

# Democrazia partecipativa e integrazione dei gruppi deboli. Una premessa Participatory democracy and integration of vulnerable groups. An introduction

di Angela Di Gregorio

**Abstract:** The contribution makes some introductory considerations on 'The new perspectives of participatory democracy and the integration of vulnerable groups', to which the current special section of DPCE online is dedicated. The main doctrinal characteristics of participatory democracy are outlined and its potential and limits are taken into account, also on the basis of practical examples, which will then be treated in detail by the contributions of the section.

**Keywords:** participatory democracy; vulnerable groups; stakeholders; decision-making process.

## 1. Le ragioni della democrazia partecipativa tra definizioni e prassi

L'iniziativa di proporre una riflessione sul tema della democrazia partecipativa nell'ambito degli studi di diritto pubblico comparato risponde ad una serie di ragioni, di tipo sia dottrinale che pratico.

Si tratta di un tema non nuovo che riguarda tecniche o strumenti – abbinati alla relativa speculazione teorica – indagati nelle discipline politologiche o sociologiche, mentre in ambito giuridico i relativi temi sono stati oggetto di studio prevalentemente nel diritto amministrativo. La prassi, infine, si è tradizionalmente sviluppata in alcuni settori specifici (ambiente, pianificazione territoriale, bilanci locali).

Nonostante quanto premesso, rilanciare la riflessione su questi argomenti non sembra inutile per una serie di ragioni, tra cui la volontà di rimediare alla fase di compressione che la partecipazione ha subito (nelle sue varie forme e sedi di espressione) nel periodo dell'emergenza pandemica. Ci sono poi una serie di manifestazioni innovative di questi strumenti che si diramano al di fuori degli ambiti più battuti dalla prassi. Si vedano le proposte uscite dalla Conferenza sul futuro dell'Europa nel maggio 2022<sup>1</sup>, la

---

<sup>1</sup> Si è trattato di un processo dal basso verso l'alto, incentrato sui cittadini, che hanno potuto esprimere la propria opinione su ciò che si aspettano dall'Unione europea. Alcune delle raccomandazioni del panel di cittadini 2 (Democrazia europea/Valori e diritti, Stato di diritto, sicurezza) si riferiscono esplicitamente alla democrazia partecipativa per veicolare i valori, fare pressione sui governi tecnocratici o sui populistici, per avere maggiore trasparenza nei processi decisionali e nella *governance*.

partecipazione degli *stakeholders* a vari tipi di processi decisionali sia a livello europeo che nazionale<sup>2</sup>, le *call* per progetti di ricerca europei che sollecitano la riflessione su questi temi<sup>3</sup>, processi costituenti o di revisione costituzionale che includono fasi partecipative importanti<sup>4</sup> e che coinvolgono anche settori sociali portatori di interessi “deboli”, non strutturati e privi di visibilità nei circuiti tradizionali della rappresentanza. In verità, è proprio l'estensione ai

---

Vedi F. Fabbrini, *La Conferenza sul futuro dell'Europa: potenzialità e problematiche*, Centro Studi sul Federalismo, giugno 2021; L. Nocera, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di una più attiva partecipazione dei cittadini europei*, in *Nuovi Autoritarismi e Democrazie*, n. 1, 2022; P. Severino, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2022.

<sup>2</sup> Includo le consultazioni delle parti interessate nell'ambito della redazione, da parte della Commissione europea, dei rapporti annuali sullo stato di diritto, che coinvolgono organizzazioni rappresentative di specifiche categorie (*European Association of Judges, European Network of Councils for the Judiciary, Council of Bars and Law Societies of Europe, European Broadcasting Union, European Federation of Journalists*) o della società civile. Per maggiori informazioni vedi [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en).

<sup>3</sup> Si rileva una particolare enfasi sulla partecipazione democratica in una serie di *call* del Programma *Horizon Europe- Work Programme 2021-2022* ([https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-1-general-introduction\\_horizon-2021-2022\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-1-general-introduction_horizon-2021-2022_en.pdf)). In particolare nel *cluster 2 (Culture, creativity and inclusive society)*, si individuano delle linee programmatiche al fine di supportare le organizzazioni della società civile, per incoraggiare e facilitare la partecipazione attiva alla costruzione di un'Unione più democratica attraverso forme di “citizen's engagement”. Nella specifica *call* su *The future of democracy and civic participation*, si ritiene che bisogna mirare a «migliorare ed espandere l'implementazione della partecipazione civica», comprese le comunità e categorie di popolazione meno impegnate, a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo, e di «perfezionare l'articolazione tra processi deliberativi ed istituzioni rappresentative nelle democrazie liberali, anche tramite approcci sperimentali». Per una versione aggiornata della *call* europea si rinvia a: [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-5-culture-creativity-and-inclusive-society\\_horizon-2023-2024\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2023-2024/wp-5-culture-creativity-and-inclusive-society_horizon-2023-2024_en.pdf). Vedi anche il *Centre on Participatory and Deliberative Democracy* ([https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/participatory-democracy_en)) istituito dalla Commissione europea.

<sup>4</sup> Oltre al più noto caso cileno (sul quale si rinvia al contributo di G. Naglieri su questa sezione monografica nonché al dibattito ospitato su DPCE on-line, [Osservatorio Cile | DPCE Online](#)), si veda il caso dell'Irlanda, dove attraverso lo strumento delle assemblee cittadine si formulano anche proposte di revisione costituzionale. Da ultimo U. Quill, *Ireland's Citizens' Assembly on Biodiversity Loss: Potential and Limitations for Deliberative Democracy*, *ConstitutionNet*, International IDEA, 31 January 2023, <https://constitutionnet.org/news/irelands-citizens-assembly-biodiversity-loss>.

Altre iniziative piuttosto recenti si sono verificate in Belgio (ci riferiamo alle proposte per contribuire alla VII riforma dello Stato che dovrebbe completarsi nel 2024; vedi il dossier del Senato francese *Les mécanismes de participation et de délibération citoyennes*, Étude de législation comparée n° 314 - mars 2023, in <https://www.senat.fr/lc/lc314/lc314.html#toc71>), Scozia (la prima assemblea dei cittadini scozzesi convocata dal governo nell'aprile 2019 ha formulato raccomandazioni su diverse questioni costituzionali incluso il futuro referendum sull'indipendenza, vedi <https://www.gov.scot/publications/research-report-citizens-assembly-scotland/>). X. Contiades, A. Fotiadou (Eds.), *Participatory constitutional change: The people as amenders of the constitution*, Routledge, 2018.

gruppi più deboli ed emarginati della popolazione a rappresentare la vera sfida degli strumenti di partecipazione, uscendo fuori dalla logica della partecipazione elitaria, riservata ai gruppi più organizzati, motivati e preparati che spesso sembra presiedere a queste formule partecipative<sup>5</sup>.

Per quanto riguarda l'inquadramento teorico degli istituti di democrazia partecipativa, esiste una copiosa letteratura in materia, di impronta multidisciplinare, che appare tuttavia non univoca nella delimitazione del campo di azione delle diverse forme partecipative, non catalogando gli istituti in maniera uniforme, soprattutto nella diversificazione tra democrazia diretta, deliberativa e partecipativa<sup>6</sup>. La definizione più rigorosa è quella formulata da Umberto Allegretti, tra i principali studiosi italiani dell'argomento, utile come base di partenza per distinguere gli istituti di democrazia partecipativa dalle molte e variegata forme in cui la partecipazione democratica può estrinsecarsi al di fuori del circuito della democrazia rappresentativa e diretta: «Si tratta di forme di intervento diretto dei cittadini, nella qualità di semplici cittadini, all'interno di procedure decisionali messe in opera dalle istituzioni; i cittadini vi sono considerati come singoli, anche se possono agire, e lo fanno in grado a volte notevole, valendosi di organismi che li raggruppano, ma senza che vi sia la mediazione necessaria di questi, nelle forme cioè note come democrazia pluralistica o come democrazia associativa»<sup>7</sup>. Come si vede, è una definizione piuttosto ristretta dalla quale si deduce che rientrerebbero negli strumenti di democrazia partecipativa solo alcuni istituti come i bilanci partecipativi, il dibattito pubblico e le giurie cittadine, più qualche forma di consultazione civica. Dunque fenomeni come le forme di partecipazione dei gruppi portatori di interessi nell'ambito dei processi decisionali, nelle procedure di partecipazione procedimentale o organica, di consultazione e concertazione sarebbero esclusi dalla categoria. Nella democrazia partecipativa i cittadini sarebbero chiamati ad intervenire all'interno di un'azione istituzionale, in un

---

<sup>5</sup> Insistono sul coinvolgimento dei soggetti deboli una serie di strumenti di *soft law* europei sui quali vedi meglio *infra*. Parla di coinvolgimento dei soggetti deboli come pura retorica S. Rodriquez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, 165.

<sup>6</sup> J. Fishkin, *Democracy and Deliberation: New Directions in Democratic Reform*, Yale, 1991; Id., *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation*, Oxford, 2018; J. Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford, 2000; Id. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*, Oxford, 2010; Y. Sintomer, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, 2009; A. Floridia, R. Vignati, *Deliberativa, diretta o partecipativa?*, in *Quaderni di Sociologia*, n. 65, 2014; A. Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, 2013; J.-P. Gaudin, *La démocratie participative*, Paris, 2013; L. Bherer et al. (eds), *The participatory democracy turn*, London, 2018. Per una importante riflessione su continuità e differenze tra democrazia partecipativa, deliberativa e rappresentativa vedi R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, Relazione al Convegno internazionale su “La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive”, Firenze, 2-3 aprile 2009 (in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)) (che considera la democrazia partecipativa come applicazione pratica della democrazia deliberativa).

<sup>7</sup> U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2011, 295-335.

processo decisionale e non in attività pratiche o azioni di carattere sociale indipendente<sup>8</sup>.

Anche Alessandro Pizzorusso intende la democrazia partecipativa come un mero correttivo della democrazia rappresentativa da distinguere dalle forme di “organicismo” tipiche della società medioevale e poi travolte dall’ideologia liberale<sup>9</sup>. Per Alessandra Algostino la democrazia partecipativa è una forma di coinvolgimento dei cittadini non riconducibile al circuito rappresentativo-elettorale o referendario anche se «l’assenza di elementi di spontaneità, auto-organizzazione ed indipendenza rispetto alle istituzioni» la differenzerebbe dalla democrazia dal basso<sup>10</sup>. Si tratterebbe dunque di pratiche eterogenee di partecipazione atipica ma in vario modo istituzionalizzata – ci sarebbe sempre un coinvolgimento delle istituzioni ed una formalizzazione normativa – dirette a coinvolgere la cittadinanza nelle scelte da adottare anche grazie alla tecnologia. Si tratterebbe di una funzione supplementare del processo decisionale politico ed amministrativo. Per Simona Rodriquez invece la democrazia partecipativa può coinvolgere i soggetti più disparati (cittadini comuni, lobbisti, centri studi, associazioni di categoria, sindacati ed organizzazioni di datori di lavoro, enti con scopo di lucro e ong), ossia «soggetti che si assumano portatori di esigenze (diffuse,

---

<sup>8</sup> Secondo Allegretti, *Democrazia partecipativa*, cit., p. 306, «L’intervento dei partecipanti avviene dunque “entro procedure pubbliche”, procedure riconosciute e autorizzate in seno alle quali essi interagiscono con le istituzioni elettive, burocratiche e tecniche, così che viene costruendosi attraverso la procedura una linea di azione comune in cui si esprimono volta per volta in varia misura conflitto e consenso e che comunque mira a confluire in un risultato unico – una decisione – che è il prodotto di quella logica procedurale». Allegretti riporta che gli strumenti partecipativi rappresentano una “famiglia” di istituti, distinti in diverse scale di partecipazione e con diversa intensità (forme “forti” sono più regolari ed efficaci, forme “deboli” implicano solo una consultazione o intervengono tardi e senza influire sulla decisione finale). Non rientrerebbero dunque nelle forme partecipative l’attività dei gruppi di interesse e di pressione, la mobilitazione spontanea dei cittadini, che rimangono sul terreno della società civile senza articolarsi in procedure istituzionali, l’esercizio in autogestione da parte dei cittadini di attività di rilievo pubblico (sussidiarietà orizzontale), la partecipazione procedimentale da parte di titolari di posizioni giuridiche protette nei procedimenti che li riguardano, l’inserimento di rappresentanti di gruppi sociali o di categorie e di esperti in organi pubblici (partecipazione organica), varie forme di consultazione spesso selettive di rappresentanze sociali ed esperti da parte delle istituzioni, i procedimenti di concertazione tra istituzioni e rappresentanze sociali, le attività della sussidiarietà sociale. Ivi, 302-303.

<sup>9</sup> A. Pizzorusso, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993. Pizzorusso ha affrontato il tema della partecipazione nelle diverse funzioni statali: vedi A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Milano, 1982; Id., *Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale*, in *Quale giustizia*, n. 33, 1975.

<sup>10</sup> A. Algostino, *Participatory democracy and its dark sides*, in *federalismi.it*, 29 aprile 2020, 6. Per l’Autrice dovrebbe trattarsi di esperienze non collegate direttamente alla decisione finale perché altrimenti si entrerebbe in conflitto con gli organi rappresentativi e ci sarebbe il rischio di attribuire il potere decisionale ad una minoranza dando vita ad una connotazione elitaria della partecipazione. Vedi anche A. Algostino, *La democrazia partecipativa e i suoi lati oscuri*, in *DESC- Dereito, Economia e Sociedade contemporânea*, Vol. 3, n. 2, 2020.

ascrivibili all'intera società civile o settoriali, connesse solo ad alcune aree di interesse) nell'ambito dei processi di adozione delle scelte collettive»<sup>11</sup>.

Secondo la studiosa francese Marthe Fatin-Rouge Stefanini, la democrazia partecipativa «copre le possibilità per i cittadini di essere associati in maniera organizzata ai processi decisionali, sia allo stadio dell'emergenza del progetto, dell'iniziativa propriamente detta, nell'ambito del procedimento, o ancora alla fine del procedimento quando si tratta di decidere»<sup>12</sup>. Per Lucio Pegoraro e Angelo Rinella alla classe della democrazia partecipativa appartengono tutti i casi in cui il popolo è chiamato a partecipare all'attività di governo in una particolare fase del procedimento di formazione della decisione e in mancanza del potere di iniziativa (popolo "co-decisore")<sup>13</sup>. Con riferimento alla partecipazione nei processi di formazione delle norme giuridiche, o degli atti amministrativi generali, Vincenzo De Falco individua i procedimenti ad istruttoria "aperta" (sono chiamati a partecipare i cittadini che non devono dimostrare un interesse oppositivo all'adozione del provvedimento finale; in questo caso «la partecipazione viene delineata in funzione di collaborazione della società civile alla funzione pubblica»<sup>14</sup>) per distinguerli da quelli ad istruttoria riservata, tipici dei procedimenti amministrativi puntuali dove la partecipazione dei destinatari dei provvedimenti finali avrebbe per lo più carattere difensivo.

In generale si nota che le definizioni della dottrina straniera sono più ampie (soprattutto quella latino-americana, che include nella stessa categoria democrazia partecipativa e diretta<sup>15</sup>) mentre quelle italiane sembrano più rigorose, seppure con eccezioni<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda la *soft law* delle organizzazioni sovranazionali, nelle linee guida per la partecipazione civica nei processi decisionali del Consiglio d'Europa, adottata dal Comitato dei Ministri il 27 settembre

---

<sup>11</sup> S. Rodriquez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, 167.

<sup>12</sup> M. Fatin-Rouge Stefanini, *Le développement de la démocratie locale en Europe de l'Ouest: quelle place pour les citoyens?*, in A. Duffy-Meunier (sous la direction de), *Quels espaces pour la démocratie participative?*, Paris, 2021, 27. Anche i francesi tendono a far confluire nella medesima categoria di democrazia partecipativa istituti che noi ascriveremo alla democrazia diretta. Vedi, sullo stesso Volume qui citato, E. Zoller, *Introduction: Les termes du problème et ses enjeux*, 12 ss. Vedi anche M. Fatin-Rouge Stefanini, *Assemblée citoyenne et référendum: quelques exemples étrangers à méditer*, in *Pouvoirs*, 175, 2020; M. Fatin-Rouge Stefanini, X. Magnon, *Les assemblées citoyennes: nouvelle utopie démocratique? Ouvrage électronique en Open edition*, Collection Confluence des droits, 2022.

<sup>13</sup> L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, 2018, 392.

<sup>14</sup> V. De Falco, *Le connessioni tra partecipazione democratica e funzione di indirizzo politico. Questioni di metodo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2020, 602.

<sup>15</sup> A. Le Quinio, *La démocratie participative en Amérique latine*, in A. Duffy-Meunier (sous la direction de), *Quels espaces pour la démocratie participative?*, cit., 65-66.

<sup>16</sup> Per Massimo Luciani il referendum dovrebbe essere considerato uno strumento di democrazia partecipativa e non diretta, essendo la manifestazione della volontà popolare comunque mediata o manipolata dai poteri pubblici. M. Luciani, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Padova, 2004, 181-192.

2017<sup>17</sup>, si precisa che tale partecipazione dovrebbe essere assicurata ai singoli, alle ong ed alla società civile ampliata<sup>18</sup>. Si forniscono altresì definizioni ampie di “partecipazione civica” e “processo decisionale”<sup>19</sup>.

Venendo infine alla prassi, questa ha nel tempo aumentato a dismisura le tipologie astrattamente ascrivibili alla democrazia partecipativa rendendola una nozione sfumata, polisemica e polimorfa. Si parte dalle sperimentazioni in ambito anglosassone negli anni '60 e '70 (forme di autogoverno o forum politici alternativi), accompagnate da teorizzazioni di natura sociologica, per estendersi all'applicazione nel diritto amministrativo, ad esempio in Francia, o al fenomeno dei bilanci partecipativi a partire dal noto caso di Porto Alegre che ha avuto inizio nel 1989, per arrivare al dibattito ed alla sperimentazione costituzionalistica, come nei processi costituenti “partecipati” (che non sono tuttavia così nuovi<sup>20</sup>), e finanche al livello europeo e internazionale. A quest'ultimo proposito, si nota un interesse crescente negli anni, sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che dell'Unione europea, per le diverse forme di partecipazione (si ricordano le diverse forme di consultazione nell'ambito dei processi di *law-making* e di *policy formulation* della Commissione europea), soprattutto mediate dalle ong, allo scopo di favorire la “democratizzazione della democrazia” e la

---

<sup>17</sup> <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>. Nel testo si richiamano altri importanti riferimenti normativi sia nell'ambito del Consiglio d'Europa che nel diritto internazionale generale.

<sup>18</sup> *Civil society at large*: si intende l'insieme degli individui e dei gruppi organizzati, meno organizzati ed informali. Questi ultimi possono includere organizzazioni professionali e organizzazioni di base (*grass-roots organisations*), università, centri di ricerca, organizzazioni religiose, difensori dei diritti umani, etc.

<sup>19</sup> *Civil participation*: «the engagement of individuals, NGOs and civil society at large in decision-making processes by public authorities. Civil participation in political decision-making is distinct from political activities in terms of direct engagement with political parties and from lobbying in relation to business interests»; *Decision-making process*: «the development, adoption, implementation, evaluation and reformulation of a policy document, a strategy, a law or a regulation at national, regional or local level, or any process where a decision is made that affects the public, or a segment thereof, by a public authority invested with the power to do so».

<sup>20</sup> Come rilevato in U. Allegretti, C. Corsi, G. Allegretti, *Constituent Process and Constituent Assembly: the making of constitutions through the larger involvement of citizens*, in *forumcostituzionale.it*, 27 luglio 2016, si parte dal dibattito tedesco degli anni '40 per vedere interessanti tentativi nell'adozione della costituzione brasiliana del 1988. Anche U. Allegretti, *Recenti costituzioni “partecipate”: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2013. Andrebbe ricordata la tradizione della discussione pubblica dei progetti di legge o di costituzione e di revisione costituzionale presenti nello Stato socialista di cui esistono residui, inseriti in una logica però di tipo pluralista, in alcune Repubbliche della ex Jugoslavia. Alcune delle nuove costituzioni democratiche dopo la transizione dal comunismo sono state adottate mantenendo la discussione pubblica popolare del testo svolgendola in maniera partecipata. Si tratta delle costituzioni di Romania, Slovacchia e Albania. Vedi A. Di Gregorio, *Le Costituzioni*, in A. Di Gregorio (a cura di), *I sistemi costituzionali dei paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019, 68, 72, 74 e 79. Vedi ancora, T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, 11/ 2014; D. Popescu, M. Loveland, *Judging Deliberation: An Assessment of the Crowdsourced Icelandic Constitutional Project*, in *Journal of Deliberative Democracy*, Vol. 18(1), 2021.

produzione di decisioni quanto più partecipate possibili, con l’emanazione di una ricca serie di documenti di *soft law* e l’apertura di portali dedicati<sup>21</sup>.

L’interesse per questi temi deriva dunque dallo sviluppo della prassi che vede moltiplicarsi le forme della partecipazione democratica di cittadini e articolazioni della società civile (incluse istituzioni pubbliche di natura semi-corporativa che ne mediano le istanze come i Consigli economici e sociali) con l’obiettivo di favorire l’inclusione di soggetti e parti sociali deboli, di promuovere la cultura dello stato di diritto e il miglioramento generale dei meccanismi della democrazia quale argine al dilagare di populismi e sovranismi. Si tratta di istituti diffusi in diverse aree geografiche (paesi andini, paesi europei come Francia, Spagna, Germania, Belgio, Irlanda, Islanda, mondo anglosassone e scandinavo) e con applicazione a diversi ambiti decisionali (anche se l’ambiente, nelle sue varie sfaccettature, rappresenta la *issue* predominante, non secondarie sono le manifestazioni di natura costituzionale) e persino alla funzione di controllo (si vedano le istanze partecipative nel controllo anti-corruzione). Particolare rilevanza, anche se spesso rimane sullo sfondo perché la si dà per scontata, riveste l’utilizzo della rete nei processi partecipativi, strumento di facilitazione ma fonte di distorsioni e manipolazioni oltre al fatto di generare modalità scarsamente dialogiche di confronto mentre invece il ruolo della democrazia partecipativa dovrebbe essere proprio quello di migliorare il risultato finale della decisione attraverso il confronto tra le parti, senza dare l’impressione di partecipare ad un sondaggio<sup>22</sup>.

## 2. I profili di attenzione

---

<sup>21</sup> Si rinvia in particolare al materiale a disposizione sul sito del COE: <https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/about-participatory-democracy>, ed in particolare a: European Center for Not-for-profit Law, *Civil participation in decision-making process. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*, Strasbourg 2016. Come ricorda S. Rodriguez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, cit., 170, è dagli anni Novanta in poi che le istituzioni europee, e soprattutto la Commissione, hanno fatto riferimento al “dialogo con la società civile” nell’ambito delle valutazioni di impatto prima di presentare una proposta normativa o una proposta di *policy*. Sono stati tuttavia anche rilevati i risvolti negativi delle pratiche utilizzate, laddove l’approccio della Commissione sembra basato sul coinvolgimento degli *stakeholders* e delle parti interessate, in una sorta di negoziazione con gruppi ristretti potenzialmente coinvolti dalle azioni delle istituzioni europee. Invece dagli strumenti di *soft law* del Consiglio d’Europa emerge una visione molto più ampia.

<sup>22</sup> Alcuni autori esprimono una valutazione critica degli strumenti di partecipazione previsti nell’ordinamento francese come il dibattito pubblico e l’inchiesta pubblica ritenendoli finalizzati solo all’acquisizione di dati o al convincimento della popolazione circa la necessità di adottare regolamenti o di costruire opere. Vedi V. De Falco, *Azione amministrativa e procedimenti nel diritto comparato*, Padova, 2018, 186-188; anche S. Charbonneau, *De l’ambivalence du débat public*, in *La participation du public aux décisions de l’administration en matière d’aménagement et d’environnement*, in *Cah. Gridauh*, n. 17, 2007. Sulla valutazione negativa di alcune forme come la consultazione telematica italiana del 2013 sulla riforma costituzionale intesa più come una forma di sondaggio che di confronto vedi A. Valastro, *Gli istituti di partecipazione tra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, in *costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, 79.

Pur senza alcuna pretesa di esaustività, si può tentare di evidenziare una serie di profili di strutturazione del tema in oggetto, partendo dalle finalità degli istituti di democrazia partecipativa e dalle caratteristiche dei processi (iniziativa, oggetto, modalità, soggetti coinvolti, dimensione spaziale, esito finale).

Il primo profilo è quello delle *finalità*, che risultano essere differenti nelle diverse esperienze areali, oltre che distinguersi in generali e specifiche. Innanzitutto, tra le finalità principali di questi strumenti rientrano l'educazione alla cittadinanza (cittadinanza attiva), la trasparenza dell'agire pubblico (*open government*), il contrasto al populismo (cultura stato di diritto, processi di apprendimento sociale o *social learning*), la prevenzione dei conflitti (ad esempio in materia ambientale<sup>23</sup>), l'inclusione in senso lato, compresa la considerazione degli interessi territoriali e diffusi, il controllo sull'operato delle pubbliche autorità. Più in generale, si tratta dell'esigenza di rinviare l'affezione del pubblico (società/elettorato) per la democrazia, sullo sfondo del pluridecennale distacco o disincanto per la democrazia rappresentativa e i suoi strumenti (voto, partiti), senza però porsi in maniera oppositiva rispetto ad essa<sup>24</sup>. Si tratta di un'esigenza ancora urgente, per contrastare la ricorso a slogan e percorsi pericolosi in nome di un "malinteso" concetto di democrazia (democrazia del leader, del consenso, plebiscitata). Allo stesso tempo si vogliono evitare i limiti della democrazia diretta che, per la sua connotazione binaria e divisiva e per il fatto di non coinvolgere i votanti nella procedura di dibattito e deliberazione, può essere facile tramite per derive populiste e strumentalizzazioni plebiscitarie.

Ecco che dunque il riferimento ai populismi può diventare duplice, parlando della democrazia partecipativa. Esiste una vasta letteratura sul fatto che la democrazia diretta venga prediletta dalle forze politiche populiste come strumento per avvalorare la dicotomia tra popolo buono (ma manipolabile) e governanti/rappresentanti corrotti (per negare i meccanismi della democrazia rappresentativa con le sue mediazioni e il coinvolgimento delle minoranze)<sup>25</sup>. Se la democrazia diretta può essere troppo divisiva (con le sue scelte binarie che possono avere ad oggetto temi estremamente tecnici e complessi) e dunque facilmente strumentalizzabile se in mano ai demagoghi, la democrazia partecipativa costituisce invece un bacino di strumenti che, già utilizzati con relativo successo in ambiti e territori circoscritti, presenta potenzialità inesplorate e di impatto per le ragioni dell'inclusione e della coesione sociale, ed anche per migliorare la qualità delle decisioni. Altra finalità è quella del controllo (come nei procedimenti di

---

<sup>23</sup> A questo proposito si osserva come in alcuni paesi, tra cui la Francia, ci sia una certa confusione anche concettuale tra forme di mediazione o pre-mediazione e strumenti di democrazia partecipativa come la consultazione pubblica, l'inchiesta pubblica, la facilitazione e la co-costruzione dei progetti. Sul punto si rinvia a A. Di Gregorio, *Mediazione ambientale e democrazia partecipativa nel panorama comparato*, in L. Musselli (cur.), *La gestione dei conflitti ambientali. Nuove strategie e nuovi strumenti operativi*, Napoli, 2019, 61.

<sup>24</sup> <https://www.coe.int/en/web/participatory-democracy/-/citizens-engagement-as-a-cure-for-democratic-backsliding-first-pilot-study-with-european-citizens-jury>.

<sup>25</sup> Di recente, vedi Y. Meny, *Populismo: dalla protesta al consolidamento giuridico*, in G. Delledonne, G. Martinico, M. Monti, F. Pacini, *Populismo e Costituzione. Una prospettiva giuridica*, Milano, 2022.

contrasto alla corruzione e di monitoraggio e valutazione delle politiche pubbliche, vedi su questa sezione il contributo di Francesco Merenda). Ma anche questi strumenti si prestano a manipolazioni.

Un secondo aspetto riguarda *i soggetti coinvolti nella partecipazione*. Si vuole in questa sede avere un approccio ampio, e dunque aggiungere ai cittadini in forma singola o organizzata ed ai rappresentanti di interessi non strutturati o non tradizionali anche vari portatori di interessi specifici<sup>26</sup>, le comunità territoriali, comitati pubblici come il CNEL (su questi ultimi si rinvia al contributo di Rosario Strabone, *infra*). Relativamente ai soggetti coinvolti va considerata la rappresentatività dei soggetti sociali o dei cittadini coinvolti nei processi (e le relative modalità di selezione).

Per potenziare l'inclusione sociale occorre che questi sistemi siano incrementati a favore di gruppi più deboli e meno organizzati, che attraverso la partecipazione potrebbero far valere le proprie aspettative, quando, come spesso capita, queste non siano considerate dal livello politico. Rimane da capire come i gruppi "deboli", che non sono necessariamente numericamente minoritari (per fare qualche esempio, i popoli indigeni, le minoranze etniche<sup>27</sup>, i portatori di handicap, i malati), possano usufruire dei meccanismi della partecipazione veicolando le proprie istanze attraverso le strutture organizzative della società civile o di mediazione istituzionale come queste citate. Coinvolgendo questi soggetti si soddisferebbe una delle finalità importanti della partecipazione già sottintesa dall'art. 3, comma 2 della Costituzione italiana ossia quella dell'eguaglianza sociale<sup>28</sup>.

Nelle linee guida per la partecipazione nei processi decisionali elaborate a livello del Consiglio d'Europa si elencano, tra i principi da seguire, quello di non discriminazione e di inclusione, di modo che «tutte le voci, incluse quelle dei meno privilegiati e più vulnerabili, possano essere sentite e tenute in considerazione» insieme anche all'eguaglianza di genere ed all'eguale partecipazione di tutti i gruppi, «inclusi quelli con particolari interessi e necessità, come i giovani, gli anziani, le persone con disabilità o le minoranze». Inoltre «le pubbliche autorità devono sollecitare il più ampio numero di contributi, inclusi quelli di gruppi di persone emarginate,

---

<sup>26</sup> Per Allegretti questo tipo di rappresentanza "neo-corporativa" o di concertazione potrebbe addirittura porsi in antitesi con le ragioni della democrazia partecipativa. Vedi, U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, cit., 328.

<sup>27</sup> Come ricordano S. Bagni, L. Pegoraro, "*Diritto*" a una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze. Rivista di studi iberoamericani*, Vol. 6, n. 2, 2014, 15, la partecipazione è considerata come «una costola del diritto all'identità dei gruppi minoritari» perciò nei paesi dove questi gruppi sono presenti le disposizioni sulla loro tutela includono anche la previsione del diritto a partecipare alle decisioni che riguardano la relativa comunità etnica (vedi le costituzioni di Austria, Croazia, Polonia, Slovacchia, etc).

<sup>28</sup> A questo elemento l'Autore connette anche quello più generale di come inquadrare dal punto di vista costituzionale il diritto alla partecipazione che egli intende inserire nei due aspetti principali del costituzionalismo ossia il principio della sovranità popolare e la tutela dei diritti e libertà fondamentali. A quest'ultimo proposito le forme partecipative andrebbero intese come esplicitazione sia della dignità umana in generale che dei diritti politici fino ad arrivare ai diritti sociali, dal momento che attraverso la partecipazione si promuove appunto l'uguaglianza dunque rientrando nella connessione fatta dall'art. 3, comma 2. U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, 320 ss.

svantaggiate e vulnerabili»<sup>29</sup>. Si è consapevoli che il coinvolgimento dei gruppi deboli non è facile perché questi non rispondono facilmente a richieste di partecipazione, pertanto misure attive devono essere intraprese per raggiungere questi gruppi per renderli capaci di partecipare ed aiutarli nel processo. Nel documento del Consiglio d'Europa del maggio 2016 su *Civil participation in decision-making processes. An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*<sup>30</sup>, oltre a riportarsi le pratiche più avanzate degli Stati membri del Consiglio d'Europa, si fa riferimento ad una serie di raccomandazioni relative proprio all'integrazione dei gruppi più vulnerabili, ossia le donne, i giovani, le minoranze, gli stranieri e le persone con disabilità<sup>31</sup>. Come riportato ancora nelle *Guidelines for civil participation in political decision making*, la partecipazione civica ai processi decisionali include varie gradazioni di coinvolgimento crescente esemplificate dagli stadi di informazione, consultazione, dialogo, co-decisione, aspetti trattati in dettaglio nel Codice di buone pratiche sulla partecipazione civica ai processi decisionali<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda *le forme in cui si estrinseca la partecipazione*, come detto la prassi si presenta molto variegata, a seconda della prospettiva concettuale che abbracciamo. Nell'ambito dei processi decisionali la partecipazione, fortemente collegata all'esigenza di trasparenza, si esplica in istituti formalizzati (quali il dibattito pubblico<sup>33</sup>), ma anche in procedure informali o rimesse all'attivazione spontanea. Queste ultime sono le più interessanti perché rappresentative di esigenze reali e non eteropreviste dal legislatore. Altro aspetto da indagare con attenzione è quello del mezzo, in particolare l'uso della rete, che non sempre agevola una effettiva partecipazione (differenza tra partecipazione come dialogo e partecipazione come sondaggio).

Laddove la società civile è inserita nei processi decisionali veri e propri si possono distinguere diversi tipi di selezione delle persone o soggetti da coinvolgere, che si tratti di partecipazione volontaria o di cooptazione/scelta da parte dell'attore pubblico. In quest'ultimo caso si possono individuare i

---

<sup>29</sup> *Guidelines for civil participation in political decision making*, <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>.

<sup>30</sup> <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standards/1680701801>.

<sup>31</sup> Tra queste, ad esempio *The European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, *Declaration on equality between women and men as a fundamental criterion of democracy*, *Recommendation on the participation of young people in local and regional life*, *Recommendation on the participation of persons with disabilities in political and public life*.

<sup>32</sup> La consultazione può avvenire tramite incontri, udienze pubbliche, focus group, questionari e strumenti elettronici. Le altre tipologie prevedono un coinvolgimento sempre più attivo (con strumenti diversi, inclusi quelli telematici) potendo arrivare fino a collaborazioni nel processo di attuazione delle decisioni.

<sup>33</sup> La letteratura su questo istituto nella sua patria di origine ossia la Francia è molto ricca. Si rinvia, in particolare a P. Piciacchia, *La ricerca dell'incerta sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. Riflessioni a margine del Grand Débat National*, in *DPCE Online*, V. 44, n. 3, oct. 2020. Per l'importazione nel contesto italiano vedi L. Musselli, *Il dibattito pubblico: un inquadramento giuridico*, in L. Musselli (a cura di), *La gestione dei conflitti ambientali*, cit.

processi di “selezione mirata” creando un gruppo (tramite sorteggio o altre tecniche di selezione) che rispecchi al massimo i segmenti in termini di gruppi e di interessi della società di riferimento (cosiddetta *random selection*)<sup>34</sup>. Altra distinzione importante è quella tra le iniziative dall’alto o dal basso mentre si rileva l’importanza del “mediatore” o di altra figura professionale specifica (facilitatore o organizzatore) e di una adeguata organizzazione dei processi.

Le modalità di partecipazione sono funzionali alle finalità della partecipazione. Relativamente ai processi costituenti, per evitare i fenomeni di *participatory overflow*, di cui si parla nel contributo di Giuseppe Naglieri in questa sezione monografica, ossia di una partecipazione non controllata, risultano essenziali quei fattori che l’autore riporta riprendendo una classificazione di F. Soto e Y. Welp, ossia, tra i «meccanismi di partecipazione» vanno inclusi l’accesso alle informazioni, il tempo di deliberazione, l’attenzione al pluralismo degli attori e delle posizioni, tra i «metodi di selezione, sistematizzazione e fruizione dei risultati della partecipazione» vi sono la vincolatività ed incidenza sul processo, i meccanismi di utilizzo da parte dell’organo incaricato della scrittura del progetto<sup>35</sup>. Si fa così rilevare che la *quantità* di partecipazione non si riverbera automaticamente sulla *qualità* della stessa, mettendo a confronto il processo avviato dalla Bachelet nel 2015 con quello che si è effettuato in occasione del processo costituente del 2021-2022, benchè in entrambi i casi si sia arrivati ad un risultato insoddisfacente, nel caso più recente forse anche a ragione di certi difetti del percorso partecipativo<sup>36</sup>. Una serie di elementi determinanti ascrivibili ai «Livelli qualitativi essenziali delle procedure partecipative» sono considerati meritevoli di espressa disciplina anche da Alessandra Valastro<sup>37</sup>.

Relativamente al *livello territoriale in cui si esercitano questi istituti*, ed agli *ambiti di intervento*, privilegiato è all’origine – in termini di numero di esperimenti e di efficacia – il livello locale, dal quale però gli istituti poi si allargano a raggiungere il livello nazionale ed internazionale. L’esperienza locale dovrebbe anzi essere un volano per quelle nazionali<sup>38</sup>. L’analisi delle

---

<sup>34</sup> Nella democrazia partecipativa a differenza di quella diretta partecipa un sottogruppo di cittadini quale «microcosmo rappresentativo della popolazione di riferimento», così S. Rodriguez, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, cit., 166.

<sup>35</sup> Y. Welp, F. Soto, *Beyond Fashion and Smokescreens: Citizens’ Deliberation of Constitutional Amendments*, in *ConstDelib Working Paper Series*, n. 7, 2020.

<sup>36</sup> G. Naglieri, *Mito e tecnica della partecipazione nei processi di constitution-making dell’area andina: il costituzionalismo partecipativo nell’esperienza cilena e dintorni*, in questa sezione monografica.

<sup>37</sup> Tra questi, i casi e le fasi in cui è opportuno avviare processi partecipativi, i soggetti da coinvolgere, le strategie informative e comunicative adeguate, le tecniche per il coinvolgimento degli interessati, l’obbligo di motivazione, strumenti di monitoraggio e valutazione dell’efficacia del processo partecipativo, i profili organizzativi. Vedi A. Valastro, *Gli istituti di partecipazione tra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, nota 58.

<sup>38</sup> Non si può non menzionare in questa sede la legge 142/1990 sulle autonomie locali con la sua previsione dell’intervento della società civile sull’indirizzo politico-amministrativo locale. La bibliografia sull’argomento è molto ampia, per alcuni profili

esperienze rivela che l'ambito in cui i processi partecipativi risultano oggi più sviluppati sono quelli dell'ambiente e della pianificazione urbanistico-infrastrutturale, soprattutto a livello locale (particolarmente interessanti sono le esperienze delle assemblee cittadine per il clima, per le quali si rinvia ai contributi di Christian Mosquera e Chiara Pizi, in questa sezione monografica)<sup>39</sup>. Tuttavia non va sottovalutata la rilevanza della partecipazione in caso di riforme "di sistema" come quelle istituzionali e strutturali, anche di grande respiro, incluse quelle delle istituzioni europee. Connesso al punto precedente è quello che riguarda *il processo decisionale nel quale si inseriscono i relativi istituti* (decisione amministrativa, atti amministrativi generali, atti di diritto primario, costituzionale, di diritto europeo o internazionale).

Riguardo alla *disciplina degli istituti di partecipazione*, in primo luogo va rilevata l'eventuale presenza di disciplina (o viceversa l'esistenza di sperimentazioni ancora in via di definizione sotto il profilo della prassi e del riconoscimento normativo) e, in secondo luogo, il livello di disciplina dei relativi strumenti (costituzionale, legislativo, sublegislativo). La partecipazione da diversi anni è entrata nelle costituzioni, non solo in quelle latino-americane di Venezuela e Bolivia (in questi paesi il legame tra democrazia partecipativa e richieste di giustizia sociale e lotta alle disuguaglianze è molto forte), ma già in paesi come il Portogallo<sup>40</sup> senza dimenticare il riferimento contenuto nella nostra Costituzione all'art. 3. In contesti politici non democratici (come nello Stato socialista) il ruolo formale di specifiche forme partecipative riveste un ruolo specifico nella cooptazione sociale<sup>41</sup>.

Il punto più dolente di questi processi sembrerebbe riguardare *gli esiti o efficacia della partecipazione* e la sua maggiore o minore vincolatività, cosa che ci porta a distinguere tra modelli "forti" o "deboli". Tale distinzione si riferisce alla maggiore o minore incisività della partecipazione sull'esito dei processi decisionali ed alla maggiore o minore regolamentazione a livello normativo degli istituti di partecipazione. Proprio nel diverso esito della partecipazione si renderebbe evidente la distanza dagli istituti di democrazia diretta sotto il profilo dell'efficacia, laddove nei casi di partecipazione "debole" (attraverso forme di sola consultazione non vincolante, oppure che intervengono in fasi tardive ed influenti sulla decisione finale) questa rischia di non produrre esiti diretti. Tuttavia, se consideriamo le specificità della democrazia partecipativa, questa può rivelarsi persino più efficace di quella diretta per favorire la partecipazione popolare, proprio per le sue finalità non divisive, perché si basa sul dialogo e sulla capacità di persuasione

---

si rinvia a M. Ganino, *Dopo l'ottantanove: «Popolo» e scelte politiche fondamentali in Italia*, in *Quaderni di azione sociale*, vol. 85, gennaio-febbraio 1992.

<sup>39</sup> Vedi anche il dossier dell'OECD: OCDE, *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques*, 2020, <https://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>. Una sintesi anche in italiano: [innovazione-nella-partecipazione-dei-cittadini-al-decision-making-pubblico-e-nuove-istituzioni-democratiche.pdf \(oecd.org\)](#).

<sup>40</sup> Vedi N. Pettinari, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, 31 luglio 2019.

<sup>41</sup> Vedi M. Ganino, *Partecipare nella società socialista: forme di manifestazione diretta dell'opinione e della volontà dei cittadini negli stati socialisti europei*, Milano, 1987.

del decisore pubblico (perché si aggancia dunque alla “deliberazione”)<sup>42</sup>. Secondo alcune letture, il punto di forza della democrazia partecipativa rispetto alla democrazia diretta risiederebbe proprio nella mancanza di potere vincolante rispetto al decisore (partecipazione “fredda” dunque non vincolante come quella “calda”<sup>43</sup>). Inoltre, mentre la democrazia diretta è di solito occasionale, quella partecipativa dovrebbe assumere un carattere di normalità. Anche la Corte costituzionale italiana ha riconosciuto – con riferimento all’istruttoria pubblica e alla consultazione – che si tratta di istituti di carattere generale nei procedimenti di formazione di atti normativi o amministrativi diretti a migliorare e rendere più trasparenti le relazioni degli organi rappresentativi con i soggetti interessati dalle diverse politiche pubbliche, e non certo «finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l’attività degli organi della pubblica amministrazione» (Corte cost. n. 379 del 2004)<sup>44</sup>.

Una diversa impostazione viene riferita invece alla prassi, che può essere “forte” o “debole” a seconda della frequenza, dell’iniziativa (dall’alto o dal basso) e della diffusione a livello locale, nazionale o internazionale/europeo delle relative forme partecipative.

Collegato al problema dell’efficacia vi è quello dell’esistenza o meno di un obbligo di motivazione nella decisione pubblica in caso di non accoglimento degli esiti della partecipazione e della sua eventuale impugnabilità in giudizio<sup>45</sup>.

La distinzione tra modelli forti e deboli, con riferimento all’efficacia delle tecniche di partecipazione, non incide sul valore positivo della partecipazione. Anche quelle che appaiono come forme più “deboli” di partecipazione (in quanto spontanee, dal basso, non vincolanti sull’esito dei processi decisionali o scarsamente istituzionalizzate) mantengono forti potenzialità di educazione alla partecipazione e di crescita della consapevolezza democratica nonché di pressione sulle istituzioni.

Un ultimo profilo meritevole di analisi è quello che riguarda le *differenze culturali/areali*. Come osservato sopra, a seconda dell’area geografica presa in considerazione le diverse tradizioni giuridiche inducono alla valorizzazione di aspetti diversi della democrazia partecipativa e delle sue finalità. Nei paesi dell’America latina viene in essere il profilo egualitario per porre rimedio alle situazioni di esclusione sociale, economica e culturale. In Francia invece, tradizionale sistema ad amministrazione centralizzata dotato però di forti tradizioni democratiche, la partecipazione sarebbe servita a recuperare la mancanza di un decentramento politico effettivo. Si tratta di una partecipazione attiva seppure organizzata dall’alto e spesso limitata alla fase della consultazione. Trasversale a diversi paesi è l’esigenza di

---

<sup>42</sup> R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit.

<sup>43</sup> A. Valastro, *Gli istituti di partecipazione tra retorica delle riforme e umiltà dell’attuazione*, cit., 54.

<sup>44</sup> Si veda anche la sentenza n. 131 del 2020 sul coinvolgimento degli enti del terzo settore nell’organizzazione e gestione (co-programmazione e co-progettazione) di servizi di interesse generale a livello comunale. Vedi E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020.

<sup>45</sup> In argomento, vedi V. De Falco, *Rulemaking and participation in comparative law. Indagine su un modello in formazione*, in *DPCE on-line*, numero speciale, 2021.

trasparenza e di contrasto alla corruzione (ancora America latina ma anche Italia). Nei paesi anglosassoni, in particolare negli USA, prevale la volontà di favorire la partecipazione delle minoranze e di contrastare il protagonismo delle *lobby*. I paesi scandinavi favoriscono la trasparenza massima dei processi decisionali<sup>46</sup>.

Come rilevano S. Bagni e L. Pegoraro<sup>47</sup>, mentre nelle costituzioni dei paesi dell'Unione europea (con l'eccezione del Portogallo) gli strumenti partecipativi non sono nel dettaglio disciplinati, salvo generici riferimenti alla partecipazione popolare in senso lato alla gestione pubblica (e pur essendo viceversa disciplinati nella legislazione, soprattutto in paesi con ampia tradizione in materia come i paesi scandinavi, l'Olanda, ma anche Francia, Belgio, Irlanda), nell'area andina (Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela 1999-2009) la partecipazione in generale (includendovi sia strumenti di democrazia diretta che propriamente partecipativa) ha un ruolo fondamentale nel testo costituzionale essendo concepita come «diritto soggettivo, funzione dello Stato o sua forma organizzativa»<sup>48</sup>, giungendo all'individuazione di uno specifico nuovo potere dello Stato definibile come “potere cittadino” che si esplica in numerose forme ed ambiti, con prevalenza di quelle aree politiche e decisionali dove si manifesta maggiormente la fragilità dei gruppi deboli e il pericolo di aumento delle diseguaglianze<sup>49</sup>. Si tratterebbe dunque non solo di strumenti di integrazione e correzione della democrazia rappresentativa ma addirittura di «un nuovo potere pubblico, quello di controllo e trasparenza, che dunque assicura una partecipazione popolare istituzionalizzata nella fase finale del processo implementativo delle politiche pubbliche, ossia quello della rendicontazione; se non addirittura come elemento costitutivo di una forma di Stato originale, innestata su quella liberal-democratica ma potenzialmente foriera di una nuova identità»<sup>50</sup>.

Il laboratorio latino-americano costituisce dunque un riferimento di eccellenza come modello forte nelle esperienze comparate in relazione alla finalità di valorizzazione dei gruppi deboli<sup>51</sup>. Anche sotto il profilo della

---

<sup>46</sup> Su questi paesi vedi S. Rodriguez, *Il contesto dei Paesi scandinavi e alcune esperienze partecipative a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2020.

<sup>47</sup>S. Bagni, L. Pegoraro, “*Diritto*” a una buona amministrazione e principio di partecipazione, cit., 23. Sulla partecipazione in America latina vedi anche M. Zinzi, *La democrazia partecipativa alla prova dei presidenzialismi in America latina*, in *DPCE on-line*, numero speciale, 2021.

<sup>48</sup> S. Bagni, L. Pegoraro, “*Diritto*” a una buona amministrazione e principio di partecipazione, cit., 20.

<sup>49</sup> Tutto ciò che riguarda tutela dei popoli indigeni, ambiente, istruzione, disabilità, programmazione territoriale, diritti sociali in generale (salute, terza età), ma anche l'amministrazione della giustizia. Si potrebbe aggiungere la partecipazione a fini di riconciliazione in alcune forme di *post-conflict* o *transitional justice*.

<sup>50</sup>S. Bagni, L. Pegoraro, “*Diritto*” a una buona amministrazione e principio di partecipazione, cit., 23.

<sup>51</sup> Anche considerando l'entrata in vigore il 22 aprile 2021 per i primi 11 paesi dell'area dell'Accordo di Escazú, primo trattato sull'ambiente a livello regionale che contiene riferimenti importanti alla partecipazione, anche dei popoli indigeni e di altri gruppi vulnerabili, così allineandosi a quanto stabilito dalla convenzione di Aarhus in materia di partecipazione in materia ambientale. Vedi M. Rosti, *Acuerdo de Escazú: il primo*

partecipazione ai processi costituenti o, più in generale, dell'apertura alla partecipazione ad ampio spettro, vi sono paesi all'avanguardia nell'area, con l'avvertenza che in alcuni casi la partecipazione viene strumentalizzata in senso autocratico o populista (Cuba, già prima Venezuela)<sup>52</sup>. Infatti, andrebbero fatte delle precisazioni sul contesto politico latino-americano per rilevare il condizionamento operato dalle forme di governo e dal sistema dei partiti sulla partecipazione nei procedimenti normativi. I Presidenti hanno ovunque un ruolo cruciale ed autonomo nella produzione normativa, oltre a potere favorire l'esercizio delle ampie forme di partecipazione previste con rischi plebiscitari. La debolezza dei sistemi partitici si riverbera sull'impotenza, in molti casi, dei parlamenti e delle fonti normative di tipo legislativo a vantaggio del decretismo presidenziale. Ciò non toglie che vi siano casi virtuosi e paradigmatici come avviene negli ordinamenti di Brasile e Venezuela, anche se in altri casi (Ecuador, Bolivia, Colombia, Perù) la partecipazione è prevista prevalentemente in materia ambientale e per i popoli indigeni, pur restando limitata l'attuazione pratica degli strumenti partecipativi, sempre ancorati ad un'iniziativa dall'alto, spesso proprio presidenziale<sup>53</sup>.

A seconda dei contesti diversa è dunque la *ratio* dell'introduzione dei meccanismi partecipativi: se in America latina la partecipazione civica «può essere fattore genetico alla base di costituzioni pluraliste, ultra-democratiche o addirittura plebiscitarie», essendo in alcuni casi configurata come vero e proprio diritto soggettivo, nelle democrazie «stabilizzate» ci si propone piuttosto di favorire la trasparenza dei processi decisionali (*open government*) per rimediare alla crisi della rappresentanza anche se vi è il rischio di allungare troppo i processi e di favorire gli interessi economici più organizzati<sup>54</sup>. Ancora, mentre l'esperienza anglosassone è connotata da una tradizionale rete di partecipazione sociale e da forme di partecipazione diretta della cittadinanza sufficientemente organizzate, nei paesi di cultura giuridica germanistica e francofona sono preferiti strumenti istituzionali che delegano alla pubblica amministrazione il compito di favorire soluzioni concertate con la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali<sup>55</sup>.

### 3. Vantaggi e svantaggi della democrazia partecipativa

Nell'effettuare una riflessione finale sulle potenzialità, ma anche sui rischi, degli strumenti di democrazia partecipativa, intesa come categoria specifica

---

*trattato sull'ambiente in vigore in America latina*, <http://nad.unimi.it/acuerdo-de-escazu-the-first-latin-american-covenant-on-the-protection-of-environment/>.

<sup>52</sup> Proprio al fine di rafforzare la democrazia e la partecipazione sociale nove paesi (Guatemala, Argentina, Honduras, Panama, Curaçao, Brasil, El Salvador, Repubblica Dominicana, Messico) hanno creato fin dal 2013 la “red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe” (CESALC), che riunisce i Consigli Economici e Sociali e le istituzioni simili di carattere nazionale e subnazionale.

<sup>53</sup> Diffusamente su queste esperienze M. Zinzi, *La democrazia partecipativa alla prova dei presidenzialismi in America latina*, cit.

<sup>54</sup> Vedi C. Casonato, A. Di Gregorio, *Le fonti politiche tra democrazia diretta e rappresentativa. Riflessioni di sintesi*, in *DPCE on-line*, numero speciale, 2021, 1318.

<sup>55</sup> Vedi A. Di Gregorio, *Mediazione ambientale e democrazia partecipativa nel panorama comparato*, cit., 64.

che rileva la sua autonomia, in un continuo sviluppo delle prassi in materia, rispetto sia alla democrazia rappresentativa (di cui è chiamata ad essere elemento di integrazione, complemento, stimolo e controllo) che a quella diretta (pur nella presenza di categorie spurie che potrebbero porsi a cavallo delle due tipologie come il referendum propositivo)<sup>56</sup>, va ancora una volta ribadito che i relativi strumenti, anche qualora non istituzionalizzati, non vincolanti e non strutturati, rivestono un valore positivo per la loro capacità di rinnovamento della democrazia e per il loro scopo educativo: si favorisce il riconoscimento e lo sviluppo della cittadinanza attiva, si contribuisce alla riduzione della distanza tra chi decide e chi è soggetto alla decisione, si aumentano le possibilità di miglioramento qualitativo delle decisioni politiche e dell'efficacia della decisione. La mancanza di collegamento diretto con la decisione finale sarebbe secondo alcune letture addirittura preferibile, per evitare conflitti con gli organi rappresentativi e il rischio di attribuire il potere decisionale ad una minoranza, dando vita ad una connotazione elitaria della partecipazione. Agendo all'interno dei processi decisionali, i meccanismi di democrazia partecipativa eleverebbero la partecipazione «da "incidente esterno" del percorso politico a metodo di governo interno al sistema rappresentativo»<sup>57</sup>.

Mentre gli elementi positivi sono di facile intuizione, più subdoli appaiono quelli negativi, intesi come limiti di questi strumenti e come potenziale strumentalizzazione degli stessi. Ad esempio, ci possono essere sproporzioni notevoli tra la parte pubblica e quella civica in termini di informazioni e risorse tecniche (rischi analoghi esistono nell'esercizio della democrazia diretta). Si potrebbe creare un'opposizione plebiscitaria tra il popolo e il parlamento; se la partecipazione è intesa in forma spontanea potrebbero partecipare solo i più motivati. Nel caso dell'estrazione a sorte, vi è viceversa un eccessivo peso della selezione pubblica. In generale, come anche nel caso degli strumenti di democrazia diretta, chi organizza le consultazioni esercita un'influenza determinante sul loro esito. Attenzione anche al ruolo dei facilitatori che possono indirizzare la discussione in un senso o nell'altro. Infine ci sarebbe il rischio di rappresentare solo alcuni interessi mentre la democrazia rappresentativa cerca di rappresentarli tutti. In definitiva, questi strumenti potrebbero transitare dall'essere uno strumento di espressione di dissenso e conflitto all'essere strumento di controllo e cooptazione<sup>58</sup>.

Laddove è più evidente la funzione contro-egemonica degli istituti di partecipazione<sup>59</sup>, questi possono essere strumentalizzati per fare accettare la decisione autoritativa, una sorta di procedura per anestetizzare il conflitto e prevenire il dissenso. Similmente, la democrazia partecipativa può essere una eccellente operazione di *marketing*, pretendendo di essere meglio di altre forme, così discreditando la democrazia rappresentativa. I rischi di strumentalizzazione sono presenti non solo in paesi autoritari o illiberali ma anche laddove i gruppi di interesse organizzati riescono a monopolizzare ed

---

<sup>56</sup> Così A. Valastro, *Gli istituti di partecipazione tra retorica*, cit., 52.

<sup>57</sup> A. Valastro, *Gli istituti di partecipazione tra retorica*, cit., 61.

<sup>58</sup> A. Algostino, *Participatory democracy and its dark sides*, cit., 13.

<sup>59</sup> B. de Sousa Santos, *Derecho y emancipación*, Quito, 2012.

utilizzare a proprio vantaggio la partecipazione, oltre ai potenziali rischi della partecipazione tramite il web.

Rinviando alle riflessioni di sintesi di Laura Nocera e Andrea Fiorentino le valutazioni complessive sui contributi di questa sezione speciale, si può in generale ricordare come l'indicazione sia stata quella di ragionare in senso ampio sugli istituti della democrazia partecipativa, senza limitarsi ai profili teorici ma considerando soprattutto le declinazioni più innovative nel panorama comparato. Ciò al fine di valorizzare le esperienze che intendono dare spazio alle istanze dal basso, rinvigorire la fiducia nell'attore pubblico, migliorare l'inclusione delle parti deboli, limitare il diffuso senso di scoramento nei confronti dell'azione politica senza indulgere in strumentalizzazioni demagogiche e populiste. Il rischio tuttavia è che in contesti non democratici o non pienamente democratici le forme partecipative possano essere, come anche quelle di democrazia diretta, strumentali alla ricerca del consenso sociale. Così è stato negli Stati autoritari o socialisti del passato e così rischia di essere ancora oggi nei nuovi autoritarismi come quello cinese, cubano o venezuelano. Ad esempio, diffuse sono le forme di consultazione popolare nei procedimenti costituenti o legislativi in diversi paesi autoritari dello spazio post sovietico (partecipazione *top-down* o irreggimentazione). Caso diverso è il dibattito pubblico sulle riforme costituzionali in paesi come Macedonia del nord (art. 131, c. 2 cost.) e Montenegro (art. 56, c. 4 cost.), dove questi istituti sono un evidente lascito del costituzionalismo socialista. A ciò si aggiungono le consultazioni pubbliche cui sono stati sottoposti i nuovi testi costituzionali di Romania, Slovacchia e Albania negli anni '90 dello scorso secolo. Diciamo che questi strumenti assumono una valenza diversa a seconda della forma di Stato in cui vengono calati. Ma sia nelle forme democratiche che in quelle autocratiche o nelle forme ibride questi istituti possono rivestire una funzione positiva. La sfida per il futuro rimane quella di superare la caratterizzazione elitaria della partecipazione a favore dell'inclusione dei gruppi marginalizzati.

