



## CORSI PER FACILITATORI 2014 – DISPENSE

*Carlo Di Marco*

### Democrazia partecipativa, ordinamenti locali e pratiche deliberative

#### La partecipazione popolare nei primi quarant'anni della Repubblica. Un riepilogo breve

Il rinnovamento della legislazione sociale in Italia dopo la seconda guerra mondiale si caratterizza per una successione – non sempre costante, ma certamente copiosa – di provvedimenti legislativi di riforma in alcuni fondamentali settori sociali. Tale fenomeno (di solito) è dovuto alle pressioni provenienti da vaste aree della società civile che incalzano con decisione le forze politiche in Parlamento. Sul versante del divario fra capitale e lavoro, ad esempio, il secondo dopoguerra vede l'inaugurarsi di una progressiva legislazione preannunciata, pur se blandamente, da molto tempo in altre parti d'Europa.

Sul versante dei rapporti fra poteri pubblici e società civile, il primo scoglio è rappresentato dall'eredità – tutta francese – di un sistema amministrativo arroccato e impenetrabile. Sul piano istituzionale, i rapporti fra centro e periferia sono informati alla massima verticalità sicché gli organi del Comune e i suoi uffici sono derivazioni periferiche dello Stato. Da questo punto di vista l'Italia del secondo dopoguerra, nonostante l'entrata in vigore della Costituzione, è molto simile a quella Albertina. L'esercizio del potere amministrativo non prevede alcuna forma di partecipazione da parte degli amministrati: «[L]a negazione della partecipazione privata ai procedimenti amministrativi ha infatti la sua vera matrice nel fatto che questa partecipazione si presume inutile quando l'attività amministrativa è condotta lungo gli incontestabili binari della legge»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Così G. BERTI, *Art. 5* in G. BRANCA (cur.) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 289.

## Il contraddittorio avvio del regionalismo

La democrazia trova uno stretto legame con i principi di valorizzazione e promozione delle autonomie e del decentramento. La costruzione della Repubblica delle autonomie conosce ritardi enormi dovuti alla prevalenza delle tendenze neo-centralistiche in una classe politica che non si rinnova. I primi passi per la costruzione della nuova Repubblica si compiono con l'entrata in vigore della legge 10 febbraio 1953 n. 62, che reca norme per la costituzione e il funzionamento degli organi regionali, e (sedici anni dopo) della prima normativa sull'elezione dei consigli regionali a Statuto ordinario (legge 17 febbraio 1968, n. 108). Nonostante il noto dettato delle disposizioni transitorie Cost. VIII e IX, si arriva alla prima consultazione elettorale per l'elezione dei Consigli regionali a Statuto ordinario, solo nel 1970. Il ritardo ventennale non è cosa da poco: si tratta di un rinvio *sine die* dei tempi prefissati per la costruzione dello Stato regionalista. Del resto, orientamenti neo-centralistici si rivelano durante i lavori della Costituente nella redazione del titolo V. L'elencazione delle materie di competenza legislativa concorrente nell'articolo 117 Cost., sarebbe un «*raro esempio di insipienza legislativa*»<sup>2</sup>, frammentando in modo irrazionale un sistema di materie che invece bisognava concepire in modo diverso, strutturandolo per settori organici. La legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario, all'art. 17 delega il Governo per l'emanazione (entro un anno) di atti aventi forza di legge per il passaggio alle regioni, ai sensi dell' VIII disposizione transitoria della Costituzione, delle funzioni attribuite dall'art. 117 Cost. e del relativo personale dello Stato. Tale delega pone il principio del trasferimento per settori organici di materia compiendo, con riferimento al groviglio che emerge dal dettato dell'articolo 117 Cost., un importante passo verso la configurazione organica delle funzioni regionali. Ma il contrasto fra centralismo e decentramento riemerge proprio in attuazione della delega di cui al summenzionato art. 17. Inopinatamente, infatti, il trasferimento delle materie avviene ministero per ministero; spuntano ben undici provvedimenti delegati che testimoniano il riaffermarsi di una tendenza alla frantumazione delle materie. Si nega così l'organicità voluta dallo stesso legislatore delegante. Da quel momento, passando per la Commissione Giannini che pure svolge un ruolo fortemente innovativo poiché pone al centro dei suoi lavori il metodo dell'analisi delle funzioni per superare la frammentazione delle materie, prevarranno sempre gli orientamenti all'accentramento e quello alla spartizione dei centri di potere, entrando in contrasto con lo spirito della legge di delega<sup>3</sup>. Orientamenti che ricompaiono, in parte, anche nel D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che attua la delega di cui all'art. 1 della legge n. 382/75.

<sup>2</sup> M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA-F. BASSANINI (cur.), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, 8.

<sup>3</sup> La conclusione cui perviene il Giannini, a seguito di tale ulteriore *macchina indietro* da parte del Governo, ma anche riferendosi all'amenità di molti politici regionali che sui lavori della Commissione avevano dato prova, a loro volta, di muoversi in logiche differenti da quelle autonomistiche, è molto significativa: «*la classe politica, sia essa addetta allo Stato, sia essa addetta alle regioni, non è disponibile per agire secondo logiche che non coinvolgano posizioni di potere*» (M.S. GIANNINI, *del lavare*, cit., 16).

## Dalle esperienze “movimentiste” di quartiere alle prime istituzioni locali di democrazia partecipativa.

Proseguendo in questa piccola ricostruzione storica, è bene rilevare che gli anni settanta si caratterizzano anche per le prime scelte legislative rivolte alla realizzazione della partecipazione popolare nell'esercizio dei poteri locali. Questa diventa uno dei principali *slogan* dei partiti e gruppi di pressione che dagli anni del miracolo economico erano stati i portavoce privilegiati di un movimento sviluppatosi, con diversi gradi d'intensità, per tutto il periodo successivo sino agli anni ottanta. Era già nota l'esperienza dei consigli di quartiere, avendo prodotto un movimento spontaneo sviluppatosi con tempi e modi diversi. Essa si era orientata, generalmente, alla rivendicazione di migliori condizioni di vita associativa e culturale nei quartieri delle metropoli e delle città meno grandi. Particolarmente incisiva nei primi anni '70, si concentra in modo specifico nei centri urbani del c.d. *triangolo industriale* e in quelli di alcune importanti città dell'Italia centro-meridionale come Roma, Napoli, Bari e altre. Affronta i temi della vita associativa di quartiere e, al fine di determinare un rilevante peso nelle scelte programmatiche di sviluppo dell'ente locale d'appartenenza, si orienta quasi ovunque alla valorizzazione delle forme associative spontanee, con particolare riferimento alle materie dell'urbanistica e dell'edilizia popolare. Una delle principali rivendicazioni di questa esperienza movimentista riguarda il diritto alla casa che s'intreccia, di solito, con quella del miglioramento dei servizi sociali. Molti consigli comunali, sulla scia di tale fenomeno, ritengono opportuno stabilire un rapporto considerato costruttivo con il movimento – non senza forti problemi di compatibilità fra autonomia locale e centralismo dello Stato, che passano per il controllo preventivo di legittimità – valorizzando i Consigli di quartiere, quali prime istituzioni locali di democrazia partecipativa. Il fenomeno può essere visto, in alcuni casi, come un primo banco di prova per la sperimentazione di nuovi modi nell'esercizio dei poteri pubblici, pur in vigore dell'oramai vetusta disciplina degli enti locali, che spesso risulta necessariamente forzata per via dell'ampiezza e della novità del fenomeno partecipativo. In realtà, la legge comunale e provinciale del 1915 prevede la possibilità, per i consigli dei comuni con un numero di abitanti superiore a 60.000, di suddividere il proprio territorio in quartieri, lasciando alla facoltà del Sindaco l'eventuale delega dei propri poteri di ufficiale di Governo, previa approvazione del Prefetto, ma la citata disciplina s'ispira esclusivamente ad un'esigenza di rapporti fra centro e periferia cittadina da un punto di vista del ruolo del Sindaco come ufficiale di Governo, in una fase storica in cui le metropoli ed i grossi centri urbani sono ancora in fase di costruzione ed il problema della partecipazione popolare non si pone affatto. Nel periodo da noi considerato, invece, la valenza che si vuole conferire ai quartieri, per quanto istituiti dai consigli comunali secondo la norma del 1915, è mirata all'esercizio della partecipazione popolare nelle politiche di sviluppo locale e – pur fra forti contraddizioni – tenta di rispondere alle esigenze che in tal senso vengono dalla società civile. In questa situazione in cui il fenomeno partecipativo e del decentramento sub/urbani (sviluppatosi, come si è detto, **in maniera del tutto spontanea**) assume particolare pregnanza sociale, la legge n. 278/1976, recante norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nell'amministrazione del comune, riveste un ruolo importante. I consigli di quartiere, istituiti in un gran numero di comuni, per rispondere compiutamente alle incalzanti esigenze di protagonismo sociale devono conquistare una posizione istituzionale atta a garantire l'effettività della partecipazione, ma la mancata riforma delle autonomie rappresenta un ostacolo di grande spessore per lo svolgimento di questo percorso. In tale contesto la legge n. 278/1976 sembra porsi quasi come una *forzatura* del vigente sistema normativo degli enti locali, nell'attesa di una riforma oramai diventata irrinunciabile. Sin dal suo primo articolo, la legge sul decentramento e la

partecipazione mostra un orientamento innovativo: *favorire la partecipazione popolare alla gestione amministrativa della comunità locale*. Il senso di provvisorietà che si riscontra nel primo capoverso dell'articolo 1, pur potendo anche essere interpretato come un nuovo impulso al legislatore statale perché si affretti ad inaugurare la stagione delle riforme autonomiste, ridimensiona subito i buoni propositi<sup>4</sup>. I tempi della riforma delle autonomie sono ancora lontani e la legge n. 278/1976, proprio per ciò che promette, è destinata a creare nelle formazioni della classe politica locale, crisi d'identità e forti frizioni. La legge in argomento (mostrando di voler troppo anticipare i tempi di un percorso legislativo e di un orientamento politico ancora incerti) pone per la prima volta pesanti vincoli ad una classe politica locale ancora impreparata alla transizione verso un nuovo modo di essere della Repubblica che prevede il superamento del comodo sistema della pura rappresentanza. Allorché siano conferiti poteri deliberativi e gestionali ai consigli di circoscrizione, infatti, secondo le previsioni della stessa legge n. 278/1976, gli atti da questi adottati nell'esercizio di quei poteri, in nessun caso potrebbero essere ignorati dal Consiglio comunale. Il blando potere di controllo preventivo da parte del Consiglio comunale che emerge dalla norma costituisce, con tutta evidenza, un argine insufficiente per fronteggiare eventuali contrasti dovuti a diversi orientamenti partecipativi espressi nelle circoscrizioni. E' pur vero che nella successiva deliberazione il Consiglio comunale (nel merito) può orientarsi diversamente rispetto alla circoscrizione, ma il carico politico di ritorno sarebbe rilevante: deliberare in maniera difforme dagli orientamenti partecipati equivale ad assumersi una responsabilità politica che si gioca sul piano della rappresentatività degli interessi collettivi. Un rischio che molti politici, poi, hanno preferito non correre evitando, ove possibile, l'istituzione dei consigli di circoscrizione. Fatte salve alcune esperienze d'eccellenza in vari comuni dell'Emilia Romagna, del Piemonte (Torino), del Lazio (Roma, Terni ed altri centri), con l'applicazione degli strumenti previsti dalla legge in esame la partecipazione popolare non si sviluppa pur se, innegabilmente, l'innovazione legislativa in discorso prelude a nuove prospettive di cambiamento nel modo di essere della politica. Ciò nonostante, a distanza di pochi anni dall'entrata in vigore della legge n. 278/1976, si avvia un periodo di *riflusso* e si intensifica il vistoso allontanamento della società civile dalla politica. Tale periodo si caratterizza prevalentemente (ancor oggi) per un crescente ed inarrestabile astensionismo dal voto politico e amministrativo. In moltissimi casi, i consigli di circoscrizione (quando sono istituiti demagogicamente per salvare una parvenza di democraticità, ad opera di politici che in effetti non posseggono un compiuto senso della democrazia partecipativa) non funzionano; in altri casi le deliberazioni di tali organismi sono semplicemente ignorate dagli organi comunali. Vero è, come si è scritto, che nella logica *di movimento* con cui la partecipazione tenta d'imporsi si ingenera un equivoco sui ruoli fra rappresentanza ed intervento della società civile. Il ruolo di quest'ultima, infatti, non dovrebbe essere volto alla sostituzione dei centri decisionali dei pubblici poteri e «una partecipazione che crede di poter decidere e non capisce che la sua funzione è quella di controllare i processi decisionali allontana progressivamente le persone dalle istituzioni e le induce a ritirarsi nel proprio particolare, approfondendo così il vallone che separa la società dalle istituzioni»<sup>5</sup>. Ma non sembra di poter concludere che tale equivoco sia il principale responsabile del riflusso. La modalità partecipativa della sovranità, valorizza la libertà dei singoli e la loro realizzazione umana come componenti delle formazioni sociali cui appartengono. Semmai, lo slancio iniziale s'indebolisce a seguito dello svuotamento del valore della partecipazione attraverso la finzione: sovente le decisioni sono già prese dai partiti che compongono gli schieramenti di maggioranza e nella generalità dei casi i consigli di circoscrizione (eletti prevalentemente nei Consigli comunali) sono formati da fiduciari di quei partiti e solitamente esprimono i loro voti secondo logiche di scuderia.

<sup>4</sup> Il citato cpv. così recita: «fino all'entrata in vigore di un nuovo ordinamento delle autonomie locali».

<sup>5</sup> Così A. PIRAINO, *Le autonomie locali nel sistema della Repubblica*, Torino 1998, 77.

## Si prova a voltar pagina: la legge 8 giugno 1990, n. 142

Il 1990 sembra l'anno della svolta. Entrano in vigore due leggi approvate a distanza di soli due mesi l'una dall'altra: quella di riforma del sistema delle autonomie locali (l. n. 142/1990) e, l'altra, di trasformazione del procedimento amministrativo e del diritto d'accesso ai documenti della pubblica amministrazione (l. 7 agosto 1990, n. 241). La prima apre la strada alla riforma delle autonomie locali dopo oltre quattro decenni dall'entrata in vigore della Costituzione; la seconda accelera i tempi del cammino difficile e lento del sistema amministrativo italiano verso la trasformazione dei rapporti con la società civile. Queste due leggi incontrano enormi difficoltà d'attuazione che rivelano nelle realtà locali un forte divario fra democrazia partecipativa divenuta possibile (per via dell'ingresso negli ordinamenti locali di nuovi strumenti previsti nelle innovazioni legislative), da un lato, e disponibilità delle strutture politiche e amministrative locali per renderla effettiva, dall'altro. Qualcosa di simile, come si è visto, accade nei primi provvedimenti di attuazione del regionalismo, ma mentre quest'ultima scollatura deriva della dialettica fra forze politiche nazionali, quella che accade nei livelli locali mostra peculiarità forse inattese: i politici locali appartenenti alle stesse forze politiche che in Parlamento erano state ispiratrici e strenue sostenitrici delle riforme autonomiste, si mostrano spesso riluttanti o addirittura contrari all'attuazione degli istituti di nuova democrazia, previsti nelle leggi di riforma. Un fenomeno, quest'ultimo, che sembra determinare la vanificazione di grandi battaglie parlamentari e sociali condotte con passione e impegno. Da un altro punto di vista, il ritorno degli statuti sullo scenario dei poteri locali e nel sistema delle fonti – fenomeno in sé di grande rilevanza – in genere non favorisce nella classe politica locale l'acquisizione di un'autentica consapevolezza sull'importanza storico/giuridica dell'evento. È innegabile che tale ritorno, all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 142/1990, nella grande maggioranza dei casi (tenuti fuori i pochi di eccellenza) non si accompagna ad iniziative, programmi e campagne conoscitive in grado di assicurare un sufficiente coinvolgimento della società civile, al fine di rendere edotti i cittadini e le loro associazioni sulle novità organizzative e strutturali *possibili* nel governo *con* il territorio.

Che gli statuti comincino a generare nuovi strumenti di democrazia partecipativa, tali da rendere possibile una nuova modalità di esercizio della sovranità popolare, non diventa mai un'informazione diffusa presso le collettività locali<sup>6</sup>. Preferiamo sorvolare sulla generalizzata

---

<sup>6</sup> In una ricerca dell'ANCI di qualche anno fa (ma la situazione, ad oggi, non si ritiene molto diversa), si forniscono dati decisamente preoccupanti: «Il 56% degli italiani non sa che il proprio comune ha uno Statuto. Non solo non lo ha mai letto, ma non ne ha nemmeno mai sentito parlare. Sono, soprattutto, i residenti nei comuni più grandi e le persone più anziane e con un minor livello d'istruzione a essere maggiormente sfornite di informazioni sulle regole che presiedono il funzionamento e la vita dell'amministrazione comunale. Vi è, poi, un terzo dei cittadini, il 34%, che in qualche modo ha incrociato informazioni o notizie sugli statuti. Si tratta, in special modo, di under 44 anni, che vivono nei centri tra i cinque e i diecimila abitanti o nelle città medie (tra i 30 e i 100.000 abitanti). Il loro profilo culturale è medio alto. La quota delle persone che, invece, conosce lo Statuto del proprio comune è ridotta. Solo il 9% sa che esiste o ha mai letto qualcosa. Il profilo di queste persone è abbastanza peculiare: sono soprattutto uomini, con un buon livello istruttivo, di età abbastanza giovane e residente nei centri piccoli e medi» (ANCI, *City democracy, dagli statuti alla partecipazione*, Trieste 30 aprile 2005, 4. Il documento è disponibile su [www.anci.it](http://www.anci.it)). Nella stessa ricerca colpisce che i cittadini intervistati abbiano anche espresso il desiderio di conoscere questo strano oggetto: «In realtà, a conferma dell'attenzione e della valenza che ha questo strumento per i residenti negli oltre ottomila comuni italiani, la quota delle persone che ritiene molto o abbastanza importante che l'amministrazione civica divulghi il proprio Statuto e ne faccia conoscere con chiarezza i contenuti supera nettamente il 90% delle persone intervistate (93%, per la precisione). Una risposta plebiscitaria, che avvalorata il senso di uno strumento troppo spesso vissuto come un mero fatto amministrativo e non come la carta fondamentale della civis locale. Gli italiani non solo sono molto legati al loro comune, vogliono conoscere chiaramente i doveri dell'ente, il suo funzionamento e i diritti e i poteri che hanno i cittadini. Vogliono avere uno strumento che non solo sancisca

assenza d'ogni riferimento alle istituzioni locali nei programmi didattici degli istituti d'istruzione superiore, ma non si può evitare di far riferimento alla superficialità di una vasta schiera di politici locali che, nell'esercizio delle loro funzioni, continuano ad ignorare la principale fonte d'autonomia del proprio comune.

## Gli strumenti partecipativi previsti dagli statuti locali e la loro *vis* innovativa

Il fenomeno della *democrazia celata* assume particolare evidenza proprio con riferimento agli strumenti di partecipazione popolare che trovano per la prima volta origine sia nella legge n. 142/1990, che negli statuti degli enti locali. Questi ultimi prevedono, ad esempio, l'istituzione del difensore civico, ma tale organo, negli anni successivi, è realizzato solo in poche centinaia di comuni e in pochissime province; tutti gli statuti prevedono il referendum consultivo, ma solitamente i politici locali non si premurano di attivarlo, evitando (spesso scientemente) di promuovere questa forma di partecipazione popolare; una gran quantità di statuti prevedono il referendum propositivo, ma i partiti politici preferiscono non fare ricorso al coinvolgimento diretto dei cittadini nell'elaborazione dei programmi e dei piani di sviluppo locale per non rischiare che le decisioni programmatiche (di solito già assunte nelle segreterie dei partiti di maggioranza) entrino in contrasto con le indicazioni popolari; in molti casi si prevede l'obbligatorietà dei pareri delle consulte per la programmazione di settore, ma pochissime volte questi organismi si istituiscono e svolgono regolarmente le loro funzioni. Quanto ad altri strumenti partecipativi d'impulso, come le petizioni e le proposte popolari, sono pochissimi i casi in cui i partiti e i cittadini anche in forma associata mettono in movimento tali strumenti. Molto di rado gli organi decisionali dell'ente locale, prima dell'assunzione di decisioni programmatiche e progettuali, promuovono forme di consultazione preordinata mediante forum e/o assemblee pubbliche nonostante che, nei rispettivi statuti, qualche volta tali consultazioni siano formalmente obbligate. Gli statuti comunali creano vari istituti partecipativi dando il via – pur con i limiti posti dalla legislazione statale – a un fiorire di soluzioni spesso molto interessanti. Tali strumenti della partecipazione possono essere variamente catalogati: alcuni sono direttamente individuati dalla legge e negli statuti sono semplicemente ricalcati; altri nascono dall'autonomia statutaria dei singoli comuni. Questi ultimi possono essere catalogati secondo il loro grado d'incisione nei procedimenti decisionali, per cui alcuni di essi non possono essere considerati come meramente partecipativi, poiché in qualche modo vincolano (anche fortemente) gli organi decisionali del Comune. Altri sono attivati solo su decisione degli organi comunali, per cui hanno possibilità di incidere nella misura in cui detti organi ne favoriscono l'attivazione (spesso restano assolutamente ignorati). Altri ancora, pur essendo concepiti con una *vis* partecipativa apparentemente molto rilevante, sono spesso sottoposti dallo stesso Statuto a condizioni e modi di funzionamento che finiscono per svilirne (in certi casi per annullarne) la forza condizionante.



## Circoscrizioni, consigli di quartiere o frazione

La legge n.142/1990 (capo III) disciplina gli istituti della partecipazione che trovano qui nuova configurazione dopo il fallimento sostanziale della legge n. 278/1976. Alla cristallizzazione degli organi previsti in quest'ultima, infatti, al fine di individuare le forme d'intervento partecipativo della società civile nella gestione dei poteri locali, il riformatore preferisce un rinvio alla principale fonte d'autonomia locale. Il dettato normativo di cui all'articolo 6, 1° co. della legge n. 142/1990 sembra voler delegificare totalmente la materia della partecipazione, evitando di precostituire soggetti specifici. Si fa riferimento, infatti, a libere forme associative e a organismi formalmente individuati dal comune negli statuti e nei regolamenti di partecipazione. Stando ad una prima lettura, sul versante dei rapporti fra società civile e poteri locali lo Stato sembrerebbe non avere alcun ruolo nella disciplina di questi importanti strumenti di democrazia, ma le cose non stanno esattamente così poiché con riferimento all'individuazione dei soggetti istituzionali della partecipazione, l'art. 13 della legge in argomento impone una scelta piuttosto discutibile: la costituzione dei consigli di circoscrizione sulla base di parametri legati al numero di abitanti. Quanto al profilo delle funzioni dei consigli circoscrizionali, il riformatore mette insieme una quantità variegata di materie fra le quali, pur se legate indiscutibilmente da un filo comune, sarebbe stato opportuno tracciare sufficientemente i confini. Queste sono: la *partecipazione* che è intervento della società civile nei procedimenti decisionali dei pubblici poteri, con la finalità di condizionarne le scelte; il *decentramento* che è allocazione decentrata dei poteri comunali verso organi sub-comunali (attiene alla soggettività e all'organizzazione di chi esercita tali poteri); la *consultazione* per la quale sarebbe stato opportuno definire i caratteri con maggiore dettaglio (nei procedimenti decisionali si possono consultare i cittadini, ma anche altri uffici degli enti locali, tecnici esterni etc.); la *gestione dei servizi di base*, che costituisce un importante momento dell'azione amministrativa (può avere un legame con la partecipazione allorché coinvolga i cittadini e le organizzazioni dell'associazionismo diffuso); *altre funzioni* che il comune ha il potere di delegare alle circoscrizioni. Il riformatore, in altre parole, pur mostrando un certo slancio innovativo, non chiarisce a sufficienza i confini fra le diverse materie cui si riferiscono le funzioni delle circoscrizioni. L'articolo 13 della legge n. 142/1990 è poi modificato dall'articolo 10 della legge 25 marzo 1993, n. 81 che nel primo comma sopprime l'obbligo di istituire i consigli nei capoluoghi di provincia e dall'articolo 8 della legge 8 agosto 1999, n. 265. Quest'ultima fonte delegifica le modalità di elezione dei consigli circoscrizionali rinviando le stesse all'autonomia normativa dei comuni. Dopo le modifiche di cui si è appena detto, la situazione cambia a seguito di altri due interventi di modifica<sup>7</sup>, ma il riformatore non salta il fossato del centralismo e le menzionate modifiche, pur essendo in parte dettate da ineludibili esigenze di ampliamento della partecipazione, recano innovazioni contraddittorie rispetto a quelle esigenze. Gli strumenti della partecipazione restano confusi; solo in parte possono dirsi delegificati mentre, nel caso delle circoscrizioni, sono imposti dalla legislazione statale che ne delimita i confini strutturali. La legge n. 142/1990 abrogata dal D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali*), ma il cui articolo 13 oggi rivive modificato nell'articolo 17 di quest'ultimo, come recentemente modificato, obbliga tutti i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti a istituire le Circoscrizioni, lasciando però all'autonomia normativa dello Statuto la possibilità di garantire la partecipazione popolare

<sup>7</sup> Il testo del vecchio articolo 13 rivive con le modifiche nell'articolo 17 del D. Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico). Recentemente è ulteriormente modificato dal comma 29 dell'art. 2, L. 24 dicembre 2007, n. 244, con la decorrenza indicata nell'art. 42- bis, D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, aggiunto dalla relativa legge di conversione.

anche con altri strumenti. La legge le definisce «*Circoscrizioni di decentramento, quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché d'esercizio delle funzioni delegate dal comune*»<sup>8</sup> e rinvia agli statuti e ai regolamenti la disciplina delle loro funzioni e della loro organizzazione. L'obbligo di istituire le circoscrizioni non sussiste per i comuni compresi fra i 100.000 ed i 250.000 abitanti, ma anche per loro, nel caso siano istituite, diventa possibile la stessa autonomia funzionale ed organizzativa prevista per i comuni più grandi. L'ultima modifica del 2007, tuttavia, inserisce un limite che prima non esisteva: le circoscrizioni devono avere una popolazione minima media di 30.000 abitanti.

## Le Consulte

Le *Consulte* sono organismi di partecipazione solitamente facoltativi, ma molti sono gli statuti che li rendono obbligatori, specificandone anche i settori di riferimento: problematiche istituzionali; agricoltura; territorio e ambiente; servizi comunali; lavori pubblici e urbanistici; attività culturali, del tempo libero, problematiche della terza età; giovani; pari opportunità; artigianato, sviluppo economico ed innovazioni tecnologiche; problemi dei quartieri ecc... La loro composizione è mista fra rappresentanti delle associazioni di cui all'apposito albo comunale e singoli cittadini particolarmente esperti nelle materie di riferimento. Le consulte sono elette dal Consiglio comunale secondo gli ordinamenti comunali. Hanno funzioni preminentemente consultive e propositive; con tali funzioni intervengono nella programmazione comunale. L'attività delle consulte, pur se obbligata, non determina vincoli di merito per l'attività decisionale degli organi comunali, ma è del tutto evidente, data la puntualità della norma, che le decisioni contrarie agli atti consultivi e propositivi di questi organismi avrebbero sostanzialmente un forte peso politico. Solitamente, varie norme statutarie riguardanti l'associazionismo locale si ricollegano alle iniziative che attuano il principio di valorizzazione delle libere forme associative di cui all'articolo 8, 1° co., D. Lgs. n. 267/2000. Molti comuni, infatti, istituiscono l'albo delle associazioni, individuando criteri e modalità per la loro valorizzazione fra i quali vi è il coinvolgimento delle stesse associazioni (mediante propri rappresentanti) alle consulte di settore. Lo Statuto del Comune di Bergamo (molto ben articolato), fa rinvio al regolamento di partecipazione per la definizione di forme e modi di tenuta del c.d. *repertorio delle associazioni*<sup>9</sup>. Quelle che possono iscriversi a tale registro (definite *repertoriate*) non hanno scopo di lucro, hanno finalità attinenti agli aspetti della vita comunitaria locale e partecipano alla vita politica e amministrativa locale. La loro valorizzazione avviene mediante un impegno del Comune a favorirle secondo vari criteri e principi. A tal proposito, lo Statuto rinvia i modi e le forme concernenti le attività di valorizzazione al regolamento di partecipazione. Detti criteri e principi possono così riassumersi: la diffusione delle attività associative fra i cittadini; il maggior favore alle associazioni di volontariato nei settori della sicurezza e delle attività sociali, sportive, ricreative, culturali, formative, ambientali; il preferire le associazioni repertoriate nell'affidamento della gestione a terzi di determinati servizi che rientrano nelle rispettive competenze, ferme restando le necessarie condizioni d'equità. Nelle attività consultive disposte dagli organi comunali, le associazioni repertoriate sono soggetti privilegiati<sup>10</sup>. Mediante la consulta, il Comune s'impegna a una programmazione condivisa con i cittadini variamente associati: la consultazione dei cittadini, conformemente alla disciplina statutaria e regolamentare che rappresenta una variabile, è solitamente preordinata alla programmazione annuale e pluriennale dell'Ente. Con una certa approssimazione si potrebbe affer-

<sup>8</sup> Art. 17, 1° co., D. Lgs. n. 267/2000.

<sup>9</sup> Cfr. art. 60, 4° co. Statuto del Comune di Bergamo.

<sup>10</sup> Statuto del Comune di Bergamo, art. 61, 2° co.



mare che gli statuti comunali anticipano (a volte più a volte meno, ma solo in via meramente formale) le nuove modalità partecipative dei portatori di interessi che si ritrovano oggi nelle varie esperienze di programmazione con il territorio come, ad esempio, il bilancio partecipativo ed i processi di Agenda 21 locale previsti nell'attuazione dei principi sullo sviluppo sostenibile.

## I referendum locali

L'istituto del *referendum comunale o provinciale* è una novità di forte rilievo sotto vari punti di vista. Prima della legge n. 142/1990, non si conoscevano strumenti partecipativi come questo: le circoscrizioni erano già state disciplinate dalla legge statale, come si è detto, ma la possibilità di istituire localmente strumenti di democrazia diretta rispondenti a forme e modalità referendarie tipicizzate non si era ancora avuta. L'istituto, pur se solo nella forma del referendum consultivo, è espressamente previsto per la prima volta nell'articolo 6 della legge n. 142/1990; in questo, ai fini della possibilità di prevedere e disciplinare l'istituto in discorso, è fatto rinvio all'autonomia statutaria locale. Nel dibattito parlamentare che precede l'approvazione della legge n. 142/1990, la scelta è molto sofferta: alcuni orientamenti vorrebbero rendere possibile il referendum nelle sue tre forme: consultivo, propositivo e abrogativo; altri non lo vorrebbero affatto; altri ancora ritengono giusto che alle consultazioni referendarie locali possano partecipare anche i giovani che non abbiano ancora raggiunto l'età elettorale e i residenti non cittadini italiani. Dal dibattito emerge una soluzione che resta in vigore quasi due lustri: la legge 3 agosto 1999, n. 265, nel riscrivere l'articolo 6, omette l'aggettivo *consultivo* lasciando agli statuti locali la scelta delle forme referendarie ritenute più idonee nei singoli territori locali. Oggi il testo così modificato rivive nell'articolo 8 del Testo Unico (D. Lgs. n. 267/2000). Gli statuti comunali sperimentano soluzioni diversificate: un gran numero di essi prevede e disciplina il referendum nelle sue tre forme (consultivo, propositivo e abrogativo); altri pur prevedendo l'istituto nella sua forma propositiva, rendono vincolante per gli organi del Comune la proposta popolare ove votata dalla maggioranza assoluta dei partecipanti. Molti statuti ampliano la schiera dei cittadini che possono esercitare la loro partecipazione, consentendo ai giovani residenti dai sedici anni in su di intervenire sia per la promozione del referendum, sia per il voto referendario. Tale ampliamento della base attiva dei referendum, spesso si estende anche agli extracomunitari residenti. Talvolta, le materie sottratte alla disciplina referendaria sono tante e ben elencate, in altri casi l'elencazione difetta e le materie escluse sono poche se non nulle<sup>11</sup>. Il meccanismo previsto, dunque, può essere così sintetizzato: nel caso del *referendum consultivo* su materie d'interesse locale per gli organi comunali di governo (solitamente il Consiglio comunale e/o la Giunta), mediante un procedimento formale di tipo referendario è possibile consultare preventivamente tutto l'elettorato attivo residente, anche ampliando la base di riferimento che può essere allargata a giovani dai sedici anni in su (è questa l'età minima quasi ovunque) e, in molti casi, a residenti

<sup>11</sup> Ad esempio, lo Statuto del Comune di Napoli (art. 12) prevede il Referendum consultivo escludendo la sua applicabilità alle materie di imposte, tasse, tariffe e corrispettivi; atti di designazione, nomina e revoca; atti concernenti il personale del comune, delle circoscrizioni e delle aziende; atti concernenti i diritti delle minoranze e degli immigrati. Lo Statuto del Comune di Latina (art. 77) prevede anche il solo referendum consultivo, ma non elenca materie sottratte a tale strumento partecipativo: si limita a dichiarare che può svolgersi solo su materie d'esclusiva competenza locale. A Catania lo Statuto (art. 48) ammette le tre forme di referendum (consultivo, propositivo ed abrogativo), ma sottrae i provvedimenti comunali su: elezione, nomina, designazione, revoca, decadenza di ogni tipo; disciplina del personale dipendente; tributi ed espropriazioni; regolamenti interni; bilancio preventivo e conto consuntivo; atti di mera esecuzione; atti sulla tutela delle minoranze etniche e religiose; quesiti che sono stati oggetto di referendum nel triennio antecedente.

che dimorano nel territorio comunale in maniera più o meno stabile. Di solito questo tipo di consultazione può essere richiesta direttamente dai cittadini con istanza sottoscritta da percentuali variabili di elettori, e solitamente riferite all'elettorato per la Camera dei deputati; in altri casi tali referendum possono essere promossi dalle associazioni e dai consigli di circoscrizione. Ove la richiesta promani dai cittadini o dalle associazioni, la consultazione per il Comune diventa inevitabile ed allorché alla consultazione referendaria abbia partecipato (solitamente) il 50% + 1 degli aventi diritto, l'organo chiamato alla decisione finale è obbligato a tener conto del responso referendario che non è cosa da poco: l'assunzione di determinazioni da esso difformi, oltre che formalmente motivate, devono essere politicamente soddisfacenti per non rischiare di incrinare il rapporto di fiducia fra rappresentanti politici del comune, da un lato, e società civile, dall'altro. Nel caso avvenga tale incrinatura questa non potrebbe essere equiparata a quella di cui all'attività consultiva delle circoscrizioni che abbiamo già evidenziato. In quel caso, infatti, si avrebbe un contrasto fra organi rappresentativi, mentre qui il contrasto si avrebbe direttamente fra comune e cittadini.

Qualcosa di simile accade per il *referendum propositivo*: il quesito consiste di una proposta deliberativa. Anche questo procedimento, restando nella titolarità degli organi comunali ogni decisione finale, ha natura partecipativa come il precedente. In questo caso ove il referendum abbia esito positivo gli organi comunali si vedono obbligati ad esaminare una proposta formale di deliberazione su materie di competenza comunale, sempre facendo salve le materie dallo Statuto eventualmente escluse. I *referendum abrogativi*, svolti con le modalità e le forme stabilite dagli statuti (questi spesso rimandano ad appositi regolamenti per la loro disciplina di dettaglio), espungono atti assunti dagli organi comunali secondo i limiti di materia variamente imposti. Si tratta di un parallelismo con l'istituto referendario di cui all'articolo 75 della Costituzione in base al quale l'elettorato attivo comunale esercita direttamente il potere decisionale negativo, contrastando gli organi del potere locale. Fuori dai caratteri tipici dei tre referendum locali esaminati, s'intravede un complesso sistema che prevede strumenti non sempre limitati alla partecipazione dei cittadini: talvolta essi travalicano i confini della partecipazione per collocarsi nel novero degli istituti di decisione popolare. Merita una notazione il caso del Comune di Catania che ha una particolarità a dir poco sorprendente: oltre al referendum abrogativo, altre tipologie di questo istituto (propositivo e consultivo) incidono in via decisionale sulla discrezionalità del Comune, vincolando l'Amministrazione alla volontà popolare espressa nella consultazione<sup>12</sup>. In tal modo, i referendum propositivi e consultivi di questo Comune si pongono oggettivamente fuori dalla categoria degli istituti di mera partecipazione. Lo Statuto del Comune d'Aosta stabilisce che «qualora il referendum propositivo sia approvato, la proclamazione del risultato da parte del Sindaco rende efficace ed attuabile il dispositivo della proposta»<sup>13</sup>; nello Statuto di Ariano Irpino si prevede similmente che ove sia stata approvata dalla maggioranza assoluta degli elettori «il competente organo comunale non può assumere decisioni contrastanti con essa [la proposta referendaria (n.d.r.)]»<sup>14</sup>. Nei casi di cui sopra è fatta menzione, gli effetti del referendum ricadono non già sull'abrogazione di atti del Comune, bensì sulla loro produzione e bisogna escludere, nel contempo, che questi referendum, pur se definiti *propositivi*, abbiano la natura tipica degli strumenti partecipativi. Essi, infatti, si collocano sostanzialmente nell'area di quelli dotati di capacità innovativa diretta e l'aggettivo usato si rivela certamente inadatto alla loro sostanziale natura. Non propongono, decidono! Gli organi del governo

<sup>12</sup> L'art. 52, 2° co., Statuto del Comune di Catania, rubricato *Effetti dei referendum*, che chiude il capo II, infatti, così recita: «il risultato dei referendum, discusso entro trenta giorni dalla sua ufficiale comunicazione al Consiglio comunale, vincola l'amministrazione a dar corso alla volontà popolare emersa dalla consultazione».

<sup>13</sup> Cfr. art. 31. Lo Statuto in argomento prescrive, inoltre, la validità della consultazione ove vi abbia partecipato il 35% degli elettori ed il risultato positivo ove abbia votato favorevolmente almeno il 28% degli elettori.

<sup>14</sup> Cfr. Art. 96, Statuto del Comune di Ariano Irpino.

locale, dal canto loro, devono solo favorire la consultazione e dar seguito al responso. Gli statuti locali hanno creato un tipo di referendum che non trova con altri istituti di democrazia previsti dall'ordinamento, similitudine alcuna. Si dimostra così l'esistenza di una figura referendaria assolutamente nuova rispetto agli altri tipi di referendum già conosciuti.

## Considerazioni d'insieme

Limitando la nostra indagine al sistema di partecipazione locale delineatosi nella fase antecedente alla revisione del Titolo V, Cost. del 2001, nella rassegna che precede, abbiamo tentato di evidenziare la portata innovativa del sistema stesso. Da uno sguardo d'insieme, si potrebbe affermare che gli strumenti partecipativi previsti dagli statuti comunali poco più di vent'anni fa erano inesistenti ed oggi costituiscono una risorsa non ancora messa a frutto. Grazie ad essa, in ogni collettività locale i cittadini hanno raggiunto rilevanti possibilità (parliamo di una situazione potenziale, la realtà è ben diversa) d'incidere sull'esercizio dei poteri locali, orientarne le scelte politiche con tempestività e, spesso, anche in via vincolativa. I cittadini possono intervenire con poteri di controllo nel merito di scelte politiche ritenute errate; possono incidere, successivamente, in via abrogativa, su atti entrati in vigore. Le libere forme associative possono avere un ruolo nella programmazione locale in qualsiasi fase procedimentale: possono essere valorizzate al punto da diventare parti necessarie di una programmazione cambiata rispetto al vecchio modo unilaterale e imperativo. La nuova programmazione (che abbiamo definito *programmazione con il territorio*) può essere il frutto di una condivisione popolare che usa molteplici strumenti mai esistiti prima. Non è negabile – se si misurano le trasformazioni istituzionali, come giusto, a lunghi periodi – che il fenomeno sia assolutamente nuovo: non sembra, da uno sguardo alle istituzioni del passato nemmeno tanto remoto, che in precedenza gli ordinamenti avessero creato simili *attrezzature* giuridiche di partecipazione popolare. Peraltro, non pare che in passato questa sia mai stata *possibile* per tutti (o per la grande maggioranza della popolazione): né i regimi dei signori e dei principi, né quelli dell'assolutismo e dello Stato liberale avevano mai *concesso* tanto. Senza voler enfatizzare questo importante momento di crescita, ci sembra che il percorso iniziato dalla prima riforma delle autonomie locali si orienti in senso progressivo. Tale nuova realtà, tuttavia, non ha energia propria: può essere volta a un vero ampliamento della partecipazione popolare, solo mediante una crescita della coscienza civica delle collettività locali, al momento fortemente ristagnante. Gli strumenti partecipativi di cui abbiamo discusso sin qui si collegano alle esperienze extra-giuridiche di A21L (Agenda 21 Locale) e si inseriscono in un movimento civico *glocalistico* che, nonostante il contesto degenerativo della classe politica può svilupparsi notevolmente. Per non ingenerare eccessivo ottimismo, sembra opportuno evidenziare alcune contraddizioni che ci sembrano centrali, anche al fine di *verificare* un po' quell'ottimismo che (preso nella giusta misura) non dovrebbe mai abbandonarci. Gli strumenti della partecipazione sopra illustrati, conoscono negli enti locali un grado di attuazione al momento molto scadevole per via di un generalizzato appiattimento della classe politica sul sistema della sola rappresentanza, ancora inteso come metodo democratico *tout court*. Si verifica, inoltre, un curioso fenomeno che vede, da un lato, svilupparsi in un ventennio una selva di strumenti giuridicamente rilevanti (formalizzati in quasi tutti gli statuti degli enti locali) atti a garantire una consistente partecipazione popolare, dall'altro, una lontananza abissale da essi della società civile. Anche quando le libere forme associative svolgono attività mirate alla tutela degli interessi comuni (come le associazioni ambientaliste che si mobilitano contro sull'inquinamento delle acque di balneazione; i comitati spontanei che osteggiano la trasformazione delle coste adriatiche in zone di ricerca petrolifera; le associazioni culturali che rivendicano la tutela dei beni artistici e culturali etc.), esse generalmente non puntano all'utilizzo degli strumenti co-

munali della partecipazione (come i referendum), e non pongono come rivendicazione il corretto funzionamento degli istituti consultivi formalmente previsti dagli statuti comunali (come le consulte). Al fenomeno sopra descritto (già in sé preoccupante: le associazioni della società civile dovrebbero conoscere gli strumenti giuridici utilizzabili per promuovere un forte senso civico e un compatto movimento municipalista), si aggiunge che le classi politiche locali non mostrano interesse alcuno per diffondere una corretta e compiuta informazione (presupposto necessario della partecipazione). In realtà, la partecipazione popolare, ove correttamente e consapevolmente esercitata, contrasterebbe con la visione del potere incentrato sul sistema della sola rappresentanza. Ma vi è di più: a seguito dei più recenti fenomeni degenerativi delle classi politiche (locale o nazionale), la partecipazione entrerebbe in un conflitto senza quartieri con un sistema dei poteri locali sempre più nelle mani di gruppi politici dediti alla gestione di affari lobbistici e di potentati economico/finanziari, orientati alla massimizzazione dei profitti ed alla mortificazione delle risorse del territorio. Per un verso, tuttavia, la creazione degli strumenti di partecipazione così formalmente diffusi negli statuti, si manifesta come passaggio obbligato nella via maestra del nuovo Stato (cui il diritto positivo, dunque, dà delle risposte), per l'altro, si verifica la sostanziale indisponibilità della classe politica – che pure tali strumenti ha creato – a un gioco autenticamente democratico, incentrato sul confronto fra gli interessi che la partecipazione, ove resa correttamente funzionante, inevitabilmente concilierebbe.

## Modelli della democrazia deliberativa

Concluso l'esame degli strumenti della partecipazione popolare aventi una rilevanza giuridica poiché previsti e disciplinati da varie fonti dell'ordinamento, resterebbe da rivolgere attenzione a un altro fenomeno sia culturale (come corrente del pensiero politico/sociologico) sia empirico, che contemporaneamente si sviluppa su un piano extra-giuridico. Per alcuni versi, tale fenomeno non differisce dal precedente: i due, di là dalla rispettiva natura che li distingue, hanno in comune che alla fine debbano rapportarsi al tradizionale sistema rappresentativo, poiché nessuno dei due, invero, di questo auspica la trasformazione strutturale o addirittura la sostituzione. Parlare di democrazia *deliberativa*, per un giurista non è agevole. Egli è portato a pensare il concetto di *deliberazione* in senso tecnico. Il Parlamento delibera una legge, il Consiglio comunale un atto amministrativo. E così un pubblico potere decide ciò che poi si impone a tutti. Si *delibera* un provvedimento di diritto positivo. I c.d. *deliberativisti*, invece non hanno questo approccio ed indicano con l'aggettivo in argomento attività coinvolgenti svariati gruppi di soggetti, volte non già a decidere per tutti, bensì ad intervenire (in vari modi, come vedremo) sulla *voluntas* di chi decide. Secondo i deliberativisti, la crisi del sistema rappresentativo, inteso tradizionalmente in senso aggregativo (volto cioè all'*aggregazione* di svariati interessi spesso fortemente configgenti fra loro), conduce alle degenerazioni politiche dell'era contemporanea. «Per scongiurare la degenerazione di questa deriva anti-politica e con essa delle spinte autoritarie, populiste, tecnocratiche ed elitarie che la sostanziano, è necessario ripensare radicalmente la teoria e la prassi democratiche»<sup>15</sup>. L'idea innovativa che si propone muove dalla teorizzazione del mutamento della posizione dell'uomo di fronte al potere: si tratta della nuova dimensione nella quale si trova l'individuo che, nella transizione dallo Stato liberale al pluralismo sociale e politico, da suddito diventa soggetto attivo. Insomma, tale idea innovativa ricalca il nucleo essenziale della nuova forma di Stato<sup>16</sup>. In particolare, l'elaborazione della proposta *deliberativistica* prende avvio dalle approfondite riflessioni di Ha-

<sup>15</sup> Così D. ZOLA, *Le prospettive della democrazia deliberativa* in *id.* (cur.), *Dopo la politica*, Roma, 2008, 73.

<sup>16</sup> V. *supra*, I, *Note introduttive*.

bermas sull'insufficienza del modello aggregativo (la regola della maggioranza e sue varianti) che si basa su competizioni elettorali regolate dal mercato. Da premesse significative (radicali) secondo cui fra democrazia e capitalismo sussisterebbe un «*insolubile rapporto di tensione*»<sup>17</sup>, e da considerazioni altrettanto importanti secondo cui i principi pluralistici formalizzati nelle costituzioni implicherebbero necessariamente il primato della società sui sistemi economico e politico, Habermas teorizza una democrazia sostanziale incentrata sulla comunicazione e sul consenso nella società civile. «*Piuttosto che nella ragione delle forze produttive [si commenta (n.d.r.)], è nella forza produttiva della comunicazione, che si esprime nei movimenti civili di emancipazione, che ogni dominio politico dovrebbe trovare legittimazione*»<sup>18</sup>. Da ciò discende che la legittimazione dello Stato democratico non è più nel voto, bensì nella capacità (o nella possibilità, ci sembra più corretto) della società civile di esprimere in auto deliberazione (attraverso la pratica del dibattito, della discussione razionale sui temi pubblici, della prevalenza della ragione e della condivisione sulla mera aggregazione degli interessi egoistici) l'interesse collettivo che attiene al bene comune. Secondo quest'approccio, si diceva, la deliberazione punta non a una sommatoria di interessi da giustapporre da parte degli organi rappresentativi, ma alla persuasione pubblica incentrata su valutazioni razionali condivise. In una situazione di discussione svolta in seno ad un collettivo di persone, s'impone la riflessività sulle opinioni di ciascuno. Quando presentano il loro punto di vista e la loro posizione agli altri, gli individui devono supportarli articolando buone ragioni in un contesto pubblico di fronte ai loro co-deliberatori. Ognuno è dunque costretto a pensare dal punto di vista di tutti quelli di cui sta «corteggiando» l'accordo<sup>19</sup>. Tale pratica, punta al consenso dei deliberanti basato non già sulla *contrattazione* fra gli interessi egoistici o sulla loro *conciliazione*, bensì sull'oggettività di argomentazioni razionali. Questo è possibile nella misura in cui i deliberanti sono capaci di trascendere dal proprio orizzonte di interessi personali. In questo modo, a seguito di una pratica discorsiva condivisa e, soprattutto, in assenza di ogni costrizione, la deliberazione sarebbe in grado di porre norme intersoggettive valide per tutti<sup>20</sup>. Questi processi deliberativi, si svolgono nel seno della società civile intesa come *terza sfera* fra Stato e mercato. Essa è la sola in cui, a differenza degli istituti politici decisionali e del potere economico, è possibile lo svilupparsi dei valori condivisi. La società civile, infatti, «*può essere interpretata come quel regno delle associazioni intermedie, al di fuori della presa diretta degli imperativi sistemici del potere e dell'economia capitalista, retto dal principio dell'adesione volontaria da parte dei propri membri*»<sup>21</sup>. Come tale essa può svolgere un impulso persuasivo nei confronti delle istituzioni democratiche, e genera *ragioni e volontà* che diventano oggetto di deliberazioni collettive. In tale veste, esse dovrebbero acquistare rilevanza nei confronti delle organizzazioni istituzionali. Questo interscambio ipotizzato dai deliberativisti può svilupparsi sia nell'esercizio delle funzioni legislative, sia di quelle amministrative, determinando così la possibilità che si accorci la plurisecolare distanza fra politica e società. Tale processo potrebbe avvalersi di forme di rappresentanza «*informale, per la scelta dei partecipanti; assegnare un ruolo decisionale oppure solo consultivo per i deliberanti; contemplare la mobilitazione di esperti, amministratori, associazioni, gruppi informali, o di tutti questi soggetti allo stesso tempo [...]; delegare ad attori della società civile compiti di regolazione o di monitoraggio delle politiche, oppure l'erogazione diretta di determinati servizi sul territorio*»<sup>22</sup>.

Passiamo ad esaminare alcune esperienze che fanno riferimento alla costruzione teorica deliberativa sopra brevemente illustrata. La letteratura specialistica parla di varie migliaia di

<sup>17</sup> J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, 1981, II, 1008.

<sup>18</sup> Così E. GREBLO, *Democrazia*, Bologna, 2000, cit., 167.

<sup>19</sup> Così S. BENHABIB, *Toward a Deliberative*, cit., 71-72.

<sup>20</sup> Su questo argomento si veda anche J. COHEN, *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in J. BOHMAN-W. REHG (cur.), *Deliberative democracy*, cit., 67-92.

<sup>21</sup> Così D. ZOLA, *Le prospettive*, cit., 80.

<sup>22</sup> D. ZOLA, *Le prospettive*, cit., 89.

applicazioni avutesi prevalentemente nel mondo anglosassone. In Italia, invece, tali esperienze sarebbero in numero molto inferiore, limitate, in prevalenza a casi più o meno consimili a quelli anglosassoni<sup>23</sup>. Delle c.d. *pratiche deliberative*, non esiste una tipologia unitaria, bensì una molteplicità di varianti. Tutte però accomunate da un unico filo conduttore volto al perseguimento delle finalità deliberativistiche. Prendiamo in esame i più significativi: a)-i sondaggi deliberativi (*Deliberative polls*); b)-le giurie dei cittadini (*Citizen Jury*); c)-il *consensus conferences*.

Per analizzare il primo tipo (il sondaggio deliberativo), partiamo da un'autorevole succinta illustrazione: «L'idea è semplice. Prendiamo un campione casuale dell'elettorato e facciamo incontrare tutte queste persone in un unico luogo. Facciamole immergere nelle questioni, fornendo loro materiale informativo accuratamente bilanciato, favorendo una discussione intensa in piccoli gruppi e dando loro l'opportunità di interrogare esperti e rappresentanti politici di vario orientamento. Alla fine di parecchi giorni di intenso dibattito, esaminiamo in dettaglio le opinioni dei partecipanti. Il sondaggio risultante offre una rappresentazione del giudizio informato del pubblico, il punto di vista a cui giungerebbe l'intera collettività se fosse stata sottoposta a quell'esperienza»<sup>24</sup>. Individuato un campione casuale di elettori (o residenti? Dipenderà dal tipo d'indagine che s'intende svolgere), questo, dietro compenso (tali indagini comportano sempre un costo), si riunisce per un tempo prestabilito (uno o più week end, una settimana per tutti i giorni, a giorni alterni etc.) e discute su una questione di pubblico interesse (una variante al PRG, un progetto strategico, la gestione di una riserva naturale etc.) dopo aver ricevuto tutte le informazioni di carattere tecnico e giuridico che ineriscono a detta questione. Nel periodo di discussione (che avviene per gruppi di lavoro organizzati e seguiti da facilitatori esperti, che favoriscono il massimo della trasparenza e dell'imparzialità dei lavori), questi cittadini possono consultare tecnici, esperti, politici ed altri portatori di interessi sulla base di regole prestabilite. Normalmente, dette operazioni si svolgono sotto l'osservazione costante di network radio-televisivi, che garantiscono il massimo della trasparenza poiché tutti possano seguirle. Al termine del processo, il gruppo delibera un orientamento in merito alla questione di pubblico interesse sottoposta al suo esame. Verosimilmente, dato il carattere di rappresentatività del campione, detto orientamento dovrebbe coincidere con quello dell'intera collettività rappresentata.

La Giuria dei cittadini, come suggerisce la stessa definizione, è un gruppo scelto anch'esso secondo modalità di campione, ma non risponde a criteri di rappresentatività statistica. Mira, pertanto, a una rappresentatività di tipo sociologico (maschi, femmine, età, livello d'istruzione etc.). Il *nomen (Jury)* è mutuato dal processo penale di tipo anglosassone: è sottoposto al gruppo un determinato capo d'accusa inteso in senso atecnico (una questione controversa). Se si pensa alla vita di un comune, ad esempio, tale *capo di accusa* potrebbe essere una determinata scelta di merito che la maggioranza sia in procinto di adottare, ovvero abbia già adottato, che abbia avuto una forte opposizione da parte della stampa locale, dell'opinione pubblica o altro. Ascoltati i *testimoni* (esperti, portatori di interessi, politici, etc.) a favore e contro, la giuria delibera, anche qui, un orientamento che deriva dall'attività pseudo-giudiziaria incentrata, come si vede, a una discussione di merito simile a quella del sondaggio deliberativo, ma su basi diverse. Similmente al sondaggio, anche questa pratica richiede il coinvolgimento di facilitatori ed esperti. Comporta dunque, come la precedente, un investimento economico da parte di chi la promuove, che riguarda anche i cittadini coinvolti<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Su questo tema, v. per tutti D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. PASQUINO (cur.), *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, 139 ss.

<sup>24</sup> J.S. FISHKIN, *The voice of the People: Public opinion and Democracy*, trad. it., *La nostra voce: opinione pubblica e democrazia*, Venezia, 2003, 162.

<sup>25</sup> Su tali esperienze, prevalentemente nel mondo anglosassone, v. T. WAKEFORD, *Citizen Juries: A radical alternative for social research*, in [www.soc.surrey.ac.uk](http://www.soc.surrey.ac.uk).



Le conferenze deliberative (*consensus conferences*) si istituiscono anche a campione casuale stratificato di cittadini, questa volta in numero variabile, ma ristretto (dalle dieci alle venticinque persone). Il gruppo lavora durante incontri di preparazione solitamente nei week end (sempre avvalendosi di informazioni preliminari che possano metterlo in condizione di immergersi nei dettagli tecnico/giuridici dei problemi ad esso sottoposti). Il lavoro si conclude con una conferenza finale che dura circa quattro giorni: nei primi due il gruppo risponde a domande dei cittadini (a gruppi denominati solitamente *panel*), negli ultimi due il gruppo prepara il documento finale che è una *raccomandazione* sul merito della questione sottoposta alla conferenza. Tale documento è presentato a un pubblico più ampio, alla presenza di esperti e portatori di interessi; il gruppo può apportare delle modifiche prima della trasmissione agli organi decisionali.

In Spagna<sup>26</sup>, all'inizio del secolo corrente, si apre l'esperienza dei bilanci partecipativi in alcuni comuni nei pressi di Madrid (Getafe, leganés), nei Paesi Baschi, in alcuni comuni della Catalogna, dell'Andalusia e di Castilla-La Mancha. Anche con queste esperienze si porta avanti il tentativo di coniugare democrazia rappresentativa e partecipazione popolare come in alcune applicazioni dell'America Latina. I processi partecipativi – che in tutte le realtà dove si sviluppano, presentano caratteri fondamentalmente simili – sono autonomamente regolamentati e constano di alcune fasi fra loro strettamente legate e conseguenti. La prima, di carattere assembleare, è quella della partecipazione diretta dei cittadini in riunioni aperte a tutti; la seconda consta di un esame delle proposte al fine di verificarne la fattibilità sulla base di criteri tecnici, ovvero di valutarne l'opportunità tenendo presenti le risultanze della prima fase di coinvolgimento diretto dei cittadini. La terza fase è quella che ordina le proposte secondo priorità che sono fissate dai partecipanti. I modelli partecipativi sono vari: possono essere a base associativa, mista o individuale; il coordinamento delle assemblee è strutturato in maniera abbastanza simile nelle varie realtà (sulla base dei regolamenti di partecipazione), ma, talvolta, è affidato direttamente ai cittadini che, in tal caso, seguono vari corsi di preparazione ed informazione. Solitamente, a conclusione della prima fase di natura assembleare, si eleggono i rappresentanti dell'assemblea che, in qualità di delegati del bilancio partecipativo, stabiliscono un ordine di priorità fra le proposte emerse, da portare agli organi decisionali del comune. Gli organismi di coordinamento hanno varie denominazioni secondo le realtà locali e dei modelli di bilancio che si adottano.

Un grado notevole d'interesse riveste l'esperienza delle c.d. *giurie civiche* berlinesi, i cui componenti per metà sono estratti a sorte a cura degli apparati amministrativi, secondo criteri che ne garantiscano la più ampia rappresentatività sociale. Ci si riferisce a una sperimentazione che si svolge a Berlino per tutto il 2002, conclusasi nel dicembre 2003. In essa, nel quadro di una riforma generale dei quartieri, si formano consigli di cittadini chiamati ad esprimersi sull'utilizzo dei fondi di bilancio destinati ad un programma di riqualificazione urbana denominato *Città sociale*. Una parte di questi fondi (circa 500.000 euro) sono conferiti a consigli di cittadini denominati *giurie civiche*, per poterne disporre direttamente in ognuno dei diciassette quartieri prescelti. Detti organismi sono composti per metà da cittadini estratti a sorte e per metà da cittadini attivi nei rispettivi quartieri. L'estrazione a sorte coinvolge da 200 a 300 persone per ogni quartiere: queste sono invitate a un periodo di partecipazione consistente in una media di quattordici riunioni in un intervallo di circa sei mesi. L'impegno richiesto è notevole ed alle riunioni partecipano attivamente circa il 14% degli interpellati. L'esperienza s'ispira alla nuova concezione dello Stato, *stimolatore* (*aktivierender Staat*) di un coinvolgimento innovativo dei cittadini singoli o associati, nei processi decisionali della pro-

<sup>26</sup> Per uno studio più approfondito dell'esperienza spagnola, è fatto rinvio a E. G. FERNANDEZ, *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa* cit., 70 ss.

grammazione locale. Un'attività di *management di quartiere* svolge funzioni di coordinamento, preparazione, informazione e animazione dei dibattiti. La concezione dello *Stato stimolatore*, secondo un recente studio<sup>27</sup>, si colloca un percorso mirato al raggiungimento di un duplice obiettivo: l'*empowerment* della popolazione e l'ammodernamento dell'amministrazione pubblica. Lo scenario si apre su una città come Berlino, luogo emblematico per i movimenti sociali benché in regresso. I partecipanti, dopo aver lavorato collegialmente per settimane, pervengono all'approvazione di micro-progetti di riqualificazione urbana. La particolarità dell'esperienza berlinese, rispetto a molte altre, risiede nel metodo dell'estrazione a sorte di una parte dei partecipanti. Questa si attiva secondo una visione molto ponderata del sorteggio, evidenziandone vari pregi quali, ad esempio, la possibilità di coinvolgimento di comuni cittadini che poi vengono sufficientemente informati sotto vari punti di vista, per opera degli animatori della partecipazione. Si può evitare così che intervengano professionisti della politica e della partecipazione (chi partecipa sempre); si può evitare la corruzione; si può favorire la rappresentatività dei cittadini da un punto di vista sociologico, con riguardo ad alcuni criteri guida come l'età, la scolarizzazione, il livello sociale e altro<sup>28</sup>.

Caratteri di grande innovazione riveste l'esperienza del *débat public* in Francia. Questa, per via di un'affinità di sistema che risale all'epoca liberale ed ha innervato l'intera esperienza amministrativa italiana sino alle prime grandi riforme nello scorcio del XX secolo, potrebbe persino essere ritenuta *adottabile* nei nostri ordinamenti, a completamento di una legislazione che contiene già forti indirizzi d'innovazione, come si è già detto<sup>29</sup>, ma anche altrettanto forti elementi di contraddizione<sup>30</sup>.

Dalle cose dette sin qui, si potrebbe dedurre che gli strumenti della democrazia c.d. *deliberativa* costituiscano una novità rispetto agli strumenti partecipativi che abbiamo esaminato nei precedenti paragrafi. Essi, almeno in Italia, non hanno una fonte giuridica e provengono da un'elaborazione teorica ricca di spunti per ripensare la democrazia del futuro. Ma questo non vuol dire che tale fonte non potrebbero mai avere. Gli statuti comunali, infatti, potrebbero certamente prevedere, fra quelli classici di cui sopra abbiamo riferito, anche le giurie dei cittadini o le *consensus conferences*. Tale eventualità, tuttavia (che non è per nulla remota: i consigli comunali possono modificare gli statuti ed aggiungere altre forme di partecipazione popolare e/o modificare quelle esistenti), finirebbe per dimostrare ulteriormente, la fondamentale comunanza (di cui abbiamo fatto cenno in apertura di questo paragrafo) fra i due tipi di strumenti: entrambi devono rapportarsi alla classe politica che governa. In altri termini, l'efficacia degli strumenti della partecipazione, siano essi giuridicamente rilevanti o meno, si lega al grado di *accogliimento* degli stessi da parte della classe politica. Questa potrebbe, come in effetti avviene, non *lasciarsi partecipare* attraverso vari modi. Nell'esposizione degli strumenti partecipativi nel precedente paragrafo e in apertura del presente capitolo, abbiamo avuto modo di segnalare il c.d. fenomeno della democrazia *velata*. Ebbene, in questi ultimi vent'anni, nella maggioranza dei comuni italiani lo stato di profonda e cronica disinformazione dei cittadini, sulla formale presenza di importanti strumenti partecipativi negli statuti locali, ma, ancor più, sull'esistenza stessa dello statuto in ogni comune, ha rappresentato il più efficace modo per

<sup>27</sup> A. ROCKE-Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa* cit., 89 ss.

<sup>28</sup> La scomparsa del sorteggio nelle democrazie occidentali, costituisce un rilevante elemento di riflessione. Si concorda in questo con A. ROCKE-Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte*, cit. 95, ss., i quali, richiamando opportunamente Tocqueville ne *La democrazia in America*, sottolineano il ruolo *educativo* delle giurie poiché inducono cittadini comuni ad occuparsi anche di affari che non rientrano nelle loro abituali attività quotidiane. In tal senso dette giurie appaiono come un efficace mezzo per far *regnare* il popolo e per insegnargli a *regnare*.

<sup>29</sup> V. *supra*, II, II.

<sup>30</sup> Su tale esperienza cfr. Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public»*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa* cit., 101.

*non lasciarsi partecipare* da parte di una classe politica contraddittoria e retriva. La promozione di iniziative volte al ruolo diretto dei cittadini attraverso l'attivazione di ogni strumento partecipativo, dunque, ricade nella capacità della società civile e delle sue libere associazioni di indurre (o costringere) le istituzioni rappresentative tradizionali ad aprirsi alla democrazia. Ma questa è una battaglia che almeno in Italia, stando alle trasformazioni in atto (*in peius*) nel mondo della politica, non sembrerebbe aver influito sensibilmente su un sistema politico tradizionale sempre più orientato in un senso *leaderistico* ed imprenditoriale.

Vi sono, infine, altri profili che, nel quadro sopra rappresentato, si delineano negativamente ed ostacolano un valido percorso di rinnovamento della politica. Uno di questi è senz'altro quello che attiene alla reazione della politica all'incalzare dell'iniziativa proveniente dalla società civile. Vi sono casi di effettivo accoglimento delle domande civili, e situazioni di eccellenza che testimoniano il farsi strada nella classe politica di slanci rinnovatori senz'altro encomiabili: abbiamo sopra più volte fatto riferimento al movimento delle città sostenibili d'Europa ed ai processi di A21L; si sviluppano a centinaia negli USA, in Australia, in Europa occidentale, ed in genere nel mondo anglosassone, esperienze di democrazia deliberativa, proprio su commissione dei c.d. *policy making* che ne assumono anche gli oneri economici, poiché, come abbiamo detto più volte, la democrazia costa. Da un lato però (specie in Italia), questo fenomeno occupa ancora uno spazio marginale, di fronte alla grande maggioranza dei governi locali che preferiscono ignorare il bisogno di partecipazione popolare al governo delle scelte (che equivarrebbe al compimento del percorso pluralistico occidentale, invece così lontano); dall'altro, si diceva, in generale la classe politica non mostra segni di evoluzione nel senso della democrazia. Sicché sovente i politici locali compiono ellittiche acrobazie per falsare e rendere inutili gli strumenti della partecipazione, allorché diventi inevitabile metterli in movimento (far svolgere referendum consultivi in condizioni di più assoluta disinformazione dei cittadini sulla questione posta a referendum; creare consigli di quartiere *fotocopia* degli schieramenti consiliari, che diventano casse di risonanza delle decisioni già prese; influire sulla composizione dei campioni dei sondaggi deliberativi e delle giurie dei cittadini al fine di ottenere risultati *pilotati*; predeterminare la composizione delle consulte di settore in modo che queste operino nell'interesse unidirezionale di una categoria e non dell'interesse comune etc.). in Italia, come si vede, rispetto ad esperienze più avanzate che si profilano negli scenari globale, il cammino è molto più lungo, ma molto si è fatto e moltissimo deve essere ancora fatto. Le nuove generazioni hanno bisogno di esempi!