



Rivista N°: 4/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 05/09/2020

AUTORE: ISABELLA M. LO PRESTI*

IL DIRITTO DI PARTECIPAZIONE NELL'ESPERIENZA DELLE COMUNITÀ AUTONOME SPAGNOLE E LE ESIGENZE DI PROCEDURALIZZAZIONE DEGLI STRUMENTI PARTECIPATIVI

Sommario: 1. Brevi considerazioni introduttive- 2. Partecipazione, deliberazione e democrazia. Questioni non solo concettuali- 3. L'esperienza spagnola in materia di partecipazione. Il contesto costituzionale- 3.1. La forza espansiva degli statuti autonomici di ultima generazione- 3.2. La normativizzazione della partecipazione da parte del legislatore autonomico- 3.3. Quale spazio per la deliberazione? – 4. I modelli regionali italiani di partecipazione cittadina. Un panorama eterogeneo di soluzioni- 5. Rilievi conclusivi sulle discipline sub-statali in materia di partecipazione cittadina.

1. Brevi considerazioni introduttive

La forte e ormai sistemica crisi delle democrazie rappresentative contemporanee ha costituito un terreno fertile per la proliferazione di modelli rimediali, sviluppati sotto l'egida della democrazia partecipativa e dell'ideale deliberativo. La tematica delle pratiche partecipative è stata oggetto di una nutrita produzione dottrinale che ha analizzato, in via spesso inductiva, i risultati empirici delle numerose esperienze concrete portate a termine. È stato, tuttavia, osservato che, nonostante la casistica ricomprenda strumenti di diversa natura, si è lontani dall'affermazione di una disciplina organica della partecipazione¹. Pertanto, nel presente contributo si affronterà preliminarmente la questione del difficile inquadramento teorico della "partecipazione", intesa sia come principio che trova nei testi costituzionali moderni ampio riconoscimento, sia come sistema basato su una molteplicità di pratiche accomunate

* Docente a contratto in Diritto Pubblico Comparato dell'Università degli studi di Palermo (isabel-lamaria.lopresti@unipa.it).

¹ In senso ancor più radicale A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in <http://www.astrid-online.it/>, 5 e ss. osserva che si è ancora alla ricerca del «fondamento costituzionale della partecipazione». Circa, invece, l'esigenza di sviluppare una teoria compiuta e organica della partecipazione nel contesto dei sistemi democratici contemporanei si veda G. COTTURRI, *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 1/2005, 2 e ss.

dall'interazione tra i cittadini e le istituzioni. Muovendo dalla constatazione, condivisa in dottrina, per cui mancherebbe allo stato attuale una sostanziale giuridicizzazione delle pratiche partecipative, ancora relegate nel limbo tra il *de iure* e il *de facto*, si propone l'analisi della disciplina adottata a livello autonomico in Spagna limitatamente agli statuti di ultima generazione. E', infatti, in tale ambito che l'incentivazione di forme di partecipazione cittadina² è avvenuta seguendo due direttrici diverse e, in alcuni casi, sovrapposte anche in termini temporali: la sperimentazione empirica di meccanismi di integrazione dei cittadini nei processi decisionali pubblici³ e il loro consolidamento legislativo attraverso l'adozione di normative autonome che si inseriscono nel contesto dei rinnovati statuti. Tale tendenza ha consentito l'implementazione di un «diritto autonomico di partecipazione cittadina»⁴, in un contesto in cui era prevalsa una lettura restrittiva del disposto di cui all'articolo 23 della Costituzione spagnola. Anticipando in parte le conclusioni cui si è giunti, le soluzioni adottate a livello sub-statale in Spagna esprimono una evidente strategia uniformatrice; allo stesso tempo, le normative analizzate non raggiungono un grado di proceduralizzazione delle pratiche partecipative che vada oltre la determinazione di alcune regole di base. Tale soluzione si distanzia dalla via seguita dalle regioni italiane: anche in Italia, l'impulso alla normativizzazione delle pratiche partecipative segue gli interventi di riforma degli statuti, avviati in seguito alla ridefinizione dell'assetto regionale delineato dal Titolo V della Costituzione. Tuttavia, il panorama italiano non manifesta quel carattere di omogeneizzazione giuridica rilevato a proposito dell'evoluzione della disciplina autonoma spagnola in materia; come si vedrà, la via seguita a livello regionale opta per una regolamentazione differenziata dei processi partecipativi, basata sulla individuazione di pratiche fortemente strutturate.

² Come si avrà modo di apprezzare, il concetto di democrazia partecipativa alla base di tali discipline è ben più ampio rispetto alla portata tradizionalmente riconosciutagli in dottrina. In tale novero vi rientrano, infatti, anche strumenti tradizionalmente considerati espressione della democrazia diretta, come il referendum e l'iniziativa legislativa popolare, la cui trattazione non sarà oggetto del presente contributo. In tal senso cfr. R. TUR AUSINA, *Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana*, in *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 2013, 229 e ss. L'Autrice sottolinea l'ampia portata del concetto di *participación ciudadana* rispetto alle letture della democrazia partecipativa importate dalla dottrina italiana.

³ Si segnala a tal proposito E. GANUZA FERNÁNDEZ, *Los Presupuestos participativos en España: impacto y futuro en las ciudades*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. Allegretti, Firenze 2010, 113- 128; l'Autore approfondisce il ricorso allo strumento del bilancio partecipativo, adottato da diversi comuni spagnoli, di medio-grande dimensione, su iniziativa delle stesse amministrazioni locali.

⁴ Dal titolo del contributo di C. RUIZ-RICO RUIZ, S. CASTEL GAYÁN, *El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo*, in *Revista de Estudios Jurídicos*, 13/2013, 1-33.

2. Partecipazione, deliberazione e democrazia. Questioni non solo concettuali

In ragione della distinta genesi⁵ e natura⁶, in dottrina si sono alternate diverse tesi finalizzate a individuare gli elementi che conferiscono autonomia concettuale alla democrazia partecipativa, da una parte, e a quella deliberativa, dall'altra. A tal proposito, è stato sostenuto che, mentre la democrazia partecipativa si caratterizza per la sua portata sostanzialmente pragmatica, il concetto di democrazia deliberativa rinvia «a un complesso insieme teorico, molto differenziato al suo interno»⁷. Secondo altra lettura, gli strumenti deliberativi si porrebbero rispetto alla democrazia partecipativa in un rapporto *species-genus* in base al quale «la democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti»⁸. In tal senso, è stato anche osservato che partecipazione e deliberazione costituirebbero due «modalità di approccio della democrazia destinate a *incrociarsi*»⁹ ma dotate di autonomia concettuale. La divergenza di posizioni espresse in dottrina giunge sino alla negazione stessa della configurazione di due modelli di democrazia alternativi, in quanto mancherebbe il carattere della sistematicità necessario a conferire agli stessi forza “dogmatica”¹⁰. La configurazione di un sistema compiuto, qualificabile come “democrazia partecipativa”, ovvero, come “democrazia deliberativa”, dovrebbe, invece, essere sostituita dalla elaborazione di due «famiglie»¹¹ che riuniscono pratiche e strumenti diversi.

Seguendo il cammino indicato da quest'ultime considerazioni, potrebbe, dunque, proporsi una distinzione tra principio partecipativo, pratiche partecipative e arene deliberative. Il principio partecipativo ha una portata ampia e un doppio profilo, normativo e pratico. Nel primo senso, la partecipazione trova il più alto riconoscimento giuridico nei testi costituzionali moderni: la Costituzione italiana ne fa espressa menzione in seno al secondo comma

⁵ La teorizzazione della democrazia partecipativa trova origine in America latina, in seguito alla realizzazione di alcune esperienze pratiche di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali locali, di cui il bilancio partecipativo di Porto Alegre è l'esempio più noto. La democrazia deliberativa nasce, invece, come prodotto della riflessione scientifica statunitense e si sviluppa negli anni Ottanta del secolo scorso anche nel Nord-Europa. Il sostrato sociale in cui si inserisce la teoria deliberativa è ben diverso dalle realtà nelle quali si sperimentano le prime pratiche partecipative: quest'ultime si sviluppano in contesti per lo più svantaggiati mentre le arene deliberative di matrice nordamericana vengono ideate al fine di migliorare i processi decisionali, inizialmente in ambiti economicamente e socialmente benestanti.

⁶ Sul punto si veda M. ARIAS MALDONADO, *La política en la teoría deliberativa: notas sobre deliberación, decisión y conflicto*, in *Revista Española de Ciencia Política*, 16/2007, 38 e ss.

⁷ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze*, cit., 67.

⁸ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto*, 4/2006, 14. Come osserva l'Autore la democrazia partecipativa delinea, piuttosto che un sistema autonomo, un «insieme eterogeneo, contraddittorio e informe di aspirazioni, linee di tendenza e orientamenti politici».

⁹ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 4.

¹⁰ In relazione alla «indefinizione» delle teorie deliberative si veda R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *Federalismi.it*, 2017, 2 e ss.

¹¹ Così sostenuto da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze*, cit., 17; nello stesso senso, cfr. D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in AA.VV., *Strumenti della democrazia*, a cura di G. Pasquino, Bologna 2007, 151.

dell'articolo 3, articolando la partecipazione come «corollario»¹² dell'uguaglianza sostanziale e, allo stesso tempo, preoccupandosi di sottolinearne l'effettività¹³. Nel testo costituzionale spagnolo, come si avrà modo di approfondire, la partecipazione è consacrata come diritto soggettivo dei cittadini di prendere parte ai processi decisionali pubblici¹⁴. La locuzione «democrazia partecipativa» ricorre, invece, nella Costituzione portoghese a proposito dei principi fondamentali dell'ordinamento¹⁵ e viene sancita anche sotto forma di «diritto alla partecipazione dei cittadini» sia alla vita politica del Paese¹⁶; inoltre, si sancisce che «l'Amministrazione Pubblica sarà strutturata in modo da evitare la burocratizzazione, di avvicinare i servizi alle popolazioni e di assicurare la partecipazione degli interessati alla sua gestione effettiva, segnatamente attraverso associazioni pubbliche, organizzazioni di abitanti e altre forme di rappresentanza democratica»¹⁷. Infine, non può non menzionarsi la Carta costituzionale francese che, in virtù delle modifiche¹⁸ apportate in seguito all'adesione della Francia alla Convenzione di Aarhus¹⁹, ha incorporato la *Charte de l'environnement*, adottata nel 2005, riconoscendo uno *status* costituzionale²⁰ all'ambiente e al diritto di partecipazione di «toute personne»²¹ nell'elaborazione delle decisioni pubbliche che hanno incidenza in tale materia.

Le previsioni costituzionali richiamate coincidono, dunque, nell'adottare un concetto di partecipazione tanto ampio da ricomprendere, nella pratica, le attività di semplice associa-

¹² Cfr. V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli 2018, 103.

¹³ Oltre al riferimento esplicito contenuto nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, numerose disposizioni costituzionali sono state messe in relazione al principio partecipativo quale valore fondante dell'ordinamento democratico italiano; tra queste, un'intrinseca connessione sussiste con l'articolo 21 Cost. giacché, come argomentato in dottrina, «il libero scambio di punti di vista per pervenire a una decisione condivisa è l'essenza stessa della democrazia deliberativa e partecipativa», in G. ARENA, *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze*, cit., 87.

¹⁴ Art. 23 CE.

¹⁵ L'art. 2 della Costituzione portoghese sancisce: «A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da *democracia participativa*» (corsivo dell'Autore).

¹⁶ L'art. 48 della Costituzione portoghese sancisce: «Todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. 2. Todos os cidadãos têm o direito de ser esclarecidos objectivamente sobre actos do Estado e demais entidades públicas e de ser informados pelo Governo e outras autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos».

¹⁷ Articolo 267 della Costituzione portoghese. In virtù delle previsioni costituzionali menzionate è stato osservato che la Costituzione portoghese «disegna il sistema di partecipazione popolare più completo e integrato», in S. BAGNI, L. PEGORARO, «Diritto» a una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani*, 2/2014, 9.

¹⁸ *LOI constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*.

¹⁹ *La Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, firmata il 25 giugno 1998 ed entrata in vigore il 30 ottobre 2001, vanta attualmente 46 Paesi firmatari, oltre all'Unione europea.

²⁰ Sul punto si veda M. ZINZI, *La charte de l'environnement francese tra principi e valori costituzionali*, Napoli 2011.

²¹ Art. 7 *Charte de l'environnement de 2004*.

zionismo, di rappresentanza di interessi, di manifestazione, nonché di organizzazione sindacale²².

Diversa è la dimensione nella quale si assestano le pratiche partecipative, nelle quali l'elemento identificativo coincide con l'organizzazione di un momento di interazione²³ tra i cittadini e le istituzioni. La partecipazione assume di tal modo una «dimensione dinamica»²⁴ che ha condotto alla sperimentazione di un cospicuo numero di esperienze pratiche, accomunate dall'obiettivo di rendere il cittadino compartecipe della formazione delle decisioni pubbliche. Sottile è il confine tra le pratiche partecipative e le arene deliberative che integrano nelle prime una fase di confronto dialogico tra i partecipanti, secondo lo schema della *deliberation* anglosassone. In tale ottica, ogni esperienza deliberativa è anche partecipativa; ciò che contraddistingue le arene deliberative è il confronto ragionato tra le distinte posizioni assunte dai partecipanti rispetto a una data problematica; confronto che condurrà, idealmente, alla scelta della soluzione migliore. È proprio l'incisività delle arene deliberative sulla decisione finale che costituisce il vero *discrimen* con le pratiche partecipative in quanto solo nelle prime i partecipanti riescono ad "orientare"²⁵ la decisione finale che verrà assunta dall'amministrazione o dall'ente promotore dell'intervento oggetto di confronto.

I due pilastri su cui fondano le arene deliberative, indipendentemente dalle caratteristiche proprie del modello utilizzato, sono «da un lato, l'uso del confronto argomentato, dall'altro, l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione»²⁶. In base a quanto sostenuto dai deliberativisti, l'esito della deliberazione non risulterà dalla somma di posizioni individuali precostituite ma sarà il risultato della convergenza di queste verso l'interesse collettivo²⁷. Il cambiamento d'opinione del partecipante rispetto all'inizio della procedura è, dunque, l'essenza dei metodi deliberativi. A tal proposito, emblematica è la differenziazione operata da Fishkin tra i sondaggi tradizionali, appartenenti al novero degli strumenti partecipativi, e il sondaggio deliberativo: mentre i primi registrerebbero le opinioni del pubblico in un dato momento e relativamente ad un dato tema, nel secondo caso si mira a rilevare «cosa *penserebbe* il pubblico se avesse una migliore opportunità di prendere in esame i temi oggetto dell'indagine»²⁸. In ciò risiede la vera essenza del sondaggio deliberativo, articolato non come semplice strumento descrittivo quanto, piuttosto, come metodo normativo-pedagogico. Tuttavia, proprio l'elemento identitario più rilevante dei

²² In tal senso è stato sottolineato come il principio partecipativo, nascendo nel contesto dei sistemi rappresentativi moderni, risenta di tale genesi e stenti ad estendere la propria portata oltre i tradizionali canali della mediazione politica; cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa*, cit., 66.

²³ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo*, cit., 13.

²⁴ A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche*, cit., 8.

²⁵ Cfr. P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 2018, 3.

²⁶ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia*, cit., 14. A proposito dell'uso del confronto argomentato come metodologia finalizzata all'assunzione di una decisione condivisa si veda G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005, 56 e ss.

²⁷ Cfr. M. ARIAS MALDONADO, *La politica en*, cit., 40 e ss. L'Autore avverte che le teorie deliberative, in una prima fase, sono state animate da una sorta di idealismo politico, basato sulla premessa-non verificata- che il cittadino avrebbe partecipato alle arene deliberative adottando una prospettiva altruista; tuttavia, tale ideale ha dimostrato i suoi limiti nella fase della trasposizione del modello deliberativo al piano della pratica.

²⁸ J. S. FISHKIN, *La nostra voce: Opinione pubblica & democrazia, una proposta*, Venezia 2003, 135 e ss.

processi deliberativi potrebbe finire per rappresentare il loro limite maggiore. Come si assicura che tale cambiamento di opinione- che dovrebbe fondarsi su argomentazioni razionali e convincenti- non finisca, invece, per ridursi in un'adesione alla posizione del più forte? La possibilità che si generi tale distorsione è presente anche in relazione alle stesse pratiche partecipative. È stato, infatti, rilevato che nella composizione delle assemblee dei cittadini sia nell'ipotesi in cui si scelga il meccanismo dell'autoselezione dei partecipanti, ed in misura minore, anche nel caso in cui si opti per una modalità aleatoria di individuazione degli stessi, come il sorteggio, si riscontra una maggiore adesione dei «professionisti della partecipazione» piuttosto che dei cittadini estranei ad una specifica organizzazione²⁹. I primi, esperti della dialettica, incideranno sull'effettiva interazione dei cittadini comuni con il resto dei partecipanti. È evidente che, rispetto ai professionisti della partecipazione, questi avranno una maggiore difficoltà nel prendere attivamente parte alla fase di confronto e dialogo, soprattutto allorché l'organizzazione logistica non favorisca un intercambio diretto di opinioni: per il cittadino, durante un'assemblea cittadina, la divisione strutturale tra il palco degli organizzatori e la platea dei partecipanti, costituisce un ostacolo alla partecipazione stessa in quanto sarà più difficile prendere parola per esprimere il proprio punto di vista.

Rimane, infine, da considerare un ulteriore aspetto in parte limitativo della portata degli strumenti partecipativi: il carattere *top-down* degli stessi. La loro attivazione è spesso subordinata alla volontà dell'amministrazione pubblica proponente o dell'impresa privata finanziatrice di un determinato progetto. Anche nel caso in cui la normativa di riferimento individui specifiche soglie valoriali che determinano l'automatico avvio della procedura partecipativa, come per la disciplina francese del *débat public*³⁰, queste rimangono vincolate alla discrezionalità politica. La promozione dall'alto degli strumenti di partecipazione incide sulla stessa portata di quest'ultimi, in quanto rimarrà nelle mani dell'ente promotore la possibilità di delimitare l'intervento dei partecipanti ad un novero di proposte preconfezionate, ovvero, di affidare loro un ampio potere propositivo. Inoltre, l'effettiva riuscita del processo partecipativo non è esente da rischi neanche nel caso in cui questo venga promosso «dal basso» in quanto risulta più alta la probabilità che sia politicamente parziale e non riesca, in ultimo, a costituire un sostanziale momento di interazione con il piano istituzionale³¹. Per cui, dietro l'auspicato obiettivo dell'aumento della legittimità democratica delle decisioni pubbliche adottate con metodo partecipativo possono celarsi limiti non distanti dalle note patologie diagnosticate all'attuale sistema rappresentativo³².

²⁹ In V. VAN REYBROUK, *Contro le elezioni. Perché votare non è più democratico*, Milano 2015, 94, onde evitare tale risultato, il campione partecipativo dovrebbe individuarsi attraverso un criterio misto, basato in parte sull'adesione spontanea dei soggetti interessati, in parte su meccanismi di selezione aleatori in quanto «l'autoselezione rafforza l'efficacia, il sorteggio la legittimità»;

³⁰ L'istituto del *débat public* francese è stato regolamentato per la prima volta dall'art. 2 della l. n. 95-101 del 2 febbraio 1995, conosciuta come *Loi Barnier*, ed è stato profondamente riformato dalla l. n. 2002-276 del 27 febbraio 2002 che ha previsto il sistema delle soglie di valore per l'attivazione automatica di tale strumento per determinate fasce di costo.

³¹ Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia*, cit., 20.

³² Sul punto, cfr. R. REGONINI, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in *Stato e mercato*, 73 /2005, 3-32, che osserva come si stia finalmente adottando nello studio della democrazia deliberativa la stessa lente critica sinora utilizzata per l'analisi della democrazia rappresentativa.

3. L'esperienza spagnola in materia di partecipazione. Il contesto costituzionale

Riguardo al sistema spagnolo, la peculiarità risiede nel contesto giuridico-normativo di fondo in cui sono state innestate le pratiche partecipative³³. L'articolo 23 della Costituzione spagnola (in avanti, CE) sancisce il diritto fondamentale³⁴ dei cittadini «a participar en los asuntos públicos», direttamente e per mezzo di rappresentanti. La scelta dei Costituenti spagnoli sembra, dunque, coincidere con l'articolazione di un sistema democratico basato su due canali di partecipazione, posti in relazione di equivalenza: la rappresentanza politica, da una parte, e l'esercizio diretto della sovranità popolare, dall'altra³⁵.

Nonostante il dato letterale non lasci spazio ad un inquadramento in chiave gerarchica tra i meccanismi partecipativi segnalati, la lettura prevalente mantenuta dalla giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* ha riconosciuto la primazia dell'impianto rappresentativo. La comprensione di tale orientamento giurisprudenziale non può prescindere dalla considerazione dei lavori della Costituente spagnola che, relativamente alla disposizione in esame, mettono in evidenza una chiara presa di posizione in favore di un modello costituzionale di democrazia rappresentativa. L'uso del referendum durante il periodo franchista e, contemporaneamente, la repressione del pluralismo partitico hanno sortito l'effetto di orientare i Costituenti spagnoli verso la delimitazione dello strumento referendario, e dei mezzi ad esso affini, privilegiando la partecipazione attraverso l'intermediazione dei partiti politici³⁶. Tale impianto è stato confermato dalla lettura giurisprudenziale dell'articolo 23 CE che riconosce come diritto fondamentale la sola partecipazione strettamente politica, ovvero, quella che «normalmente si esercita attraverso rappresentanti e che, eccezionalmente, può essere esercitata direttamente dal popolo»³⁷. Come sottolineato dal *Tribunal Constitucional*, l'inciso «participación en los asuntos públicos» per la sua intrinseca vaghezza potrebbe indurre ad alimentare un'interpretazione estensiva del diritto di partecipazione, che, tuttavia, non corrisponde all'inquadramento di tale disposizione nel sistema delineato dalla Costituzione spagnola. Il coinvolgimento attivo dei cittadini nei processi decisionali trova la massima espressione nell'elettorato attivo e passivo³⁸ e negli strumenti a mezzo dei quali può esercitarsi la sovranità.

³³ Come già sottolineato (cfr. nota 2), diversamente dalle principali tesi elaborate in materia, la dottrina spagnola ha finito per includere in tale novero anche strumenti più propriamente attinenti al gruppo dei meccanismi di democrazia diretta o semi-diretta, come il diritto di petizione, l'iniziativa legislativa popolare ed il referendum consultivo. Tale impostazione, come si vedrà, è stata poi perpetrata dai testi statutari autonomici e dalle normative adottate dalle Comunità Autonome in materia di *participación ciudadana*.

³⁴ La disposizione di cui all'articolo 23 CE si colloca in seno al Titolo I del testo costituzionale, rubricato «Dei diritti e doveri fondamentali».

³⁵ Come segnalato da M. D. CABELLO FERNÁNDEZ, *Democracia directa e iniciativa legislativa popular*, Valencia 2017, 17, tra i due modelli presi in considerazione potrebbe tutt'al più scorgersi un rapporto di complementarietà.

³⁶ Sul ruolo dei partiti politici nella fase della transizione spagnola si veda Á. RODRÍGUEZ, *Transición política y consolidación constitucional de los partidos políticos*, Madrid 1989.

³⁷ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 119/1995, 17 luglio 1995, considerando in diritto n. 3.

³⁸ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 51/1984, 25 aprile 1984, considerando in diritto n. 2. Deve altresì segnalarsi che l'art. 140 CE lascia aperta la possibilità per i municipi di ridotte dimensioni- o per quelli che storicamente hanno adottato tale gestione- di prevedere un sistema di governo diretto (*concejo abierto*), alternativo alla forma rappresentativa, in cui l'amministrazione del comune è rimessa all'assemblea dei cittadini- elettori del comune.

tà popolare in forma diretta, ovvero, il referendum, il diritto di petizione, nonché l'iniziativa legislativa popolare. Tuttavia, tra le due vie di partecipazione alla vita politica dello Stato sussiste una scala gerarchica nella quale gli strumenti di democrazia diretta occupano una posizione subalterna³⁹. In tale contesto la democrazia partecipativa si inserisce come un *tertium genus* tra l'impianto rappresentativo delineato dalla Costituzione e gli strumenti di democrazia diretta da essa sanciti, e rappresenta solamente «uno dei canali di cui in uno Stato sociale dispongono i cittadini», la cui configurazione e portata dipenderà dalla volontà del legislatore⁴⁰. Per cui, è ammesso il riconoscimento normativo di ulteriori strumenti di partecipazione rispetto al dettato costituzionale; tuttavia, essi non sono riconducibili al diritto fondamentale riconosciuto dall'articolo 23 CE. Tale impostazione, come lamentato in dottrina, ha finito col privare di autonomia⁴¹ il diritto dei cittadini di partecipare all'elaborazione delle politiche pubbliche, riconoscendo tale *status* alla sola partecipazione politica, realizzabile attraverso le istituzioni rappresentative e, in subordine, con gli strumenti di esercizio diretto della sovranità popolare. Una rivalutazione dell'inciso costituzionale «asuntos públicos» si è avuta, come si vedrà, con l'adozione degli statuti autonomici di nuova generazione i quali hanno esteso la partecipazione ai processi decisionali pubblici, individuando nuovi canali di interazione.

3.1 La forza espansiva degli statuti autonomici di ultima generazione

L'intervento delle Comunità Autonome si inserisce nell'ambito del generale obbligo costituzionale dei poteri pubblici di «agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale» del Paese⁴². Rispetto ai primi statuti autonomici, che si limitavano alla regolamentazione dell'assetto istituzionale e delle competenze sulla base delle indicazioni di contenuto fornite dall'articolo 147 CE, la nuova generazione delle norme fondamentali autonome ha visto lo sviluppo di testi articolati e complessi, e l'incorporazione di un catalogo di diritti nel quale viene ricompreso anche quello di partecipazione⁴³.

In taluni testi emerge con chiarezza la distinzione tra i tradizionali strumenti della partecipazione politica e i meccanismi che consentono al cittadino di prender parte alla defini-

³⁹ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 74/1994, 14 marzo 1994, considerando in diritto n.3. Tale lettura è stata recentemente ribadita nella Sent. *Tribunal Constitucional* n. 19/2015, 16 febbraio 2015.

⁴⁰ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 119/1995, considerando in diritto n. 4.

⁴¹ Cfr. C. RUIZ-RICO RUIZ, S. CASTEL GAYÁN, *El derecho autonómico*, cit., 3.

⁴² Art. 9.2 CE. Come osservato in S. CASTEL GAYÁN, *La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana. una mirada desde el Estado autonómico*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34/2009, 406, la previsione citata ha costituito «el pórtico en el que el texto fundamental acoge técnicas y mandatos de participación».

⁴³ In molti statuti si ripropone la formulazione prevista dalla Costituzione spagnola ex art. 9.2 CE, come nel caso dell'articolo 4 dello statuto della Catalogna in base al quale compete ai pubblici poteri, e dunque nel caso di specie alle istituzioni autonome, promuovere la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale. In altri testi, invece, si ripropone la previsione di cui all'articolo 23 CE secondo cui i «cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti», come sancito dall'art. 6 dello statuto dell'Estremadura.

zione delle politiche pubbliche. Emblematico in tal senso è lo statuto andaluso⁴⁴ che ispirandosi allo statuto catalano⁴⁵, di poco precedente, riconosce la partecipazione sia come obiettivo dell'azione delle istituzioni autonome, sia come diritto esercitabile dai cittadini. La soggettivazione della partecipazione si articola secondo uno schema bipartito. Il testo statutario andaluso specifica, infatti, in primo luogo, gli strumenti in cui si estrinseca la partecipazione propriamente politica⁴⁶: l'elettorato attivo e passivo alle elezioni autonome, l'iniziativa legislativa popolare, il diritto di petizione, nonché il diritto di sollecitare la convocazione di *consultas populares*⁴⁷. Quest'ultima categoria, come specificato dallo stesso statuto, ricomprende pratiche di varia natura, come i sondaggi, le assemblee cittadine e altri fori affini. L'elencazione del legislatore statutario è da intendersi come meramente esemplificativa, alla luce della clausola finale che lascia aperto tale insieme a «cualquier otro instrumento de consulta popular». In secondo luogo, la disciplina statutaria dedica una previsione *ad hoc* alla «participación ciudadana» nei procedimenti amministrativi e in quelli relativi all'elaborazione di disposizioni che possano coinvolgerli e ne affida la regolamentazione alla legge autonoma⁴⁸. Viene così conferito un chiaro mandato al legislatore autonomo che avrà il compito di dotare di contenuto tale situazione giuridica soggettiva. Una diversa impostazione è adottata dagli statuti della Comunità aragonese, delle Baleari e della Castiglia e Leon che ricomprendono in un'unica previsione sia la puntuale individuazione di strumenti di partecipazione politica, sia un generico diritto di partecipazione cittadina nell'elaborazione, esecuzione e valutazione delle politiche pubbliche⁴⁹. Infine, si distinguono dai due modelli statutari analizzati, i testi dell'Estremadura e della Comunità valenziana⁵⁰ che consacrano la partecipazione come principio ispiratore dell'azione dei poteri pubblici, senza sancire il riconoscimento di un diritto soggettivo in capo ai cittadini.

Gli statuti oggetto di analisi non evidenziano, dunque, una particolare tendenza innovatrice dal punto di vista contenutistico, in quanto la maggior parte di essi si limita a confermare diritti già riconosciuti dal testo costituzionale; tuttavia, è possibile rinvenire negli stessi

⁴⁴ *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Le istituzioni autonome, secondo la previsione letterale dell'articolo 10, punto 19, dovranno promuovere il coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione e valutazione delle politiche pubbliche, sia in forma individuale che collettiva, al fine di consolidare *una democracia social, avanzada y participativa*.

⁴⁵ *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*.

⁴⁶ Art. 30 statuto dell'Andalusia.

⁴⁷ Come chiarito dall'articolo 78 dello statuto andaluso, la determinazione del regime giuridico di tali strumenti e, dunque, delle modalità pratiche di realizzazione e della convocazione delle consultazioni popolari rientra nella competenza esclusiva della Giunta autonoma, ovvero, degli enti locali per ciò che concerne il loro ambito di competenza.

⁴⁸ Tra gli ultimi statuti in ordine di tempo ad essere stati riformati seguendo lo schema bipartito segnalato ricorre quello delle Canarie, *Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*.

⁴⁹ Cfr. Art. 15 dello statuto aragonese; art. 11 dello statuto della Castiglia e Leon; art. 15 statuto delle Baleari.

⁵⁰ *Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*.

una chiara volontà politica⁵¹ di assegnare alle Comunità Autonome la competenza legislativa in materia di regolamentazione degli strumenti partecipativi. In tal senso si è prodotto un effetto di omogeneizzazione giuridica, che ha consentito di estendere la partecipazione, sia in senso oggettivo che soggettivo, oltre i limiti interpretativi posti dalla giurisprudenza costituzionale analizzata riguardo all'applicabilità dell'articolo 23 CE.

La portata delle previsioni statutarie analizzate deve leggersi anche alla luce della giurisprudenza costituzionale elaborata a proposito dei diritti fondamentali riconosciuti in seno agli statuti autonomici di ultima generazione. Rispetto ad essi, il *Tribunal Constitucional*⁵² ha avuto modo di delineare una distinzione di fondo tra i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione e i diritti statutari. I primi vincolerebbero l'azione del legislatore statale e sub-statale, mentre i secondi il solo legislatore autonomico, nel rispetto del suo ambito di competenza. I diritti statutari vengono suddivisi a loro volta in due ulteriori sottocategorie: i diritti di «contenuto istituzionale», che trovano nello statuto la fonte stessa della loro efficacia, vincolando direttamente i pubblici poteri; diversamente, i diritti di «contenuto competenziale» acquisiscono piena efficacia solo con l'intervento del legislatore autonomico. Mentre i primi sarebbero, dunque, inquadrabili come diritti soggettivi, i diritti «competenziali» configurano, piuttosto, un mandato affidato al legislatore, una direttiva per la sua azione futura⁵³. Alla luce di tale lettura giurisprudenziale, solamente i diritti di partecipazione politica si sostanziano in una posizione giuridica soggettiva immediatamente esigibile, mentre, i diritti di partecipazione nei procedimenti pubblici amministrativi avrebbero un contenuto «competenziale» e, pertanto, la loro attivazione rimarrebbe condizionata all'intervento del legislatore autonomico.

Ancora una volta, i limiti delineati dalla giurisprudenza costituzionale sono stati superati dall'intervento delle Comunità Autonome che, in concomitanza o appena dopo il riconoscimento statutario dei diritti di partecipazione, hanno provveduto all'adozione della necessaria regolamentazione normativa⁵⁴, riuscendo a portare a termine il processo che è stato definito di «*regeneración democrática estatutaria*»⁵⁵.

3.2 La normativizzazione della partecipazione da parte del legislatore autonomico

La trasposizione normativa delle previsioni statutarie in specifici *corpus* normativi dedicati alla partecipazione cittadina ha trovato realizzazione, *in primis*, nella Comunità valenziana⁵⁶, seguita dalle Canarie⁵⁷. In un secondo momento, una vera ondata normativa ha

⁵¹ Tesi sostenuta da E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la Constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña*, in *España Jurídica: Journal of Law*, vol. 14, 3/2013, 121.

⁵² Sent. *Tribunal Constitucional* n. 247/2007, Sent. *Tribunal Constitucional* n. 31/2010 e Sent. *Tribunal Constitucional* n. 137/2010.

⁵³ Sent. *Tribunal Constitucional* n. 241/2007, considerando in diritto n. 13

⁵⁴ In C. Ruiz-Rico Ruiz, S. Castel Gayán, *El derecho autonómico*, cit., 19, si riconosce in tali normative una natura codificatrice della partecipazione a livello autonomico.

⁵⁵ R. TUR AUSINA, *Participación ciudadana. Oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal*, in *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*, 1/2010, 27.

⁵⁶ *Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*; successivamente abrogata dalla *Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*.

coinvolto un nutrito gruppo di Comunità Autonome, le cui discipline sono accomunate dall'adozione di un concetto ampio di partecipazione, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo⁵⁸.

I diversi interventi in materia seguono un'evoluzione comune: rispetto alle prime leggi autonome sulla partecipazione, interamente dedicate ai principi e alle forme dell'interazione del cittadino con la pubblica amministrazione, in fase di modifica o abrogazione delle stesse si registra un'espansione verso la regolamentazione normativa di aspetti complementari alla partecipazione, come la trasparenza e i diritti di accesso e informazione dei singoli nei confronti della pubblica amministrazione. In tal senso, la disciplina valenziana attualmente in vigore, adesso rubricata *Ley 2/2015 de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana*, chiarisce nello stesso preambolo la *ratio* delle modifiche apportate al primo *corpus* legislativo in materia: il legislatore riconosce che, in ragione dell'evoluzione «quasi vertiginosa» delle istanze dei cittadini nel senso di una partecipazione che vada oltre le tradizionali vie della rappresentanza parlamentare, si è avvertita l'esigenza di regolamentare i pilastri su cui tale diritto si regge, ossia, l'obbligo di informazione e di pubblicità dell'agire pubblico e la trasparenza dell'intero sistema. Compare nel testo un nuovo qualificativo della partecipazione, aggettivata come «proattiva» ma scompaiono i riferimenti previsti nella precedente disciplina alle concrete pratiche partecipative e deliberative, come le giurie di cittadini⁵⁹.

Nello stesso senso si muovono anche altre Comunità Autonome nelle quali è possibile individuare due categorie di strumenti per la promozione della partecipazione cittadina nei processi decisionali pubblici: il primo gruppo di misure ricomprende i diversi canali virtuali, predisposti al fine di consentire ai cittadini di presentare proposte in materia di politiche ed interventi pubblici o di essere consultati attraverso distinte tecniche demoscopiche delle quali l'amministrazione può avvalersi per svolgere sondaggi d'opinione⁶⁰; la seconda categoria di pratiche partecipative si sostanzia, invece, nell'organizzazione di assemblee cittadine o forum di discussione⁶¹. In entrambi i casi, come osservato in dottrina⁶², le discipline autonome riducono la partecipazione alla previsione di meccanismi unidirezionali che non consentono un'effettiva interazione tra l'amministrazione pubblica e la comunità civile. Trattasi,

⁵⁷ *Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana.*

⁵⁸ A tal proposito, un esempio concreto è fornito dall'articolo 8 della *Norma Foral 5/2018* di Guipúzcoa che individua quali soggetti legittimati ad esercitare il diritto di partecipazione riconosciuto dalla normativa coloro i quali abbiano scelto di fissare il proprio domicilio nella provincia in questione, nonché i minori che abbiano compiuto sedici anni laddove la loro partecipazione sia relazionata all'oggetto del procedimento partecipativo. Si realizza, dunque, un'estensione dell'ambito soggettivo della partecipazione, superando il criterio tradizionale della residenza e abbassando la soglia d'età dei partecipanti.

⁵⁹ Come strumento concreto di partecipazione si prevede l'istituzione di un *Consejo de Participación Ciudadana* che, in qualità di organo consultivo dell'Esecutivo, avrà il compito di promuovere un dialogo tra l'amministrazione e la società civile (art. 49.2 statuto valenziano). Tuttavia, la formula dei consigli di partecipazione cittadina è per lo più pensata come momento di incontro dell'amministrazione con le associazioni di categoria e i gruppi di interesse, non come uno strumento di partecipazione individuale del cittadino.

⁶⁰ Si veda a tal proposito l'art. 46 della disciplina valenziana.

⁶¹ Art. 21 *Ley canaria 5/2010, de 21 de junio, de fomento a la participación ciudadana.*

⁶² Cfr. R. TUR AUSINA, *Leyes de participación*, cit., 223.

quindi, di strumenti per lo più conoscitivi, che si limitano a meccanismi di ascolto unilaterale in cui manca l'elemento di effettivo confronto tra le parti interessate⁶³; sono misure che, in seno alle note scale della partecipazione, e in particolare nel modello ideato da Allegretti⁶⁴, non rientrano nei percorsi partecipativi *strictu sensu* in quanto, solamente quest'ultimi, sono in grado di produrre quell'effetto di «arricchimento della democrazia», fine ultimo della democrazia partecipativa⁶⁵.

3.3. Quale spazio per la deliberazione?

Tra le normative autonome in materia di partecipazione cittadina è possibile individuare un ulteriore gruppo di leggi che introducono meccanismi partecipativi bidirezionali, ispirati all'ideale deliberativo. Di recente adozione è la *Ley Foral 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra* che articola i processi partecipativi in procedimenti deliberativi, bilanci partecipativi, consultazioni ed esposizioni pubbliche. Per ciascuno di essi il legislatore si preoccupa di disciplinare alcune regole di base, rimettendo all'amministrazione proponente la determinazione degli aspetti pratici. Più specificamente, il procedimento deliberativo, qualificato come *species* del processo partecipativo⁶⁶, viene definito come il «contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública»⁶⁷. Condivide la stessa impostazione la legge n. 8/2015 della Comunità Autonoma dell'Aragona che individua le fasi costituenti del procedimento deliberativo, distinguendo tra⁶⁸: un momento informativo, finalizzato a consentire una partecipazione effettiva attraverso la diffusione tra i partecipanti dei dati e delle informazioni rilevati per la questione trattata; la fase della deliberazione *strictu sensu*, organizzata in modo da favorire un intercambio di opinioni e riflessioni sull'oggetto del dibattito; ed infine la fase di «retorno» durante la quale spetta all'amministrazione valutare i risultati della deliberazione e l'incidenza che gli stessi possono sortire sulla politica pubblica sulla quale si è svolto il procedimento deliberativo.

La previsione di specifici strumenti deliberativi, quali il dibattito pubblico e le giurie dei cittadini, è presente, invece, nelle discipline adottate dall'Estremadura, dall'Andalusia e, come anticipato, dalla Navarra. Un'analisi più approfondita mostra, però, come al di là della terminologia utilizzata si è ben lontani dagli idealtipi desumibili dalle esperienze comparate in materia. Con riguardo al dibattito pubblico, valga come esempio l'art. 39 della normativa dell'Estremadura che articola tale strumento come un meccanismo di intervento dei cittadini

⁶³ Così dispone l'articolo 46, lett. c) dello normativa valenziana, che letteralmente prevede che « la Generalitat escuchará proactivamente, tanto por los canales electrónicos como telefónicos, las opiniones de los ciudadanos y las ciudadanas, responderá a sus peticiones con celeridad y eficacia y valorará sus opiniones en la toma de decisiones».

⁶⁴ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo*, cit., 21.

⁶⁵ *Ibidem*, 23.

⁶⁶ Art. 8 *Ley foral 12/2019*. Sembra, dunque, potersi affermare che il legislatore autonomo abbia accolto una concezione della democrazia partecipativa che rispecchia la tesi segnalata negli anteriori paragrafi secondo cui sussisterebbe un rapporto *genus-species* tra la democrazia partecipativa e le pratiche deliberative.

⁶⁷ Nello stesso senso si veda anche l'art. 54 della legge 8/2015, 25 marzo, *de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*.

⁶⁸ Art. 54.6 *Ley 8/2015*.

e delle associazioni politiche e sociali interessate nell'iter di adozione delle leggi autonome⁶⁹. Non si rinviene, dunque, alcuna influenza del modello francese del *débat public* che ha ispirato la disciplina di altre realtà, tra cui quella italiana⁷⁰. Il dibattito pubblico, così come delineato dal legislatore autonomo estremo, diventa uno strumento settoriale, strettamente inerente al procedimento legislativo e sembra esaurirsi in momento di ascolto unidirezionale, i cui risultati sono, dunque, rimessi alla mera discrezionalità dei rappresentanti politici che vi prendono parte. Si spiega in tal senso la mancata previsione di un'autorità in posizione di terzietà che garantisca una supervisione imparziale dello svolgimento di ogni dibattito pubblico.

Relativamente alle giurie dei cittadini, anche in tal caso si rileva una difformità sostanziale tra il modello originario di *citizens'juries*⁷¹ e lo strumento concretamente previsto dal legislatore autonomo. In tal senso, la *Ley 7/2017 de Participación Ciudadana de Andalucía* definisce le giurie dei cittadini come «grupos creados por la Administración pública que tienen como finalidad analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la misma»⁷². Si tratta, dunque, di gruppi di analisi la cui attivazione viene rimessa alla pubblica amministrazione e rispetto ai quali manca la previsione di regole procedurali di organizzazione. Rispetto all'architettura classica di tale strumento, elaborata dal Jefferson Center, manca qualsiasi riferimento alle figure che risultano determinanti per il buon esito della giuria- come, ad esempio, l'impiego di facilitatori che gestiscano il momento deliberativo- nonché l'indicazione, anche a titolo esemplificativo, dei possibili metodi di selezione dei partecipanti⁷³.

Nonostante le divergenze segnalate, nei testi normativi analizzati per ciò che concerne l'esito delle procedure deliberative si stabilisce che, pur non producendo effetti giuridici, queste determinano in capo alle amministrazioni coinvolte «un imperativo democratico e politico»⁷⁴ in base al quale l'amministrazione proponente dovrà motivare l'eventuale decisione di discostarsi dalle direttive finali elaborate dai partecipanti.

⁶⁹ Art. 39, *Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura*.

⁷⁰ Relativamente alle influenze esercitate dal modello francese sull'attuale disciplina italiana si veda il paragrafo successivo.

⁷¹ Il metodo delle giurie cittadine è stato elaborato dal Jefferson Center e il modello originario viene analizzato nel *Citizens Jury Handbook*, www.jefferson-center.org, 2004. Per un'analisi di alcune esperienze italiane si veda L. PELLIZZONI, *La deliberazione pubblica tra modello e processo. Riflessioni su due giurie dei cittadini*, in Quaderni del dipartimento di Scienze dell'uomo, 2/2006.

⁷² Art. 26, lett. e), *Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía*. Identica la formulazione adottata dall'art. 23, lett. e), l.f. 12/2019.

⁷³ Laddove come criterio di composizione del gruppo dei partecipanti venga previsto il metodo aleatorio dell'estrazione a sorte, si rinviene la contestuale previsione dello strumento del "registro della partecipazione", nel quale verranno iscritti coloro i quali acconsentono di prender parte alle procedure partecipative che l'amministrazione promuoverà. Si veda art. 47 legge navarra, nonché l'art. 42 ley 7/2017 dell'Andalusia.

⁷⁴ Secondo il disposto dell'art. 13.1 della legge forale della Navarra, i risultati dei procedimenti partecipativi oggetto della normativa «suponen un imperativo democrático y político para las instituciones, por lo que, en caso de no ser adoptados, tal decisión habrá de motivarse por parte del órgano convocante, en un plazo máximo de 30 días naturales, y la motivación se publicará en el espacio digital de participación al que se refiere el artículo 43, cuando el órgano convocante pertenezca a la Administración de la Comunidad Foral, y en el tablón de anuncios y página web correspondiente, cuando la Administración convocante sea una entidad local».

Come emerge dall'analisi svolta, il diritto di partecipazione, così come articolato negli statuti di ultima generazione, è stato sviluppato secondo forme di interazione differenti che, tuttavia, non raggiungono un grado di proceduralizzazione che vada oltre la determinazione di alcune regole di base. È chiara, dunque, la volontà del legislatore autonomico di non ergersi a codificatore delle numerose pratiche partecipative realizzabili⁷⁵. Tale scelta, da una parte, potrebbe consentire di realizzare un giusto compromesso tra l'esigenza di giuridicizzazione di tali strumenti e la necessità di lasciare un margine di movimento alla «creatività spontanea degli operatori, istituzionali ma soprattutto popolari»⁷⁶; dall'altra, come osservato in dottrina, lo spazio di autoregolazione risulta proficuo solo laddove siano stati previamente individuati «elementi di base (l'oggetto, i soggetti chiamati a parteciparvi, le risorse) ovviamente predefiniti dall'alto»⁷⁷.

4. I modelli regionali italiani di partecipazione cittadina. Un panorama eterogeneo di soluzioni

L'esperienza spagnola offre un valido esempio di come in assenza di un intervento statale organico e nel contesto di una costante interpretazione restrittiva del testo costituzionale, gli interventi a livello autonomico abbiano provveduto ad accogliere le istanze partecipative connesse all'attuale crisi della democrazia⁷⁸. Seppur l'esempio di alcune virtuose regioni italiane abbia senza dubbio influenzato il percorso seguito dalle Comunità Autonome in materia di partecipazione cittadina, emergono sostanziali differenze tra le due esperienze⁷⁹. Anche in Italia, l'impulso alla normativizzazione delle pratiche partecipative segue gli interventi di riforma degli statuti⁸⁰, avviati in seguito alla ridefinizione dell'assetto regionale delineato dal Titolo V della Costituzione. Inoltre, in entrambi gli ordinamenti l'elemento che determina la costruzione di nuovi canali di partecipazione cittadina è la ricerca di strumenti che prescindono dall'intermediazione dei partiti politici⁸¹, favorendo l'interazione, anche in chiave

⁷⁵ In tal senso, S. CASTEL GAYÁN, *El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana: un repaso a la reciente oleada legislativa*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, 99-100/2014, 862.

⁷⁶ In U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo*, cit., 16, si suggerisce l'adozione di fonti di *soft law* per la definizione dei principi di base che dovranno orientare gli attori delle pratiche partecipative piuttosto che la rigida determinazione delle relative procedure da parte di normative nazionali o regionali.

⁷⁷ M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *Stato e Mercato*, 73/2005, 92.

⁷⁸ In C. RUIZ-RICO RUIZ, S. CASTEL GAYÁN, *El derecho autonómico*, cit., 18, si sottolinea che «la lógica de la realidad actual, la legislación emergente, así como las estrategias y tendencias jurídicas, políticas y sociales, exigen una revisión de esta interpretación, a tenor de la expresión de "asuntos públicos" del artículo 23 CE 78».

⁷⁹ D'altronde è stato sottolineato come nella materia oggetto di analisi, la circolazione di modelli partecipativi tra ordinamenti diversi sia stata esposta a fenomeni di ibridazione e confusione, cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo*, cit., 1 e ss.

⁸⁰ In via esemplificativa si veda lo statuto toscano che dedica il Titolo VIII alla «partecipazione», declinata nelle sue distinte varianti. Appare doveroso sottolineare che lo statuto toscano, nella sua versione attuale, è successivo all'adozione della prima disciplina regionale sulla partecipazione (l.f. n. 69 del 2007) che ha indubbiamente influenzato la stesura dello stesso per ciò che riguarda tale materia.

⁸¹ Circa la risposta degli statuti regionali italiani di seconda generazione di fronte alla crisi del sistema politico-partitico italiano attraverso la valorizzazione degli istituti di democrazia partecipativa si veda E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, in *Consultaonline*, 2016, fasc. 1, 46 e ss. Sul punto si veda anche D. MORANA, *Principi e diritti negli statuti regionali di seconda generazione*, in

deliberativa, tra i cittadini e l'amministrazione pubblica⁸². Tuttavia, il panorama italiano non manifesta quel carattere di omogeneizzazione giuridica rilevato a proposito dell'evoluzione della disciplina autonoma spagnola in materia.

Si consideri il modello di dibattito pubblico⁸³ delineato dalla legge regionale toscana n. 69 del 2007, successivamente sostituita dalla l. r. n. 46 del 2013. Ispirandosi alla disciplina del *débat public* introdotta in Francia dalla *Loi Barnier*⁸⁴, il legislatore toscano ha previsto l'istituzione di una autorità indipendente⁸⁵ incaricata di sovrintendere all'amministrazione degli strumenti partecipativi introdotti dalla normativa in questione, ed in particolare di gestire l'attivazione e lo svolgimento dei dibattiti pubblici regionali. Questi ultimi sono disciplinati secondo il sistema delle fasce di costo in base al quale, in ragione dell'entità dell'opera pubblica da realizzare, lo svolgimento del dibattito pubblico sarà obbligatorio o facoltativo. Il "modello toscano" ha ispirato le successive normative regionali in materia che, tuttavia, presentano accentuati profili di specificità. Tra queste, la l.r. n. 15/2018 dell'Emilia-Romagna opta per l'individuazione di un processo partecipativo di base, definito come «un percorso strutturato di dialogo e confronto», finalizzato alla «codecisione»⁸⁶. Come si deduce da tale formulazione, si tratta di una definizione alquanto ampia, tanto da poter ricomprendere sia pratiche meramente concertative, sia strumenti deliberativi⁸⁷. Viene, inoltre, prevista l'istituzione del Tecnico di garanzia della partecipazione, incaricato di svolgere funzioni di consulenza e supporto nei processi partecipativi⁸⁸. Non ricorre, dunque, alcun tentativo di emulazione

Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate, a cura di J.M. CASTELLÀ ANDREU, M. OLIVETTI, Barcellona 2009, 151-170. Per una lettura critica della risposta degli statuti regionali in merito all'incentivazione di forme di partecipazione politica e amministrativa cfr. R. BIFULCO, *La democrazia partecipativa nei nuovi Statuti regionali*, in AA.VV. (a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO) *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, 330; ed anche R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO), *Gli statuti regionali di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino 2006, 258.

⁸² Sull'evoluzione della disciplina statutaria in materia di partecipazione strettamente politico-istituzionale si veda M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno organizzato dall'ISSIRFA, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Roma, 4 luglio 2005, in www.issirfa.cnr.it; cfr. anche S. TROILO, *La partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 2016, 5 e ss. Per una lettura critica delle soluzioni adottate dagli statuti regionali di seconda generazione in materia di referendum cfr. E. CATELANI, *Organi di garanzia statutaria e referendum abrogativo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 3/2018.

⁸³ Per un'analisi dei tratti salienti della disciplina toscana di veda P. VIPIANA, *La disciplina del dibattito pubblico nel regolamento attuativo del Codice degli appalti, tra anticipazioni regionali e suggestioni francesi*, in *Federalismi.it*, 2019, 23 e ss.

⁸⁴ Si veda nota n. 30.

⁸⁵ L'adozione della l.r. n. 46/2013 ha costituito l'occasione per riformulare la struttura e la composizione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. La struttura monocratica prevista dalla precedente disciplina non garantiva, infatti, l'indipendenza e la terzietà dell'Autorità, oggi organo collegiale composto da membri nominati dall'assemblea regionale.

⁸⁶ Art. 3 della l.r. n. 15/2018.

⁸⁷ Altrettanto esteso è il novero dei soggetti titolari del diritto di partecipazione, in quanto saranno legittimati a prender parte ai processi partecipativi «enti, soggetti privati, associazioni e persone che vivono e lavorano a qualsiasi titolo sul territorio» (art. 3, lett. a- corsivo dell'Autore).

⁸⁸ Come si deduce dall'articolo 8 della l. r. n. 15/2018 il Tecnico di garanzia della partecipazione è sprovvisto di poteri decisionali nonché del requisito dell'indipendenza, essendo inserito nell'organico dell'assemblea legislativa regionale. Si è ben distanti, dunque, dal modello di riferimento dell'autorità indipendente adottato in Toscana.

dell'Autorità regionale toscana, sia rispetto al requisito dell'indipendenza, sia sotto il profilo funzionale: il Tecnico previsto dalla disciplina emiliana risulta, infatti, inserito nell'organico dell'assemblea legislativa regionale e non detiene poteri decisionali in ordine allo svolgimento dei procedimenti partecipativi oggetto della normativa considerata.

Infine, ulteriori profili di specificità presenta la disciplina dettata dalla l.r. n. 28/2017 della regione Puglia che delinea un modello ibrido, nel quale è possibile scorgere l'influenza del legislatore toscano in merito alla parte inerente alla disciplina del dibattito pubblico, pur mancando la previsione di un'autorità indipendente *ad hoc*; allo stesso tempo, la suddetta legge individua ulteriori strumenti partecipativi, quali i *town meetings* e i *citizen meetings*⁸⁹. In merito al dibattito pubblico, il legislatore pugliese mutua dall'esperienza della regione Toscana il sistema delle fasce di costo⁹⁰ per l'indizione obbligatoria o facoltativa di tale strumento, affidando la direzione delle principali fasi del procedimento deliberativo all'Ufficio della partecipazione, unità organizzativa istituita nell'ambito dell'organizzazione interna della Giunta regionale⁹¹. Sono, altresì, previsti ulteriori strumenti partecipativi, e nello specifico i *town meetings* e i *citizen meetings*. Entrambi costituiscono pratiche già sperimentate a livello europeo, basate sull'organizzazione di *forum* che coinvolgono un numero elevato di partecipanti⁹², chiamati a confrontarsi su problematiche pubbliche complesse sulle quali dovranno formulare una raccomandazione finale. Tuttavia, in base alla normativa pugliese, il *town meeting* è articolato come uno strumento per favorire il confronto istituzionale tra i sindaci e le amministrazioni locali, ad iniziativa della Giunta regionale, e si discosta, dunque, dal modello di assemblea pubblica anteriormente delineato. I *citizen meetings*, definiti come «incontri tematici a base territoriale non predefinita»⁹³ saranno, invece, convocati su richiesta dei soggetti che, in base all'articolo 3 della l. r. n. 28/2017, sono titolari del diritto di partecipazione⁹⁴, nonché degli amministratori locali e del presidente della Giunta regionale.

⁸⁹ Art. 8 l.r. n. 28/2017.

⁹⁰ La disciplina pugliese del dibattito pubblico ha fornito alla Corte costituzionale l'occasione per pronunciarsi per la prima volta su tale strumento partecipativo con la sent. 235/2018. Il giudice costituzionale riconosce nel dibattito pubblico una «una fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione» in quanto strumento che consente un «dialogo che, da un lato, faccia emergere eventuali più soddisfacenti soluzioni progettuali, e, dall'altra, disinnesci il conflitto potenzialmente implicito in qualsiasi intervento che abbia impatto significativo sul territorio». Tuttavia, la Corte sottolinea l'importanza di evitare che l'attivazione di tale strumento a livello sia regionale che statale per la medesima opera finisca per creare «abusi e arbitrarie ripetizioni» contrarie al principio di buon andamento dell'amministrazione ex art. 97 Cost. Ciò è appunto quanto si verificherebbe in base al disposto di cui al comma 2 e 5 dell'articolo 7 della legge pugliese oggetto del giudizio di legittimità: prevedendo che il dibattito pubblico regionale si svolga anche su opere nazionali si determina una duplicazione del procedimento previsto dal d.p.c.m. n. 76/2018, regolamento attuativo del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016 che ha introdotto nel nostro ordinamento il dibattito pubblico nazionale. Per una dettagliata ricostruzione dei motivi alla base del ricorso di legittimità costituzionale si veda P. VIPIANA, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte costituzionale. Commento alla sent. Corte Cost. 235/2018*, in *Le Regioni*, 1/2019, 264-277.

⁹¹ Art. 5 della l.r. n. 28/2017.

⁹² Tale tipo di *meetings* può anche realizzarsi simultaneamente in più comuni di una stessa regione o nazione. Spesso a tal fine si ricorre all'utilizzo di modalità di videoconferenza o di comunicazione virtuale per consentire ai distinti gruppi di lavoro di confrontarsi sulle tematiche oggetto dell'incontro.

⁹³ Art. 8.4 l. r. n. 28/2017.

⁹⁴ L'articolo 3 della l.r. n. 28/2017 riconosce il diritto di partecipazione non solo ai cittadini, agli stranieri e agli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato dai processi partecipativi ma anche a tutti «quei soggetti che il responsabile del dibattito di cui all'articolo 4, ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo,

Una breve considerazione conclusiva riguarda la scelta di non inserire tra i modelli regionali presi in considerazione la disciplina adottata dalla regione Umbria in materia di partecipazione con la l. r. n. 14 del 2010. Nonostante le modifiche apportate negli anni al testo di legge, la suddetta normativa si limita alla previsione di strumenti di democrazia diretta o meramente consultivi⁹⁵ che implementano la partecipazione cittadina alle sole funzioni delle istituzioni regionali⁹⁶.

5. Rilievi conclusivi sulle discipline sub-statali in materia di partecipazione cittadina

Alla luce delle considerazioni svolte, può concludersi che il legislatore regionale italiano abbia optato per un grado di proceduralizzazione delle pratiche partecipative maggiore rispetto a quanto rilevato a proposito della disciplina autonoma anteriormente analizzata. A tal proposito, è emerso come le Comunità Autonome abbiano agito su un duplice piano d'azione: *in primis*, sfruttando l'ondata riformatrice degli statuti di ultima generazione, la materia dei diritti di partecipazione è entrata nell'ambito competenziale autonomo; in secondo luogo, si è riconosciuta al legislatore la piena legittimazione per intervenire normativamente e dotare di contenuto tali diritti. Significativo è il dato che risulta dall'analisi delle esperienze partecipative realizzate in Spagna nell'ultimo decennio: queste risultano per lo più riducibili al modello del bilancio partecipativo o delle assemblee cittadine⁹⁷, mentre il novero delle pratiche messe in atto dalle regioni italiane è indubbiamente più articolato e abbraccia esperienze propriamente deliberative che hanno avuto un impatto concreto sulla realizzazione di grandi opere infrastrutturali⁹⁸. Tale risultato potrebbe spiegarsi alla luce di un'ulteriore differenza emersa tra i due contesti oggetto di analisi: mentre nelle regioni italiane analizzate il processo di implementazione della partecipazione cittadina ha avuto origine da una prima fase di sperimentazione empirica, cui ha fatto seguito l'opera stabilizzatrice della legge, in Spagna si è seguito un percorso inverso. In tale contesto le normative autonome sembrano, dunque, svolgere ancora una funzione di "incentivazione" alla partecipazione. Tale compito appare più congruo ad un'eventuale disciplina nazionale che provveda a fornire un

come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche».

⁹⁵ In tale novero rientrano gli incontri consultivi pubblici, l'audizione diretta degli enti locali e delle organizzazioni professionali e sociali, nonché la richiesta di pareri scritti «anche mediante l'invio di apposito questionario con invito a restituirlo entro un termine determinato» (art. 64).

⁹⁶ La l. r. n. 14 del 2010 è di fatto rubricata «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)».

⁹⁷ L'analisi dei dati inerenti alle pratiche partecipative realizzate in Spagna nell'ultimo decennio è stata svolta sulla base di fonti di diversa natura, data la frammentarietà della produzione scientifica in materia. Per cui sono state consultate le pagine web istituzionali, laddove esistenti, degli assessorati competenti, tra cui: www.juntadeandalucia.es/temas/administracion/participacion/participar-instituciones.html; www.gipuzkoa.eus/es/web/partaidetza/procesos; www.participacio.gva.es/es (ultimo accesso: 27.01.2020). Per una visione di insieme è stato altresì consultato il portale <https://participedia.net/> che permette di avere accesso alle schede tecniche delle pratiche partecipative realizzate in ogni Paese.

⁹⁸ Per una valutazione dei risultati delle pratiche partecipative realizzate a livello regionale si veda P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa*, cit., 21 e ss.

quadro giuridico alla partecipazione cittadina nei processi decisionali⁹⁹. A tal proposito, appare condivisibile la proposta secondo cui, oggi, le pratiche partecipative dovrebbero tendere verso l'ideale deliberativo, inglobando un necessario momento di confronto dialogico tra i partecipanti; sotto il profilo normativo sarebbe, quindi, più proficuo provare a introdurre un unico e generalizzato «modello partecipativo-deliberativo»¹⁰⁰. A livello sub-statale, invece, potrebbe osarsi di più, in quanto è propria questa la dimensione che consente di legare una determinata pratica ad una precisa realtà territoriale.

⁹⁹ Cfr. V. MOLASCHI, *Le arene deliberative*, cit., 78.

¹⁰⁰ V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013, 83.