d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, e al suo articolo 9 che riguarda proprio la partecipazione democratica elettronica. La disposizione, inserita tra i principi generali del codice, stabilisce che: «Le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi». Ad una prima lettura può sembrare una norma sicuramente innovativa, di portata programmatica certo, che però aprirebbe la strada ad una reale incentivazione dell'*e-participation*. A mio parere tuttavia i segnali che se ne possono trarre non sono positivi. La norma parla di partecipazione al processo democratico, con una formulazione volutamente generale che sembra avere contorno più chiari soltanto a volerla legare a quei “diritti politici e civili” cui fa cenno subito dopo. Non si citano perciò, e non è un caso, i diritti sociali, tra cui

²⁹³ Cfr. AA.VV., *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final Report*, 2011, in <http://www.europarl.europa.eu/stoa/>. Secondo questo studio una delle cause maggiori è data dall'eccessiva ampiezza o astrattezza dei temi proposti (es. il futuro dell'Europa) che non consente una reale tangibilità del problema per i potenziali interessati, tanto da spingerli alla partecipazione. Tra i limiti ulteriori che, da sempre, caratterizzano le forme di consultazione *online* a livello europeo vi è il fatto che la partecipazione può variare in maniera sensibile a seconda dell'argomento trattato, inoltre sempre a seconda della tematica può essere molto forte il ruolo dei tecnici a discapito di coloro i quali hanno conoscenze limitate sulla discussione, creando una sorta di barriera all'ingresso e all'espressione di questi ultimi. Cfr. A. C. FRESCHI, *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in *Economia e politica industriale*, n° 121, 2004.

rientra anche il diritto a partecipare, nel senso che qui adottiamo. La formulazione risulta fortemente inclinata verso una partecipazione politica classica, indiretta, ridotta alla sede elettorale, e al più estensibile ai servizi *online* al cittadino.

Di recente, il 21 gennaio 2016, il Consiglio dei Ministri ha presentato uno schema di decreto legislativo che innoverà profondamente il CAD e prevede modifiche anche all'art. 9. Nella nuova formulazione proposta non saranno più le sole pubbliche amministrazioni, ma tutti i soggetti tenuti ad applicare il CAD, i destinatari della norma; un semplice adeguamento di ordine sistematico che amplia i soggetti passivi ma non sposta i problemi esistenti. Una seconda modifica vede invece un ampliamento del campo oggettivo di applicazione della norma; si stabilisce che l'utilizzo da parte di questi soggetti delle nuove tecnologie dovrà essere in funzione di: «migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare».

I primi commentatori hanno fatto notare come ciò sarebbe stato opportuno, per dare il buon esempio, anche per lo stesso schema di decreto legislativo, ma questo non è evidentemente avvenuto. La norma, al di là di questa critica, peraltro condivisibile, sembra costituire un passo in avanti notevole nella direzione auspicata: il riferimento alla migliore qualità degli atti è infatti uno degli obiettivi che gli strumenti di DP, come la consultazione, sono preordinati a raggiungere; il riferimento esplicito alle risorse disponibili, ormai automatico in qualsiasi riforma, mantiene queste novità nel limbo del facoltativo ma si può sperare che un giorno questo si trasformi in vincolo puntuale. Altro punto critico, di carattere generale, riguarda la limitazione delle forme di consultazione ai soli schemi di atto da adottare, quindi soltanto nella fase di formazione della norma giuridica senza alcuno spiraglio per un loro utilizzo più ampio, in altre fasi del ciclo di formazione, non solo dell'atto, ma della politica pubblica nel suo insieme come invece sembrava lasciar presagire la legge delega 7 agosto 2015, n. 124 in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, secondo la quale si doveva intervenire anche per garantire: «la partecipazione con modalità telematiche ai processi decisionali delle

istituzioni pubbliche»²⁹⁴ (sul punto si rimanda alle considerazioni contenute nel paragrafo conclusivo del capitolo).

A parte la norma appena analizzata del CAD, l'intervento del legislatore italiano in materia si è concretato in una serie di programmi nazionali, che riproducevano in buona parte le indicazioni dell'Unione europea, mentre ancora una volta le pratiche più interessanti sono spesso arrivate dalle Regioni, e ancor più dalle amministrazioni comunali²⁹⁵.

Tra le esperienze più riuscite vi è certamente il rinomato caso di Iperbole²⁹⁶, che nasce addirittura nel 1995 a Bologna, configurandosi come una delle prime Reti Civiche promosse da una pubblica amministrazione in tutta Europa. Il progetto si è ovviamente evoluto nel tempo e oggi presenta, oltre ad una ricca sezione sui servizi *online* del comune, una parte denominata “Comunità”, in cui è presente una sottosezione “Partecipa” attraverso cui si può accedere alle consultazioni aperte e ai questionari promossi dall'amministrazione o da altri enti e soggetti.

Un altro esempio, molto significativo, è quello della Regione Emilia Romagna con il portale E-R Partecipazione e la sua piattaforma ioPartecipo²⁹⁷ per supportare i processi di partecipazione realizzati dall'ente regionale nell'ambito delle proprie politiche. La piattaforma è articolata in diversi strumenti per ciascuna “piazza” tematica. Tra gli strumenti vi è anche un Forum con cui si consente ai gestori della piazza o ai partecipanti di aprire una discussione, proponendo un tema, oppure partecipare ad una discussione proposta da altri. I contributi del forum sono visibili a tutti. Per aprire una discussione o partecipare con un commento è necessario effettuare un *log in*.

Ma anche altre regioni hanno previsto portali con forme di consultazione *online*. In Sardegna la piattaforma Sardegna ParteciPA²⁹⁸ è stata introdotta negli ultimi mesi dello scorso anno. L'obiettivo dichiarato è quello di: «rende disponibile

²⁹⁴ Art. 1, comma 1, lett. c) della legge delega.

²⁹⁵ Una raccolta interessante di casi, anche se non recentissima, è quella presentata in F. MARZANO, *I progetti italiani di e-democracy*, in www.astrid-online.it, 2007.

²⁹⁶ <http://www.comune.bologna.it>

²⁹⁷ <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/iopartecipo>

²⁹⁸ <http://www.sardegnapartecipa.it>

un “luogo” virtuale nel quale realizzare la collaborazione ed il confronto tra la Regione, i portatori di interesse e i cittadini». Il progetto prevede l’apertura di tavoli tematici in cui gli utenti possono inserire dei commenti. Ad oggi sono stati aperti 11 tavoli ma la partecipazione è pressoché nulla.

In Toscana, come già rilevato, è la legge a prevedere espressamente l’utilizzo di questi mezzi per favorire la partecipazione disponendo espressamente la predisposizione di una “piattaforma informatica per la partecipazione”²⁹⁹. operativo da diversi anni il portale Open Toscana con la sezione PartecipaToscana³⁰⁰ che si articola in delle “stanze di partecipazione” ognuna con un tema, mappate virtualmente nel territorio. All’interno della singola stanza si suddivide ulteriormente il tema in specifici tavoli cui si può accedere (partecipare) commentando liberamente. Il numero dei commenti è tuttavia sconfortatamente basso.

La Regione Sicilia non ha una propria sezione dedicata ma ha lanciato diverse consultazioni *online*, tra cui ultime le consultazioni su alcuni DDL. Gli utenti partecipano commentando i testi del DDL attraverso la piattaforma CommentaPA ideata e fornita da FormezPA. I commenti sono raccolti attraverso uno strumento volto a favorire la partecipazione civica *online*, aperto a tutti. Per inviare il proprio contributo è necessario autenticarsi attraverso il sistema FormezAuth o propri account social (Facebook, Twitter).

A livello nazionale invece, volendo concentrare l’attenzione sugli anni più recenti, bisogna dar conto dello sviluppo di una pratica di consultazione *online* su cui sembra opportuno soffermarsi, che trova le sue radici nell’adesione del nostro paese ad un progetto internazionale particolarmente innovativo.

²⁹⁹ In particolare l’art. 22 della legge n. 46/2013 rubricato (Partecipazione e nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione) in cui si afferma che: «La Regione Toscana valorizza l’uso delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione per favorire la partecipazione democratica dei cittadini e arricchire gli strumenti del confronto pubblico sulle politiche locali e regionali» e si prosegue specificando che la piattaforma ha la funzione di: «offrire documenti, analisi e informazioni sui processi partecipativi in corso nella Regione, favorire lo scambio e la conoscenza delle buone pratiche, offrire un supporto ai processi partecipativi locali che non dispongono di canali propri di comunicazione».

³⁰⁰ <http://open.toscana.it/web/partecipa>

3.1. L'adesione italiana all'Open Government Partnership

Il governo italiano nel 2011 ha aderito all'OGP (*Open Government Partnership*), un'iniziativa multilaterale che si propone di supportare e incoraggiare i governi degli Stati aderenti a prendere provvedimenti che promuovessero il necessario sviluppo di tre assi portanti: la trasparenza della pubblica amministrazione; la lotta alla corruzione; la democrazia partecipata. Questi obiettivi sono centrati sullo sfruttamento delle nuove tecnologie per rinforzare la *governance*³⁰¹.

L'Italia, in linea con le proposte e i principi dell'*Open Government Declaration* ha presentato, nel 2012, il primo Piano d'Azione nazionale che comprendeva, tra gli impegni concreti quello di utilizzare metodi di consultazione dei cittadini per scelte di nuove *policy* e per l'adozione di nuove normative³⁰². Nello stesso anno, si è rilanciato il portale Partecipa!³⁰³, proprio con lo scopo di sostenere lo strumento delle consultazioni *online* da parte delle amministrazioni italiane.

³⁰¹ Nell'anno di nascita gli Stati membri erano otto e oggi sono ben 69. Per maggiori informazioni sull'iniziativa si rinvia al sito ufficiale: <http://www.opengovpartnership.org>

³⁰² Il Piano è stato oggetto di una consultazione *online* aperta a tutti sul portale www.lineamica.gov.it. Chiunque aveva la possibilità di leggere i commenti già inseriti e commentare a sua volta, semplicemente cliccando sulla singola frase del documento cui si è interessati, e il grado di partecipazione è stato piuttosto elevato risultando presenti 275 commenti. Questi sono poi stati esaminati nell'ottica di una futura implementazione del Piano. Lo spirito partecipativo ha pervaso anche le fasi successive alla presentazione: sono stati infatti svolti degli incontri pubblici, delle ulteriori consultazioni *online*, quale quella sul documento di autovalutazione, e sono stati altresì prodotti dei Report da parte della società civile. Cfr. S. Pizzicannella, *La partecipazione della PA italiana nell'OGP*, in http://forges.forumpa.it/assets/Speeches/11161/06_d01_pizzicannella_stefano.pdf.

³⁰³ All'indirizzo <http://www.partecipa.gov.it>. Più nello specifico il portale è stato sviluppato dalla Presidenza del consiglio dei ministri, insieme al Dipartimento della Funzione Pubblica Dipartimento per le Riforme Istituzionali, al Dipartimento per le Politiche di Gestione, Promozione e Sviluppo delle Risorse Umane e Strumentali, con il supporto dell'Agenzia per l'Italia Digitale e del Formez.

Nel 2014 è stato poi presentato il secondo Piano, per la cui elaborazione si è continuato a seguire un metodo di azione realmente partecipata sin dal principio³⁰⁴, cercando il coinvolgimento e la partecipazione della società civile. Il secondo Piano d'azione OGP nazionale è stato infine pubblicato nel dicembre 2014 e nonostante gli sforzi profusi, la situazione attuale vede un livello di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini da parte delle pubbliche amministrazioni non confortante, che lo stesso Piano definisce: basso e disomogeneo³⁰⁵.

³⁰⁴ In questa occasione è stato realizzato un *focus group* con la società civile il 7 ottobre 2014, presso il Dipartimento della funzione pubblica, per discutere, insieme alle amministrazioni coinvolte, gli obiettivi da prendere in considerazione. Rappresentanti della società civile e delle PA hanno raccolto idee, opinioni, suggerimenti ed individuato criticità nelle aree considerate. Le aree tematiche su cui si è sviluppata la discussione sono: partecipazione; trasparenza; innovazione tecnologica; integrità ed *accountability*. I partecipanti al *focus group* hanno proseguito *online* il lavoro di confronto sulle possibili azioni e tutti gli elementi che sono emersi sono stati presi in considerazione per la stesura di una prima bozza del Piano d'azione OGP.

Questa bozza del Piano è stata poi pubblicata *online* ed è stata attivata una consultazione pubblica al fine di ricevere dei *feedback* da parte degli *stakeholder* della PA attraverso il portale Partecipa!. La consultazione si è svolta dal 4 al 21 novembre 2014 e ha visto la partecipazione di 40 utenti che hanno espresso 174 voti e 60 commenti. Un secondo incontro con rappresentanti della società civile e le amministrazioni coinvolte si è tenuto il 27 novembre 2014, sempre presso il Dipartimento della funzione pubblica, ma con la possibilità di collegarsi in *streaming* per permettere una partecipazione maggiore; la discussione ha preso in considerazione anche gli esiti della consultazione pubblica e ha portato alla definizione della versione finale del piano.

³⁰⁵ Il documento prosegue esplicitando i motivi di tale insuccesso: «*Nella PA la cultura della partecipazione è ancora immatura, poco chiara sulle finalità e sui metodi, con una scarsa conoscenza dei processi che devono essere attivati e dei mezzi disponibili per farlo. E, aspetto fondamentale, l'organizzazione attuale è inadeguata a gestire i processi di partecipazione come elementi di sistema e non estemporanei. È opportuno quindi ripensare a modelli partecipazione che tengano conto del punto di vista dei cittadini/stakeholder e che sviluppino processi partecipativi non di tipo unidirezionale top-down ma circolari e nell'ottica dell'amministrazione condivisa*».

L'obiettivo generale che ci si è preposti di raggiungere nel biennio 2014-2016 è stato aggiornare il portale Partecipa! quale piattaforma di riferimento per i processi di partecipazione di iniziativa pubblica, estendendolo anche alle fasi di monitoraggio dell'implementazione e valutazione dei servizi.

Si è proceduto altresì a creare un sistema di registrazione unico per i cittadini che partecipano, in modo che possano seguire l'evoluzione delle iniziative in cui sono coinvolti e possano inoltre disporre di uno spazio pubblico strutturato dove avanzare proposte verso le istituzioni e le amministrazioni.

3.2. Le consultazioni online governative

La Presidenza del Consiglio e diversi Ministeri hanno intrapreso una innovativa strategia di ascolto attraverso la rete internet, basata sulla consultazione sistematica delle varie comunità che hanno in qualche modo una relazione con le istituzioni e i singoli cittadini³⁰⁶. L'obiettivo è includere gli *stakeholder* nel complesso processo di gestione della cosa pubblica attraverso tecniche di buon governo inclusive ed efficaci. Il presente Governo ha continuato il processo di apertura e dialogo con l'impegno di istituire uno spazio (partecipa.gov.it) che diventi punto di riferimento per i cittadini e le istituzioni riguardo tutti i processi partecipativi avviati e gestiti centralmente. In particolare dal 2012 ad oggi sono state condotte le seguenti consultazioni:

1. Consultazione pubblica sul valore legale del titolo di studio;
2. Ideario dell'Agenda Digitale Italiana;
3. Consultazione pubblica sui principi fondamentali di Internet;
4. SemplificaPA. Libera le Risorse;
5. Open Government Partnership – Italia;
6. La nuova disciplina in materia di impatto della regolazione;
7. Linee guida dei CED;
8. Consultazione pubblica sulle Riforme Costituzionali;

³⁰⁶ Il riferimento legislativo è rinvenibile nel CAD, art. 55, in forza del quale: «La Presidenza del Consiglio dei Ministri può pubblicare su sito telematico le notizie relative ad iniziative normative del Governo, nonché i disegni di legge di particolare rilevanza, assicurando forme di partecipazione del cittadino in conformità con le disposizioni vigenti in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali».

9. Documento di autovalutazione Action Plan OGP Italia 2012;
10. Destinazione Italia;
11. Le 100 procedure più complicate da semplificare;
12. Regione Siciliana: istituzione dei liberi Consorzi di Comuni e Città Metropolitane;
13. AgID: linee guida per le Competenze Digitali;
14. Dipartimento della Funzione Pubblica: OGP Award 2014;
15. Presidenza del Consiglio dei Ministri: Codice di comportamento dipendenti PCM;
16. Ministero dei Beni Culturali: Piano Strategico per la Digitalizzazione del Turismo;
17. Dipartimento della Funzione Pubblica: Secondo Piano d'Azione OGP;
18. Presidenza del Consiglio dei Ministri: Italia Digitale;
19. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca: La Buona Scuola;
20. Piano contro la violenza sessuale e di genere;

Sono invece ancora aperte le consultazioni: OECD Youth Forum - Come rendere la politica e le amministrazioni pubbliche più vicine ai giovani e Consultazione pubblica sulla Qualità dell'Aria (organizzata dalla Regione Piemonte)³⁰⁷.

Tra queste, le consultazioni che hanno un ruolo maggiore sono quelle sulle riforme costituzionali e quella sul ddl c.d. La Buona Scuola.

Quest'ultimo è stato in particolare il più grande esempio di consultazione *online* finora realizzato in Italia. La consultazione è stata promossa dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e si è sviluppata attraverso l'apertura di un portale specifico³⁰⁸ (non si accedeva attraverso il portale Partecipa!). La consultazione è rimasta aperta per due mesi, dal 15 settembre al 15 novembre 2014 sulla base di quello che veniva definito un "patto di partecipazione" in cui si specificava come i contributi proposti sarebbero stati utilizzati. Il patto, pur dando

³⁰⁷ Fonte: <http://www.partecipa.gov.it> (ultimo accesso 23.02.2016).

³⁰⁸ <https://labuonascuola.gov.it>

conto di alcuni aspetti importanti, tra cui le aspettative, le tempistiche e le modalità di analisi dei contributi poteva forse essere più curato, specie in merito ai reali effetti delle azioni intraprese. In maniera enfatica, ma comunque importante per la chiarezza dello strumento è stato l'inserimento del ruolo della consultazione: vi si è infatti specificato che la consultazione pubblica non è un sondaggio e non può, né vuole, ambire a rappresentare scientificamente l'opinione dei cittadini; si precisa inoltre che è strumento differente anche da un referendum o da un'iniziativa popolare, istituti più conosciuti, tradizionalmente, dai cittadini. Si afferma invece che la consultazione è: «un progetto di collaborazione, di condivisione di un percorso, di apertura all'operosità costruttiva di chi ha interesse a raggiungere il miglior risultato possibile».

Sul metodo si può osservare con favore la scelta di integrare la consultazione *online* con altre forme di raccolta dei pareri: si potrà compilare un questionario a seguito di registrazione, si potranno organizzare dibattiti su scala territoriale, e si potranno segnalare idee e proposte attraverso il portale, nello spazio dedicato, suddiviso in stanze tematiche. Tutte le proposte e i commenti, i risultati dei dibattiti, le posizioni che le organizzazioni rappresentative dei tanti interlocutori della scuola hanno inviato e i messaggi di posta elettronica sono stati poi oggetto di analisi scientifica per migliorare il testo del documento.

Per quanto concerne i risultati, il dato quantitativo è stato molto incoraggiante, specie se confrontato con altre iniziative del genere precedentemente svolte³⁰⁹.

Ripercorrendo i dati presenti nel sito notiamo che gli accessi al portale sono stati 1.300.000, di cui 207.000 i partecipanti, cioè coloro che attivamente hanno partecipato, interagendo con una delle modalità previste. Una percentuale, pari a circa il 15% degli accessi totali, che è da considerarsi come un fisiologico abbassamento, ma lascia aperti spiragli per una partecipazione reale ben più ampia in futuro³¹⁰.

³⁰⁹ Si consideri che il dibattito sulle riforme costituzionali svoltosi nel 2013 aveva visto la partecipazione di circa 131.000 persone (*rectius*: si tratta del numero dei questionari brevi validati).

³¹⁰ A questi si sommano i 200.000 partecipanti in 2.043 dibattiti svolti nei territori e nelle scuole (con una media di circa 100 partecipanti a dibattito); 20 documenti prodotti dagli uffici scolastici regionali e 15 *position papers* (contributi di diverso tipo presentati da

A fronte del buon risultato in termini quantitativi, molte critiche sono invece arrivate in merito alla qualità del lavoro svolto, specie in fase di analisi e quindi di effettività della partecipazione. Si sostiene infatti che il ddl, nonostante gli interventi partecipativi, non sia stato modificato in maniera sostanziale, non tenendo in debita considerazione, di fatto, le proposte ricevute. La consultazione, come precisato anche nelle premesse della stessa, non poteva avere alcun carattere vincolante, ma la quasi totale carenza motivazionale, di giustificazioni forti delle scelte operate ha creato una grande delusione in cui al progetto aveva partecipato con impegno e fiducia. Si ripresenta perciò il problema classico, già visto in sede di analisi degli strumenti *offline*, della influenza, incisività, vincolatività delle risultanze scaturenti dallo strumento partecipativo nei confronti della decisione finale. In questo non vi è alcuna distanza tra gli strumenti e le modalità partecipative.

Molto positivo invece il fatto che si sia superato lo schema della consultazione unicamente come piattaforma *online*, in cui lo strumento digitale viene visto come risolutore. Una delle critiche più forti che tradizionalmente si muove alle consultazioni *online* è che manca, spesso, un nesso chiaro fra questa e le altre forme di coinvolgimento dei cittadini *offline*. In questa esperienza si è invece dato sufficiente rilievo al fatto che il mezzo telematico è soltanto un ponte e che la piattaforma costituisce una delle forme possibili di partecipazione, un complemento importante che, tanto quanto queste ultime, è finalizzata all'ottenimento di risultati pratici.

Al di là del singolo esempio proposto, i problemi sono ancora tanti e il percorso è soltanto nella sua fase iniziale, pur volendo dare atto che dei miglioramenti sono già percepibili.

Una critica che sento di poter muovere a queste consultazioni in linea non riguarda lo strumento in sé, bensì l'utilizzo che fino ad ora ne è stato fatto. Tutte le consultazioni finora svolte si inseriscono infatti direttamente nei processi di formazione di atti normativi o talvolta, più genericamente, trovano la loro funzione

associazioni e movimenti). Inoltre, vi sono stati circa 45.000 c.d. commenti rapidi, cioè inviati da soggetti senza una previa autenticazione e circa 6000 email.

come raccolta di opinioni su di una tematica di interesse nazionale³¹¹. Si utilizza cioè un potenziale strumento di DP per un compito che è sempre stato più prettamente di “partecipazione politica”³¹². La differenza strutturale più importante riguarda perciò il momento in cui esse si collocano: infatti la partecipazione attuata attraverso queste consultazioni si esaurisce nel momento iniziale del processo decisionale, diversamente la partecipazione dovrebbe trovare la sua peculiarità nell’intervenire in più momenti, durante tutta la fase decisionale, in ottica di complementarietà ed integrazione rispetto al classico ciclo di decisione condotto dai soli organi rappresentativi.

Altra grave mancanza è quella della totale assenza di una disciplina giuridica di qualsivoglia natura e forma. Questo ha favorito un utilizzo confusionario e mutevole dello strumento, che ha fortemente influenzato la qualità dei risultati ottenuti oltre ad aver sollevato quelle criticità, già più volte rilevate in merito agli strumenti di partecipazione classici, quali la perdita di fiducia negli strumenti partecipativi e le frequenti incomprensioni in merito alla vincolatività degli esiti.

Si mostra anche in questa occasione, come già mostrato *supra*, la necessità di dare forma e garanzia giuridica a quelle che al momento sono delle “pratiche indisciplinate”. Quest’intervento, *de iure condendo*, rientrerebbe sicuramente nella stessa proposta avanzata in merito alla predisposizione di una legge quadro sulla partecipazione di livello statale.

³¹¹ Anche se si suppone che il più delle volte tale consultazione sia comunque preordinata alla futura predisposizione di una regolazione normativa sulla materia.

³¹² Sul senso di “partecipazione politica” si veda A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche...*, cit. p. 27, in cui l’autrice contrappone a queste forme di partecipazione «finalizzate al coinvolgimento di categorie e gruppi sociali organizzati, rappresentativi di interessi “forti”, al fine di concordare le soluzioni regolative», le forme di partecipazione dette a scopo conoscitivo (che noi chiameremmo semplicemente “forme di partecipazione”, intendendo con ciò il sostantivo nel senso forte di DP) che mirano a divenire parte integrante dei processi decisionali.

Il legislatore in questo caso dovrebbe farsi carico di dettare delle regole per quanto concerne: l'accesso alla piattaforma e l'autenticazione³¹³, i temi che possono costituire oggetto di consultazione, i tempi (stabilendo soglie minime e massime), le finalità e quindi il valore dei risultati.

3.3. Una valutazione dell'e-participation in Italia

Volendo effettuare un'analisi comparativa, per testare il reale valore dell'impegno italiano nell'*e-participation* possiamo usufruire dell'importante lavoro svolto in proposito dalle Nazioni Unite³¹⁴. Dal 2003 infatti è stato sviluppato un indice: il c.d. *E-government Development Index* (EGDI) che misura, in una scala da 0 a 1, il livello di sviluppo di *e-government* di ogni paese in relazione allo sviluppo degli altri membri, componendo tre dimensioni: capitale umano, servizi *online* e infrastrutture. In base a questo indice vengono sviluppati, con cadenza biennale, dei rapporti che propongono una valutazione sistematica dell'utilizzo e del potenziale dell'ICT per trasformare il settore pubblico.

L'ultimo rapporto disponibile è quello del 2014: *E-Government for the Future We Want*, da cui si può rilevare come l'Italia si collochi alla 23esima posizione, che costituisce un miglioramento rispetto alla classifica precedente, del 2012, di ben nove posizioni. Il progresso, nel biennio di riferimento, è stato secondo solo a quello dell'Irlanda. In particolare il miglioramento più rilevante è emerso negli indici riferiti al governo elettronico e alla partecipazione.

Oltre all'EGDI, il Capitolo 3 dell'indagine si concentra sulle forme di partecipazione *online*, offrendo una misura specifica per questi aspetti: l'*E-Participation Index* (EPI)³¹⁵. Un indice supplementare che allarga le dimensioni

³¹³ Il punto è particolarmente critico, specie considerando che in taluni casi (non ho possibilità di riscontrare se si tratti di tutte le consultazioni svolte) la possibilità di accedere alla consultazione è subordinata ad una mera autenticazione tramite email, consentendo agevolmente a chiunque di compilare più questionari inserendo un profilo falso.

³¹⁴ Il progetto è stato creato in particolare dal Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite (UNDESA) e dalla sua Divisione per la Pubblica Amministrazione e la Gestione dello Sviluppo (DPADM).

³¹⁵ In questa particolare classifica l'Italia si colloca al 19° posto.

analizzate dallo studio con informazioni relative alle diverse forme di *engagement* e di partecipazione in settori scelti in base al loro impatto sui tre pilastri per uno sviluppo sostenibile, quindi l'impatto economico, sociale e ambientale³¹⁶. In pratica questo indice definisce tre livelli di *engagement*:

- 1 un primo livello di *e-information sharing*, che comprende l'informazione pubblica disponibile in linea e l'accesso alle informazioni *upon demand*;
- 2 un secondo livello di *e-consultation*, che include le iniziative che contribuiscono al coinvolgimento dei cittadini a partire dalle consultazioni e deliberazioni *online* sulle politiche e i servizi pubblici;
- 3 un terzo livello di *e-decision-making*, che contempla la partecipazione nei processi di definizione delle politiche e nella co-produzione dei servizi pubblici.

Se consideriamo questi tre livelli di *engagement*, l'Italia risulta molto attiva nel primo livello (con una percentuale del 100%), meno sul fronte delle consultazioni pubbliche (63%), ma con valori superiori alle medie europee, dei paesi di reddito alto e mondiali. Da segnalare, invece, lo 0% assegnato all'Italia nel livello 3 di *e-decision-making*, segnale che in Italia non si è attivata la partecipazione dei cittadini nelle politiche e i servizi pubblici.

4. Riflessioni sui pregi e difetti di una partecipazione *online*

Volendo tracciare un bilancio generale delle esperienze di *e-participation* che si sono prese in considerazione, possiamo trovare tanti punti in comune tra le esperienze europee e quelle italiane. Analizziamo in primo luogo i benefici che sono prospettati salvo poi verificarne la reale pregnanza.

I pregi sono sicuramente quelli classici attribuiti alla partecipazione tra cui: maggiore effettività ed efficienza dei servizi grazie ad una più approfondita conoscenza dei bisogni del pubblico; migliore qualità e legittimazione delle scelte grazie alla maggiore consapevolezza e accettazione delle *policies*; generazione di capitale sociale e quindi *empowerment* dei partecipanti. Ma il mezzo telematico può offrirne anche molti altri: può per esempio offrire dei mezzi migliori per controllare i

³¹⁶ Tali settori sono: istruzione, salute, finanza, servizi sociali, lavoro e ambiente.

governi e l'implementazione delle sue politiche in virtù del maggior numero di dati a disposizione, così contribuendo ad un più adeguato bilanciamento del potere. Allo stesso tempo, come propagandato dall'OCSE nel suo rapporto del 2001 che parla di cittadini come partner³¹⁷, l'utilizzo delle ICT potrà dare il suo contributo al processo di cambiamento verso un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadini.

Tuttavia concentrandoci sui benefici più caratterizzanti il fenomeno dell'ICT abbiamo sicuramente il fatto che la maggiore efficienza si lega ad una diminuzione dei costi che può consentire, specie in periodi come quello attuale di scarse risorse da parte delle amministrazioni, soprattutto locali, di promuovere egualmente una partecipazione pur disponendo di un budget limitato.

Altra peculiarità è la possibilità di ampliare notevolmente la partecipazione, in ossequio al principio di massima inclusione, sia in termini di soggetti legittimati sia in termini di tempo. Da un lato, infatti, attraverso le forme di partecipazione in linea vi è una indubbia convenienza pratica per i potenziali partecipanti, che potranno partecipare attivamente collegandosi da qualsiasi posto in cui si trovino. Lo spazio, inteso come luogo fisico, non costituirebbe più un fattore limitante³¹⁸. D'altro lato

³¹⁷ Vedi *Citizens as partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD, 2001.

³¹⁸ In proposito mi sembra importante riportare il pensiero di Stefano Rodotà, già espresso nel suo lavoro *Tecnopolitica* (Laterza, 1997), che per definire questo rinnovamento, ha utilizzato il termine di "democrazia continua". In occasione della partecipazione al Convegno "*Democrazia continua. Le tecnologie per la politica ampliano i confini della democrazia rappresentativa ed aprono nuove opportunità di partecipazione democratica*" organizzato da Forum PA nel maggio 2013, il grande giurista ha ragionato sul fatto che la democrazia era un processo intermittente anche ai tempi dell'agorà, e così lo è stata per lungo tempo anche la democrazia dei moderni, perché confinata nelle frontiere degli stati nazionali e perché i tempi dell'ascolto dei cittadini erano limitati tendenzialmente alle sole elezioni. Oggi invece, secondo l'autore, non è più così, vi è la fine dell'intermittenza del processo politico per quanto riguarda la presenza dei cittadini, la cui voce è sollecitata direttamente dal decisore politico. Oggi l'intervento dei cittadini è continuo ed è strutturato. Ma la continuità non riguarda soltanto la dimensione temporale, è anche una continuità spaziale dove le reti creano appunto la fine delle interruzioni determinate dalla distanza, aprendo la prospettiva di una *face-to-face democracy* senza più confini. Proprio questo *continuum* spazio temporale

internet permette una partecipazione continua, 24 ore su 24, sette giorni su sette, nell'arco di tempo stabilito, permettendo un'interazione volontaria quando lo si desidera. A parità di interesse e volontà del cittadino a partecipare, l'*e-participation* aumenta esponenzialmente la possibilità che il cittadino possa essere messo nelle condizioni per partecipare realmente. Altro vantaggio per l'inclusività deriverebbe dalla maggiore facilità a partecipare da parte di soggetti non dotati di grandi abilità oratorie, o più semplicemente non abituati a parlare in pubblico, eliminando il classico effetto inibitorio.

Secondo alcuni la partecipazione *online* comporterebbe anche vantaggi nel senso di una migliore deliberazione. Infatti lo spazio deliberativo *online* eliminerebbe tutti quegli elementi spuri (il sesso, l'aspetto fisico, il tono di voce, l'abbigliamento) che studi sociologici dimostrano influenzino enormemente la percezione e valutazione degli argomenti proposti in occasione di deliberazioni pubbliche in presenza³¹⁹.

I benefici dell'*e-participation* dipendono poi in buona misura dal contesto in cui si inseriscono e dalle funzioni che questa deve completare. La sfida più importante rimane quella di trovare il giusto bilanciamento tra la partecipazione e la

individua la dimensione istituzionale dell'agire politico e della costruzione della cittadinanza. Infine si sostiene che oggi l'utilizzo dell'informatica ci consentirebbe di abbattere la barriera, la presunta incompatibilità, tra democrazia rappresentativa e DP. Perché con questi mezzi si potrebbe rafforzare la stessa democrazia rappresentativa attraverso canali che la mettano in condizione di dialogare con i cittadini. Il video dell'intervento è disponibile all'indirizzo <http://www.innovatv.it/video/2766631/stefano-rodot/democrazia-continua-le-tecnologie-la-politica-ampliano-i-confini-della#.Vswecscy5rM>

³¹⁹ Tra questi, *ex multis*: J. GASTIL, *Is face to face deliberation luxury or necessity?*, in *Political Communication*, vol. 17, Issue 4, 2000, pp. 357-361. Sul punto, anche se in senso parzialmente diverso, senza riferimento esplicito alla deliberazione ma parlando della possibilità di costruire un modello aperto di decisione, si veda S. RODOTÀ, *Iperdemocrazia...*, cit., 2013, p. 42, che afferma: «Le nuove tecnologie non consentono soltanto di andare oltre l'alternativa secca tra un sì e un no [...] Permettono di sottoporre ai cittadini una serie di variabili, sia pure all'interno di uno schema, sì che la stessa soluzione è concretamente 'costruita' attraverso il processo di consultazione, che cambia sostanzialmente natura poiché approda ad un risultato non prefigurabile in precedenza».

decisione, da costruire su una combinazione tra istituti rappresentativi ed elementi partecipativi.

Per quanto riguarda invece gli aspetti negativi che deriverebbero dall'utilizzo degli strumenti informatici bisogna senza dubbio ricordare quello che è unanimemente considerato il problema principale: il *digital divide* ovvero la mancanza di alfabetizzazione informatica e di possibilità di accesso alla rete internet che ancora si attesta su percentuali molto alte sia a livello europeo che, ancora di più in Italia. L'aspetto è evidentemente critico e sul punto si è lungamente discusso nella comunità scientifica. In questa sede possiamo soltanto ribadire che questo problema andrebbe a colpire in particolare delle fasce di popolazione, gli anziani o i meno abbienti, che invece dovrebbero essere i primi destinatari degli sforzi verso una maggiore inclusione, considerato il ruolo di giustizia sociale che in questo lavoro è considerato come un valore fondante della partecipazione nel senso forte di DP. Legato alla problematica del *digital divide* vi è anche il problema della polarizzazione sociale, in forza del quale i benefici della partecipazione, producendosi soltanto in capo ai partecipanti, e assumendo che questi appartengano soltanto a quelle "classi" più istruite e colte o a quegli interessi economicamente e politicamente forti, porterebbero ad accrescere il divario esistente, escludendo in maniera ancor più marcata, piuttosto che includendo, gli interessi più deboli³²⁰.

A mio parere, l'argomento del divario digitale deve essere preso seriamente in considerazione e affrontato attraverso un forte impegno a contrastare le carenze informatiche della popolazione. Tuttavia questo non può costituire un freno all'utilizzo del mezzo informatico. Le ultime constatazioni circa le esperienze di *e-participation* consentono di affermare che sembra ormai compreso da tutte le amministrazioni pubbliche che allo strumento informatico vanno affiancate forme di partecipazione in presenza, eliminando di fatto la dualità tra i due mezzi, e eliminando altresì il problema del *digital divide*, non trovando alcuna discriminazione nel fatto che si possa partecipare con modalità differenti ma egualmente valide.

³²⁰ Vedi J. CHEVALLIER, *De l'administration démocratique à la démocratie administrative*, in *Revue française d'administration publique*, 1, n° 137-138, 2011, pp. 217-227. L'autore sostiene che non solo il mezzo informatico non diminuirebbe le diseguaglianze, bensì andrebbe ad accrescerle.

Inoltre appare innegabile che, in prospettiva futura, la disponibilità, le capacità e la familiarità di tutti i cittadini con gli strumenti informatici saranno sempre maggiori e questo non potrà che avere un riflesso positivo sull'utilizzo e l'impatto di questi strumenti.

Un altro difetto che è già stato posto in luce nei precedenti paragrafi è la discrepanza tra teoria e realtà, tra le aspirazioni dei progetti e il loro reale ruolo all'interno del processo politico-decisionale: spesso infatti le amministrazioni accentuano, a scopi promozionali, gli effetti che i risultati, scaturiti dalle consultazioni *online* o dalle altre modalità di partecipazione, avranno nel processo di creazione di una politica pubblica, creando delle false aspettative. Questo ovviamente ingenererà frustrazione e proteste da parte di chi ha partecipato, minando alla base la fiducia nei confronti di esperienze di questo genere³²¹. Le ragioni alla base di questo problema non sono soltanto la poca onestà e correttezza da parte del decisore pubblico ma spesso derivano da una vera e propria incapacità dello stesso di raccogliere e utilizzare gli *output* del processo partecipativo, per carenze strutturali o culturali. Questo dipenderà, ancora più a monte, da una mancanza di corretta pianificazione al momento di mettere in piedi un processo di *e-participation*.

Altri argomenti contrari sono quelli legati all'atomizzazione e frammentazione dei punti di vista che si creerebbe attraverso una partecipazione libera, priva di una guida. Secondo alcuni il mezzo informatico favorirebbe un approccio individualistico alle questioni, facendo perdere di vista l'interesse generale, portando perciò a decisioni prive di consistenza³²².

³²¹ Quanto avvenuto in Italia in riferimento alla consultazione sulla riforma scolastica potrebbe avere delle ricadute in questo senso.

³²² Un altro problema anche se più legato ad un prerequisito della partecipazione, cioè la trasparenza e la disponibilità di informazioni è, paradossalmente, l'eccessiva mole di dati ed informazioni rese disponibili tramite internet. Questo porterebbe ad un abbassamento della qualità delle stesse. Di conseguenza ciò comporta una forte attenzione a far sì che la valutazione delle stesse sia corretta.

In merito alla presunta maggiore qualità dell'arena deliberativa informatica si può invece constatare come, secondo alcuni studi³²³, la pratica mostri invece che i contributi dei partecipanti alle consultazioni *online* sono egualmente basati su semplici opinioni, e in cui lo scambio non ha prodotto argomentazioni più ragionate o più oggettive, non essendosi quindi rilevato alcun miglioramento rispetto alle consultazioni *offline*³²⁴.

In conclusione si può affermare che per raggiungere gli obiettivi e massimizzare i risultati derivanti da una partecipazione *online* bisogna operare seguendo una strategia che includa un quadro legale e istituzionale solido e una continuità dei lavori tra servizi *online* ed *offline*. Le esperienze esistenti devono costituire la base per un miglioramento, quindi piuttosto che cancellarle e proporre di nuove può essere opportuno capitalizzare gli aspetti positivi riscontrati e lavorare per ovviare alle eventuali carenze.

L'*e-participation* non deve poi essere implementata esclusivamente a mezzo internet: quando si afferma la necessità di valorizzare un approccio pluralistico verso le modalità di partecipazione non si fa riferimento solamente al binomio internet/partecipazione in presenza, ma bisogna ricomprendere anche i mezzi di comunicazione tradizionali come la radio e la televisione.

Nella maggioranza dei casi ci si limita ad intervenire sulle pre-condizioni della partecipazione attiva dei cittadini favorendo l'accesso telematico ad un'informazione chiara, pertinente e tempestiva. Un'altra condizione preliminare perché l'*e-participation* abbia un effetto reale sulla formazione di una scelta è che sia chiarito il legame tra questa e gli spazi tradizionali di decisione e quindi il suo posizionamento nel processo di *policy*. Tuttavia non è sufficiente definire, in termini generali, le regole del processo partecipativo, ma occorre tradurle in precise modalità di utilizzo degli strumenti telematici impiegati.

³²³ Tra questi si fa riferimento a S. COLEMAN, K. ROSS, *The Public, Politics and the Spaces Between: Election Call and Democratic Accountability*, Hansard Society, Londra, 2002.

³²⁴ Cfr. J. TOMKOVA, *E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?*, in *European Journal of ePractice*, n° 7, marzo 2009.

Altro elemento da tenere in debito conto è che le esperienze delineate sono accomunate dalla loro provenienza: si tratta infatti di strumenti *top-down* in cui è l'amministrazione pubblica a scegliere e organizzare l'intero processo. Questo fa sì che il loro ruolo sia definito dagli stessi soggetti che andranno ad accoglierne i risultati evitando quindi, se si opera correttamente, un loro mancato accoglimento. Tuttavia la provenienza "governativa" produce talvolta un senso di sfiducia o di diffidenza portando ad una minore partecipazione. Le forme di *e-participation* che provengono dalla società civile non sono in questo capitolo state affrontate perché esulano da quello che abbiamo voluto intendere come DP, rientrando piuttosto nell'attivismo civico. La realtà, specie *online*, è purtroppo di rilievo, con influenze importanti anche sulla problematica della DP. Le piattaforme create dalla società civile costituiscono infatti un bagaglio inestimabile di esperienze e competenze che la pubblica amministrazione deve assolutamente far proprie per migliorare i risultati delle proprie strategie partecipative. Sembra perciò auspicabile una combinazione tra iniziative *top-down* e *bottom-up*, senza necessariamente voler istituzionalizzare queste ultime, ma prevedendo quanto meno che il prodotto della loro attività sia egualmente utilizzato dai decisori politici, qualora esse operino nel rispetto di standard qualitativi non dissimili da quelli delle procedure istituzionali.

CONCLUSIONI

La partecipazione è considerata, a ragione, un elemento imprescindibile di qualsiasi forma di governo che si voglia definire democratica. Il suo significato più profondo è quello di “prendere parte”. Il quesito da porsi è però in che modo i cittadini prendono parte alla gestione della cosa pubblica nei nostri ordinamenti.

La possibilità di prendere parte alle decisioni pubbliche e quindi, in primo luogo, alla formazione delle leggi non è una novità, costituisce un paradigma ben definito nella democrazia moderna nella forma della partecipazione politica. Quest’ultima si concretizza in tutta una serie di azioni che, in via diretta, vanno dalla possibilità di svolgere attività all’interno dei partiti al candidarsi personalmente per una carica pubblica, ma si caratterizza ancora di più per azioni indirette legate al fenomeno della rappresentanza politica.

Come affermato recentemente da Z. Bauman in un’intervista: «Sentiamo tutti che ormai le democrazie non funzionano ma non sappiamo come aggiustarle o con che cosa rimpiazzarle». Questo modello di partecipazione non riesce quindi più a rispondere in maniera soddisfacente alle esigenze della società contemporanea ed è così che ha trovato terreno fertile per proliferare una nuova ondata partecipazionista che sta imponendo alla pubblica amministrazione un profondo cambiamento: la sfida è quella di passare da una visione dicotomica ad una plurale dello sviluppo, che coincida con un’azione combinata di diversi soggetti, tra cui anche la società civile, variamente organizzata, deve svolgere un ruolo determinante.

In questo quadro generale ho trovato le ragioni che mi hanno spinto ad interessarmi della tematica della democrazia partecipativa, e degli strumenti con cui essa si fa sostanza nel sistema giuridico-amministrativo che governa i processi decisionali pubblici. Ho perciò cercato di verificare come il diritto, *rectius* i legislatori, prendessero in considerazione questo mutamento. Gli atteggiamenti sono evidentemente molto differenti fra loro, ma nessun ordinamento giuridico democratico ha potuto sottrarsi all’avanzare di istanze partecipative così pressanti

perché necessarie, per ragioni diverse, tanto alla nuova cittadinanza attiva quanto agli amministratori stessi.

Dall'analisi svolta è emerso che gli strumenti di democrazia partecipativa rifuggono ogni tradizionale classificazione: rivestono forme molteplici (dal bilancio partecipativo al *débat public* fino alle consultazioni in linea), possono svolgere funzioni al limite della contrapposizione reciproca (dalla mera ricerca di consenso alla co-decisione), si possono inserire in modo e fasi diverse del processo decisionale pubblico e dare risultati difficilmente prevedibili e ancor meno misurabili.

L'unica costante, o forse la più rilevante, è la necessità di garantire uno spazio di coinvolgimento e collaborazione ai cittadini; non un semplice diritto di "parola" ma un più completo diritto di "partecipare", da intendersi in un senso rinnovato di "prendere parte": più innovativo e forte, legato quindi indissolubilmente alle forme di democrazia partecipativa. A fronte di questa necessità ho scorto una tendenza, quella all'istituzionalizzazione delle nuove soluzioni partecipative, che richiede al giurista uno sforzo che lo porti a farsi osservatore della realtà e creatore di un diritto che la regoli.

Per questo motivo ho sviluppato la mia ricerca lungo un filo che ha cercato di ritrovare i segnali di questa tendenza all'istituzionalizzazione, dapprima orientando la lente d'ingrandimento su alcune esperienze significative di democrazia partecipativa, non necessariamente istituzionalizzate, come è il caso del *WWWViews*, allo scopo di verificare anche le tensioni esistenti, e che non si vogliono nascondere, che spingono invece verso una maggiore flessibilità.

Secondariamente ci si è rivolti all'istituto più tipico e compiutamente realizzato per quanto concerne il grado di istituzionalizzazione: il *débat public*. L'analisi delle norme che lo presiedono e della procedura che è andata sviluppandosi nel tempo ha rivelato la non necessaria antinomia tra istituzionalizzazione e flessibilità.

Spostando le riflessioni sulla situazione italiana, si è mostrato un forte ritardo rispetto a tale tendenza e alle esigenze esistenti nel territorio. In merito, anche alla luce dell'esperienza francese, ho già spiegato le ragioni che mi portano a giudicare positivamente l'introduzione di una normativa che disciplini il tema e quali caratteri e modalità dovrebbe avere tale intervento del legislatore.

Infine andando a focalizzare l'attenzione sull'informatizzazione, quale modo possibile e già avanzato di sviluppo del modello partecipativo, si è dato conto della comunanza di problemi, come di aspetti positivi, rispetto ai metodi tradizionali *offline*.

In conclusione la ricerca sviluppatasi porta ad affermare l'esistenza certa di forti tendenze all'istituzionalizzazione della democrazia partecipativa e dei suoi strumenti, pur nella molteplicità delle sue forme; si ritrovano, tuttavia, altresì le tensioni opposte, che richiedono un'attenta e ragionata valutazione qualora si intraprenda qualsiasi percorso partecipativo. Solo da una ponderazione tra le due forze si potranno, perciò, ottenere degli istituti in grado di soddisfare, nel concreto, le premesse teoriche di cui la democrazia partecipativa è portatrice.

BIBLIOGRAFIA

ALBANESE A., *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in ALLEGRETTI U. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

AMOROSINO A., *L'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione come case study sulla democrazia e sul dissenso*, in *Democrazia e diritto*, n° 2, 2008.

AA. VV. (a cura di), *Policy paper "Democrazia partecipativa e legislazione regionale"*, Éupolis Lombardia, 2014.

AA.VV., *E-public, e-participation and e-voting in Europe - prospects and challenges. Final Report*, 2011, in <http://www.europarl.europa.eu/stoa/>.

AA.VV., *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Progetto CRC (Centri Regionali di Competenza per l'e-government e la società dell'informazione), 2004.

ALLEGRETTI G., *Le origini del bilancio partecipativo: un contributo dal sud del mondo*, 2011, in <http://lnx.csvbasilicata.it>.

ALLEGRETTI G., *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3, 2006.

ALLEGRETTI G., *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in CARLI M. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive La nuova forma di governo delle Regioni*, I volume, Giappichelli, Torino, 2001.

ALLEGRETTI G., *Il Bilancio Partecipativo come cultura urbana del dialogo*, in www.planum.net.

ALLEGRETTI U., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in *Rivista AIC - Associazione italiana dei costituzionalisti*, n° 1, 2011.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC - Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n° 1, 2011.

ALLEGRETTI U., *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n° 2, 2011.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in ID. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, 2010.

ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009.

ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa nella "società liquida" e nella crisi della democrazia*, in DEPLANO G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Atti del Convegno tenuto a Cagliari nel 2008, Edicom edizioni, Monfalcone, 2009.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", Firenze, 2 e 3 Aprile 2009, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2008.

ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. Amm.: rivista trimestrale*, n° 4, 2007.

ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e Diritto*, fasc. 3, 2006.

ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

ARENA G., *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2006.

ARNSTEIN S. R., *A Ladder of Citizen Participation*, in *AIP Journal*, Vol. 35, n° 4, luglio 1969.

BACQUÉ M. H., BIEWENER C., *L'empowerment, une pratique émancipatrice ?*, La Découverte, Parigi, 2013.

BACQUÉ M. H., SINTOMER Y. (a cura di), *Démocratie participative - histoire et généalogie*, La Découverte, Parigi, 2011.

BARBER B., *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Los Angeles, 1984.

BEDSTED B., KLÜVER L., *WWViews on Global Warming: From the world's citizens to the climate policy-makers*. Policy Report, Danish Board of Technology, 2009.

- BENVENUTI F., *Il ruolo dell'amministrazione nello stato democratico contemporaneo*, in MARONGIU G., DE MARTIN G. C. (a cura di), *Democrazia e Amministrazione – In ricordo di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano, 1992.
- BERNARD J. P., BLANCHERIE J. M., LECOMTE P., *Les Groupes d'action municipale dans le système politique local : Grenoble, Valence, Chambéry*, in *Revue française de science politique*, vol. 22, n° 2, 1972.
- BERTI G., *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974.
- BERTI G., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975.
- BESSETTE J., *Deliberative Democracy: The majority principle in American Government*, in GOLDWIN R. A., SCHAMBRA W. A. (a cura di), *How Democratic Is the Constitution?*, AEI Press, Washington D.C., 1980.
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009, in www.astrid.eu.
- BIN G., *Contro la governance, la partecipazione tra fatto e diritto*, Testo della relazione tenuta al Convegno “Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa”, Trento 25-26 novembre 2010.
- BLATRIX C., *Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective*, in *Politix*, Vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002.
- BLONDIAUX L., *L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin*, in *Politix*, Vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y., *L'imperatif délibératif*, in *Politix*, vol. 15, n° 57, Premier trimestre 2002.
- BOBBIO L., *Types of deliberation*, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 6, Iss. 2, Art. 1, 2010.
- BOBBIO L. (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubbettino, Roma, 2007.
- BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n° 4, 2006.

- BOBBIO L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma, 2004.
- BOBBIO L., POMATTO G., *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in www.qualitapa.gov.it, 2007.
- BOBBIO N., *Teoria della norma giuridica*, Giappichelli, Torino, 1958.
- BOSETTI G., MAFFETTONE S. (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.
- BROGI E., *La partecipazione elettronica* in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.
- CARTOCCI R., *Il Capitale sociale*, in ALMAGISTI M., PIANA D. (a cura di) *Le parole chiave della politica italiana*, Carocci, Roma, 2012.
- CARTOCCI R., *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.
- CASILLO I., Convegno “*Le citoyen et la décision publique. Enjeux de légitimité et d’efficacité*”, in “*Les pratiques de participation du public à l’étranger*”, 2014.
- CHEVALLIER J., *Démocratie de proximité et débat public*, in GUGLIELMI G. J., MARTIN J. (a cura di), *La démocratie de proximité. Bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Berger-Levrault, Parigi, 2013.
- CHEVALLIER J., *De l’administration démocratique à la démocratie administrative*, in *Revue française d’administration publique*, 1, n° 137-138, 2011.
- CHEVALLIER J., *L’État post-moderne*, in LGDJ, *Coll. Droit et Société « Politique »*, n° 35, 1° ed., 2003.
- CIANCAGLINI M., *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La Legge Regionale Toscana 46/2013*, in www.osservatoriosullefonti.it, n° 1, 2014.
- CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011.
- CIANCAGLINI M., *Dall’incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in www.federalismi.it, 2010.
- CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, n° 3, 2008;

- CLIFT S., *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*, in <http://www.opensourcejahrbuch.de>, 2004.
- COHEN J. (1989), *Délibération et légitimité démocratique*, in GIRARD CH., LE GOFF A. (a cura di), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, Parigi, 2010.
- COLEMAN S., ROSS K., *The Public, Politics and the Spaces Between: Election Call and Democratic Accountability*, Hansard Society, Londra, 2002.
- Conseil d'État, *Consulter autrement Participer effectivement*, Rapport public 2011, La documentation Française, Parigi, 2011
- CORCHIA L., *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n. 4, 2011.
- CORSI C., *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1, 2009.
- COTTURRI G., *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 1, 2005.
- CROZIER M., HUNTINGTON S. P., WATANUKI J., *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975
- DAGNINO E., *Participation, Citizenship and Democracy. Perverse Confluence and Displacement of Meanings*, in NEVEU C. (a cura di), *Cultures et pratiques participatives*, L'Harmattan, Paris, 2007.
- DE SANTIS V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.osservatorioaic.it, n° 00, 2013.
- DE SANTIS V., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013.
- DELAUNAY B., *Le débat public*, in *AJDA*, n° 42, 2006.
- DELLA PORTA D., *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in *Partecipazione e conflitto*, n° 0, 2008.
- ELSTER J. (1989), *Le marché et le forum. Trois variétés de théorie politique*, trad. fr., in GIRARD CH., LE GOFF A. (a cura di), *La démocratie délibérative. Anthologie de textes fondamentaux*, Hermann, Parigi, 2010.

- FAZI E., SMITH J., *Civil dialogue: making it work better*, Civil Society Contact Group, Bruxelles, 2006.
- FEOLA M., *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014.
- FERRI D., *Dal Libro bianco sulla Governance al nuovo registro per la trasparenza: l'UE tra participatory engineering e democrazia partecipativa*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, fasc. 3-4, 2012.
- FERRI D., *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011.
- FLORIDIA A., *Beyond participatory democracy, towards deliberative democracy: elements of a possible theoretical genealogy*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n° 3, 2014.
- FLORIDIA A., *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, Paper presentato al XXVII Convegno SISP, Università di Firenze, 12-14 settembre 2013.
- FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5, 2007;
- FOURNIAU J.-M., *La portée de l'institutionnalisation du débat public*, in ID., *La portée de la concertation. Modélisation sociologique des effets de la participation du public aux processus décisionnels*, rapport final pour le programme CDE, IFSTAR-MEDDTL, 2° vol., gennaio 2013.
- FOURNIAU J.-M., *Le débat public, une procédure décisive pour fonder le droit à la participation*, in VALLEMONT S. (a cura di), *Le débat public: une réforme dans l'Etat*, LGDJ, Parigi, 2001.
- FRACCHIA F., *Governo del territorio e ambiente*, in CIVITARRESE MATTEUCCI S. (a cura di), *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003.
- FRANKBERG G., *National, Supranational, and Global: Ambivalence in the Practice of Civil Society*, in *European Journal of Legal Studies*, 3, 2008.
- FRESCHI A. C., *E-democracy e politiche per la partecipazione dei cittadini*, in *Economia e politica industriale*, n° 121, 2004.

- FRESCHI A. C., L. RAFFINI, *Processi deliberativi e contesto istituzionale. Il caso della Toscana*, in *Stato e Mercato*, 83, 2008.
- GASTIL J., *Is face to face deliberation luxury or necessity?*, in *Political Communication*, vol. 17, Issue 4, 2000.
- GASTIL J., LEVINE P. (a cura di), *The Deliberative Democratic Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Wiley, San Francisco, 2005.
- GAUTHIER M., SIMARD L., *Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec : genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique*, in *Télescope*, vol. 17, n° 1, 2011.
- GELLI F., MORLINO L., *Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie*, Paper presentato al Convegno annuale della SISP, Pavia, 4-6 settembre 2008.
- GIBKI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n° 73, aprile 2005.
- GIGLIONI F., *La partecipazione all'attività di controllo*, in VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.
- GODARD X., *La place de l'expertise dans le débat. Appréciations tirée d'une expérience interne à la commission*, in BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., REVEL M., *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte «Recherches», Parigi, 2007.
- GOIRAND C., *Participation institutionnalisée et action collective contestataire*, in *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 20, 2013/4.
- HABERMAS J., *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, trad. fr., Gallimard, Parigi, 1997.
- HABERMAS J., RAWLS J., *Débat sur la justice politique*, Le Cerf, Parigi, 1997.
- HABERMAS J., *Sur le droit et la démocratie. Note pour un débat*, in *Le Débat*, n° 97, 1997.
- HABERMAS J., *Teoria dell'agire comunicativo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 1987;
- HUNTINGTON S. P., *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven and London, 1968
- KAUFMAN A. S., *Human Nature and Participatory Democracy*, in FRIEDRICH C. J. (a cura di), *Responsibility*, Nomos III, The Liberal Arts Press, New York, 1960.

LEWANSKI R., *Introduzione all'edizione italiana "Democratizzare la democrazia"*, in NANZ P., FRITSCHÉ M., *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, Edizione italiana a cura dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2014.

LEWANSKI R., *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 9: Iss. 1, Article 10, 2013.

LEWANSKI R., *L'applicazione della legge regionale per la partecipazione*, in *Urbanistica Dossier*, n. 129, Gennaio – Febbraio 2013.

LINDNER R., RIEHM U., *Electronic Petitions and Institutional Modernization. International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective*, in *JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, Vol. 1, n° 1, 2009.

MACPHERSON C. B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University, New York, 1977.

MAGNAGHI A., *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3, 2006.

MANIN B., *Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique*, in *Le Débat*, n° 33, 1985.

MANSBRIDGE J., *Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?*, in ROSENBERG S. W. (a cura di), *Deliberation, Participation and Democracy. Can the People Govern?*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

MANSBRIDGE J., *Beyond Adversary Democracy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1983.

MANSILLON Y., *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 3, 2006.

MARZANO F., *I progetti italiani di e-democracy*, in www.astrid-online.it, 2007.

MARZANO F., *Siamo maturi per l'e-Participation?*, in "ASTRID - Rassegna", n° 35, 2006.

MASCIA M., *Il ruolo della società civile nelle dinamiche di rappresentanza e di partecipazione*, in AA. VV., *Educazione alla cittadinanza europea, «Parlamenti regionali»*, 2005.

- MENGOZZI A., *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Istituzioni del federalismo*, n° 2, 2011.
- MONÉDIAIRE G., *Droit de l'environnement et participation*, in CASILLO I., BARBIER R., BLONDIAUX L., CHATEAURAYNAUD F., FOURNIAU J.-M., LEFEBVRE R., NEVEU C. e SALLES D. (a cura di), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, GIS Démocratie et Participation, Parigi, 2013.
- MONÉDIAIRE G., *La participation du public organisée par le droit : des principes prometteurs, une mise en œuvre circonspecte*, in *Participations*, vol. 1, n° 1, 2011.
- MONNOYER - SMITH L., *Instituer le débat public: un apprentissage à la française*, in *Hermès, La Revue*, n° 47, 1, 2007.
- MORO G., *Partecipare a cosa? Per una riconsiderazione del nesso tra democrazia partecipativa e attivismo organizzato dei cittadini in Italia e in Europa*, Intervento al Convegno della Società italiana di scienza politica, Roma, L.U.I.S.S. G. Carli, 18 settembre 2009.
- NANZ P., FRITSCHÉ M., *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, Edizione italiana a cura dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2014.
- NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980.
- OECD, *Citizens as partners. Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, 2001.
- OECD, *Promise and Problems of E-Democracy. Challenges of Online Citizen Engagement*, OECD Publications Service, Parigi, 2003.
- PACI M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- PATEMAN C., *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970.
- PELLIZZONI L., (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.
- PHILLIPS L., *The promise of dialogue: the dialogic turn in the production and communication of knowledge*, John Benjamins Publishing, Amsterdam, 2011.

- PICCHI M., *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, in www.astrid-online.it, 2012.
- PICCHI M., *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in DEPLANO G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Atti del Convegno tenuto a Cagliari nel 2008, Edicom edizioni, Monfalcone, 2009.
- PINELLI C., *Deficit democratico europeo e le risposte del trattato di Lisbona*, Relazione al Convegno su "Le istituzioni europee dopo il trattato di Lisbona", Facoltà di Giurisprudenza, Università La Sapienza di Roma, 23 maggio 2008, ora in *Rassegna parlamentare*, 2008.
- PISSALOUX J.-L., *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, in *Revue française d'administration publique*, 1, n° 137-138, 2011.
- PIZZANELLI G., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere*, Giuffrè, Milano, 2010.
- PIZZICANNELLA S., *La partecipazione della PA italiana nell'OGP*, in http://forges.forumpa.it/assets/Speeches/11161/06_d01_pizzicannella_stefano.pdf.
- PRIEUR M., *La charte de l'environnement : droit dur ou gadget politique ?*, in *Pouvoirs*, n° 127, 2008.
- PUBUSA A., *La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o autolimita del potere?*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009.
- PUTNAM K., *Le tradizioni civiche nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.
- RAFFINI L., *Dieci anni di sperimentazioni partecipativo-deliberative in Italia: un bilancio critico*, in www.academia.edu, 2012.
- RAPELLI L., KARJALAINEN M., *Who will not deliberate? Attrition in a multi-stage citizen*, in www.academia.edu, 2014.
- RASK M., WORTHINGTON R., *Governing Biodiversity through Democratic Deliberation*, Routledge, New York, 2015.
- RASK M., WORTHINGTON R., MINNA L., *Citizen Participation in Global Environmental Governance*, Earthscan, New York, 2012.
- RAWLS J., *The Idea of Public Reason Revisited*, in *The University of Chicago Law Review*, 64, (3), 1997.

- ROBBE F. (a cura di), *La démocratie participative*, Actes du colloque organisé le 21 octobre 2005 par le Centre de Droit Constitutionnel de la Faculté de Droit de l'Université Jean Moulin - Lyon 3, L'Harmattan, Parigi, 2005.
- RODOTÀ S., *Iperdemocrazia. Come cambia la sovranità democratica con il web*, Edizioni Laterza, Roma, 2013.
- RODOTÀ S., *Tecnopolitica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza, Roma, 1997.
- ROSANVALLON P., *Écrire une histoire générale de la démocratie*, in *Participations*, 1, 2011.
- RYAN M., SMITH G., *Defining Mini-Publics*, in GRONLUND K., BACHTIGER A., SETALA M. (a cura di), *Deliberative Mini-Publics - Involving Citizens in the Democratic Process*, ECPR Press, Colchester, 2014.
- SCHAEFER D. L., *"Deliberative democracy" the transformation of a political concept*, in ID. (a cura di), *Democratic Decision-making: Historical and Contemporary Perspectives*, Lexington Books, Plymouth, 2012.
- SEBASTIANI C., *Italie: le difficile renouvellement de la participation civique*, in TOURNON J. (a cura di), *La République antiparticipative*, L'Harmattan, Parigi, 2009.
- SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU J.-MGARIÉPY., M. E GAUTHIER M. (a cura di), *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, L'Harmattan, Parigi, 2006.
- SINTOMER Y., *Délibération et participation : affinité élective ou concepts en tension ?*, in *Participations*, n° 1, 2011.
- SMITH S., DALAKIOURIDOU E., *Contextualizing public (e)participation in the governance of the European Union*, in *European Journal of E.practice*, 7, 2009.
- STOKKINK D. (a cura di), *Le budget participatif: un outil de citoyenneté active au service des communes*, in *Participation citoyenne – Collection cahiers pour la solidarité*, n° 33, 2014.
- STRADELLA E., *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, n° 3, 2008.

TALPIN J., *Les budgets participatifs en Europe. Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux*, in *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 73/74, 2009.

TOMKOVA J., *E-consultations: New tools for civic engagement or facades for political correctness?*, in *European Journal of ePractice*, n° 7, 2009.

TOURNON J. (a cura di), *La République antiparticipative*, L'Harmattan, Parigi, 2009.

VALASTRO A., *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, in ARENA G., CORTESE F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.

VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010.

VALASTRO A., *Gli strumenti e le procedura di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009.

VALASTRO A., *Tecnologie e Governance: nuovi strumenti e nuove regole per le politiche partecipative a livello locale*, in *Informatica e diritto*, Vol. XVII, n° 1-2, 2008.

VIOLA F., *Nuovi percorsi dell'identità del giurista*, in MONTANARI B. (a cura di), *Filosofia del diritto: identità scientifica e didattica, oggi*, Atti del Seminario di Studio - Catania, 8-10 maggio 1992, Giuffrè, Milano 1994.

VITTORI M., *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in www.amministrazioneincammino.it, 2013.

ZAMPETTI P. L., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA. VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II – Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969.