

Modelli di partecipazione e governance territoriale

Prospettive per i processi partecipativi nei comuni
“dopo” le circoscrizioni (*)

Umberto Allegretti

Abstract

Partendo dal dato normativo della soppressione delle circoscrizioni di decentramento nei comuni con popolazione inferiore a 250.000 abitanti, l'Autore compie una riflessione in chiave storico – evolutiva delle forme di partecipazione dei cittadini, evidenziando la necessità di superare l'equivoco circoscrizioni – partecipazione popolare, ridimensionando in tal modo le preoccupazioni nutrite dagli stessi circa la sorte sia delle funzioni comunali attribuite o delegate alle circoscrizioni, sia delle attività partecipative svolte nel loro ambito. Evidenziando che il comune è “necessariamente partecipativo”, prende in esame la possibilità di sviluppare forme di partecipazione innovative, indicandone i principi di riferimento e le finalità.

1. Persistenze normative dopo la (quasi)soppressione delle circoscrizioni di decentramento comunale

I comuni al di sotto di 250.000 abitanti sono preoccupati per la soppressione delle circoscrizioni di decentramento, che avverrà per ciascuno di essi alla data in cui si terranno le nuove elezioni dei loro organi dopo le reiterate modifiche dell'art. 17 del testo unico sugli enti locali (t.u.e.l.). E la preoccupazione verte chiaramente sia sul destino delle funzioni comunali attribuite o delegate alle circoscrizioni, sia su quello delle attività partecipative svolte nel loro ambito¹. Essi mo-

(*) Questo articolo costituisce una rielaborazione della relazione svolta al convegno promosso dal Comune di Como (Como, 29 gennaio 2011) dal titolo “Le forme della partecipazione. Ragionare su nuovi orizzonti di partecipazione civica per non disperdere l'esperienza delle circoscrizioni cittadine”.

(1) La storia e lo stato attuale della normativa statale sulle circoscrizioni sono accuratamente ricostruiti da L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, in *Scritti in onore di G. Palma*, Napoli, Jovene, in corso di pubblicazione.

strano così non solo la comprensibile difficoltà di abbandonare una ormai consolidata, sebbene non particolarmente brillante, tradizione accumulatasi in più di quaranta anni, ma in qualche modo sollevano, pur senza piena consapevolezza, la questione della problematicità di quella soppressione dal punto di vista costituzionale alla luce dei progressi che la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione dovrebbe assicurare alle autonomie locali: una questione fra le tante che manifesta come quel progresso continui a trovare una smentita, nel clima neo-accentratore del regime populista e sotto il pretesto esplicito della crisi economico-finanziaria, pur all'ombra delle sbandierate battaglie sul federalismo².

Tuttavia, la prima ragione di preoccupazione non va scambiata per una difficoltà alla presenza del decentramento nell'ambito comunale, poiché i comuni mantengono il potere di organizzazione dei loro uffici, conferito loro, sulla base diretta, ormai, dell'art. 117, sesto comma della Costituzione, dall'art. 6 del testo unico (che oltretutto, come d'altronde con particolare pregnanza l'art. 13, comma 2, si riferisce espressamente alle forme di decentramento dell'ente) e dal successivo art. 7. La soppressione delle circoscrizioni come organi di governo dovrebbe bensì impedire che tali funzioni siano svolte da organi del tipo di quelli preesistenti – in genere, consiglio elettivo e presidente della circoscrizione –, ma sarà possibile l'esercizio di funzioni decentrate ad opera di dirigenti che il comune mantenga nell'ambito dei quartieri nei quali, sempre in base al suo potere organizzatorio, potrà risultare suddiviso il territorio municipale.

Ma anche per le attività partecipative di cui il comune abbia finora previsto lo svolgimento nei quartieri non si devono accogliere preoccupazioni eccessive. Rimane infatti in vigore una serie di norme (e, come vedremo, di principi) più generali delle disposizioni restrittive risultanti dalle modifiche dell'art. 17. L'art. 8 del testo unico, dedicato fin dal titolo alla partecipazione popolare, contiene disposizioni non abrogate, non solo facoltizzanti ma per lo più prescrittive, che prevedono varie forme di partecipazione. Tra di esse, in particolare,

(2) Questa l'impostazione convincentemente data al problema dallo studio citato nella nota precedente.

quella che richiede al comune la valorizzazione delle libere forme associative, l'altra che gli addossa il promovimento di organismi di partecipazione popolare, nell'un caso e nell'altro rendendo possibile che questo avvenga anche su base di quartiere e di frazione, e l'altra ancora che gli impone di prevedere forme di consultazione della popolazione, direttamente includendo l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli e associati e di referendum anche provenienti da richieste della cittadinanza. E sempre secondo quell'articolo forme di partecipazione dovranno essere promosse con riguardo ai cittadini dell'Unione europea e agli stranieri regolarmente soggiornanti.

Nell'ambito di queste norme, dunque, continua a essere ammessa la divisione in quartieri per fare di essi luogo e strumento di attività di partecipazione (e nulla vieta che essi vengano a coincidere con sedi in cui siano decentrati uffici amministrativi). Non solo l'esistenza di forme di partecipazione non è destinata a cessare per effetto della soppressione, dove prevista, dell'articolazione del comune in circoscrizioni aventi la natura di quelle dell'art. 17, ma seguita a essere modalità organizzativa e di azione doverosa per i comuni; e per tutti, non già unicamente per quelli che le circoscrizioni devono o possono mantenere in vita, come del resto discendeva dalle disposizioni originariamente previste e rimaste in vigore, le quali erano e sono assolutamente generali e quindi non legano la partecipazione alla esistenza di organismi decentrati in cui sia articolabile e articolato il territorio municipale.

2. La storia delle circoscrizioni e l'equivoco dell'equazione circoscrizioni-partecipazione popolare

Del resto, anche storicamente e in via di fatto, non solo le forme partecipative non sono state mai legate indissolubilmente all'articolazione del comune in circoscrizioni, ma è da dubitare che tale articolazione sia stata veicolo effettivo e principale del funzionamento dei comuni in senso partecipativo.

Certo, il legame partecipazione-articolazione del comune in circoscrizioni è esistito fin dalle origini di queste ultime. Senza indagare se, già prima che tale articolazione venisse alla luce nelle forme che si sono

diffuse dagli anni sessanta in poi, siano state possibili e portate avanti nei comuni forme partecipative in senso proprio, è sicuro che la prima idea delle circoscrizioni, con la denominazione di quartieri e la previsione dell'istituzione di "consulte di quartiere" – che fu proposta dal *Libro bianco su Bologna* elaborato da Dossetti e dal suo gruppo in vista delle elezioni comunali di quella città del 1956³ – abbia avuto tra i suoi fini eminenti e anzi come "anima" ispiratrice l'attivazione di una vera partecipazione cittadina all'amministrazione del comune. Sennonché, la simultanea ispirazione del decentramento municipale all'ulteriore scopo della migliore accessibilità ai cittadini e della maggiore efficienza dei servizi comunali fu presente già nel progetto dossettiano⁴, che fu alla radice della prima realizzazione (quella appunto bolognese, compiutasi solo nel 1963-1964) e che diede il via alla disseminazione del modello, sorreggendo la creazione di organismi di decentramento da parte di numerose altre città. La duplicità di funzioni si diede già prima della previsione legislativa di questi organismi (intervenuta con la legge 278/1976), e fu elemento fondamentale di quella legge e della versione che poi si ebbe con le disposizioni della riforma delle autonomie locali del 1990. Sboccò infine nel testo unico ancora oggi vigente, il cui art. 17 recepisce tale orientamento.

(3) V. *Libro bianco su Bologna*, Democrazia Cristiana, Poligrafici Il Resto del Carlino, Bologna, 1956 (soprattutto pp. 11-14). Il *Libro bianco* è stato di recente ripubblicato in ampie sue parti e commentato sul piano storico e sociologico da A. ARDIGÒ – che ebbe eminente parte nella sua redazione e addirittura, secondo la sua testimonianza (v. in particolare a p. 29 dell'opera citata sotto) formulò e promosse subito l'idea che nucleo fondamentale del programma di governo municipale in esso presentato fosse il decentramento del comune – nel volume *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, Bologna, EDB, 2002. Si potrebbe però sostenere che forme antesignane dell'articolazione per quartieri siano state le "consulte popolari cittadine" già istituite a Bologna fin dal dopoguerra dall'amministrazione guidata dal sindaco comunista Dozza, anche se ha probabilmente ragione Ardigò di ritenerle più *longa manus* della giunta comunale che forme di partecipazione genuina (v. su ciò *ibidem*, specialmente a p. 23); e ricordare quanto affermato da E. RESCIGNO DI NALLO, *Introduzione a Comuni e decentramento. Atti del I Convegno nazionale sul decentramento democratico dei Comuni. Bologna 16-17 maggio 1969*, Roma, Editori Riuniti, 1970, p. 10, secondo la quale segni nella stessa direzione si davano nei programmi delle liste elettorali comunista e socialista presentati per le stesse elezioni e anche in atti precedenti della giunta comunale.

(4) Si veda, infatti, l'importanza che dà a quest'aspetto A. ARDIGÒ, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, cit.

Nelle prime fasi poté sembrare che le due diverse ispirazioni dovessero convivere con pari dignità e senza conflitti tra loro. Tuttavia, come fu riconosciuto progressivamente dalla letteratura, nella “diade” tra partecipazione e attività di gestione amministrativa la finalità partecipativa e quella ispirata alla necessità di avvicinare ai cittadini la gestione dei servizi e lo stesso svolgimento di funzioni amministrative municipali, raggiungendo così una loro migliore efficienza, è stata la seconda finalità ad avere la meglio⁵. E insieme si realizza un terzo obiettivo, non altrettanto dichiaratamente enunciato ma fortemente perseguito: l’allargamento e il rafforzamento della presenza e (si volle ritenere) l’aumento della legittimazione, divenuta più tardi crisi, della classe politica attraverso i partiti, che fa diventare la diade una triade, nella quale spesso è la stessa terza funzione, politico-partitica, a prevalere anche su quella dell’efficienza della gestione amministrativa⁶. Ciò è stato determinato, sulla base peraltro della antecedente prassi

(5) Per tutti v., a metà strada di questa esperienza, L. VANDELLI, in S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO e L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 288 s.; e per un più lungo periodo, “dal 1963 al 2002”, per il sempre paradigmatico caso bolognese, A. ARDIGÒ, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, cit., p. 140 ss. (che usa appunto l’espressione di “diade degli obiettivi”), il quale afferma anche che “quanto più sono cresciute, non solo a Bologna, le istituzionalizzazioni della partecipazione popolare, tanto meno si è affermata la partecipazione reale della gente, dentro e fuori i quartieri”. Si può anche notare che al riguardo la previsione normativa stessa da parte dei comuni è andata calando (si compari, per esempio, il vecchio regolamento fiorentino del 1976 con quello del 2002, che fa scomparire la precedente previsione delle assemblee di quartiere). Chi scrive è tra coloro che hanno evidenziato subito le profonde delusioni del decentramento comunale dal punto di vista della partecipazione, e ha rilevato fortemente l’importanza e la diversa natura delle manifestazioni di questa che nella stessa epoca si avevano proprio a livello di quartiere in seno alla società, sottolineando le difficoltà, addirittura, che la creazione delle circoscrizioni provocò per quelle manifestazioni (v. lo studio *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 192 ss., ora parzialmente ripubblicato in U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, cap. VIII).

(6) Anche qui, v. per tutti L. VANDELLI, cit., p. 288 s., che parla di “un sempre più diffuso processo di partitizzazione, capillarmente esteso alle nuove strutture” e imputabile anche direttamente alla responsabilità del legislatore. Questa fu in effetti specialmente veicolata dal complessivo ricalco da parte della legge del 1976 sul sistema comunale (e particolarmente dalla configurazione per ricalco del sistema elettorale proposto per le circoscrizioni).

informale⁷, dalla struttura conferita agli organi di decentramento dei comuni maggiori dalla legge del 1976: cioè quella di consigli elettivi, espressione per ciò stesso del sistema dei partiti politici. Le funzioni e la loro attribuzione nella pratica hanno poi confermato in pieno quanto la struttura rivelava⁸.

Se ciò è vero – ed è sotto gli occhi di tutti come profilo generale dell'esperienza italiana – quel che si può sinteticamente affermare è che gli organismi di decentramento non sono stati né sono normalmente forma di partecipazione, ma al massimo “luoghi” dove la partecipazione è resa possibile in misura un poco maggiore che nel comune unitariamente considerato e privo di articolazione territoriale. Ciò in grazia della maggiore accessibilità da parte di persone e associazioni all'incontro con gli organi e gli uffici; della presenza nelle circoscrizioni di un “centro civico” dove svolgere riunioni; e della “prossimità”, secondo l'espressione francese, tra amministrazione e cittadini, che consente ai consigli circoscrizionali, se non sono troppo esangui, di “sentire” le esigenze del quartiere più di quanto avvenga a livello del comune centrale⁹.

(7) A Bologna era già accaduto che – secondo la testimonianza di A. ARDIGÒ, *Giuseppe Dossetti e il Libro bianco su Bologna*, cit., pp. 139 e 131, per una “mediazione” tra la maggioranza socialcomunista e la minoranza democristiana – dopo le dimissioni di Dossetti dal consiglio comunale e a seguito di un lungo periodo di stallo dovuto a diverse perplessità sorte in seno ai due schieramenti (per la lentezza e la “faticosità” del processo basta guardare alle date e al giudizio enunciati nel citato scritto di E. Rescigno Di Nallo), la situazione si sbloccasse con la decisione di costituire i nuovi organismi con consigli di quartiere formati da membri nominati dal consiglio comunale, in misura corrispondente alla presenza in esso stesso dei singoli gruppi consiliari. Il fenomeno si ripete in altre città, e solo più tardi, e faticosamente, si farà strada nei regolamenti comunali il criterio della proporzione delle nomine con i voti ottenuti dai partiti nelle singole circoscrizioni.

(8) La legge, come è noto, fu resa necessaria dai dubbi insorti nella giurisprudenza circa la legittimità della costituzione dei consigli, e soprattutto (sotto questo aspetto, ma solo sotto questo, la giurisprudenza fu condivisa dalla buona dottrina: v. U. POTOTSCHNIG, *I Consigli di quartiere tra autonomia del Comune e riserva di legge*, in *Le Regioni*, 1976, p. 196 ss.) circa la loro elezione diretta, ma entrò con passo deciso a conformare pressoché interamente la fisionomia degli organismi. Il declino della valenza partecipativa delle circoscrizioni è ricondotta alla prassi e alla legislazione di un periodo più tardo (dagli anni ottanta in avanti) da L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit.

(9) Quest'ultima funzione può in parte giustificare l'idea che la creazione di entità più

Non si esclude che ciò sia in più d'un caso avvenuto, ma nel complesso da questo punto di vista non è consentito nutrire troppi rimpianti per le circoscrizioni dopo le restrizioni adottate dagli interventi legislativi degli ultimi anni. Anzi, si può forse formulare l'ipotesi che proprio l'essere costretti a separarsi da quell'esperienza ponga i comuni nell'occasione di riprendersi una capacità creativa di modalità più effettive per lo svolgimento di una funzione partecipativa aperta alla loro cittadinanza.

È del resto da rilevare (e vedremo nel seguito quale importanza questo potrebbe avere proprio nell'ottica della soppressione delle circoscrizioni) che vi sono realtà comunali nelle quali di recente – praticamente, nel primo decennio di questo secolo – si è dato vita all'impianto di processi partecipativi aventi forma diversa dal decentramento di quartiere: processi che, sebbene si tratti soltanto di esperienze sparse qua e là nel Paese, e anche se l'osservazione generale, in sede politica e da parte della dottrina giuridica, ne sia finora mancata, hanno un significato profondo¹⁰.

In questa luce, mentre converrà conservare, sviluppandole *dopo* le circoscrizioni, quelle esperienze partecipative che sono in esse maturate, si potrà però immaginare, soprattutto dove altre modalità par-

vicine ai cittadini che non il comune sia in sé, sebbene consistente in una pura ramificazione del sistema rappresentativo, forma di partecipazione. E, in effetti, questo si è potuto ritenere anche per il comune e più in generale per le autonomie locali rispetto allo Stato, venendo a significare che anche il sistema rappresentativo, soprattutto quando si allarga e si ramifica sul territorio, è forma di partecipazione, non però in senso proprio e diretto bensì solo in forma indiretta (per la varietà di forme e significati della partecipazione, si veda quanto ricostruito in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali IV* (in corso di uscita nel 2011).

(10) Non se ne fa qui l'inventario, rinviando per l'essenziale ai contributi presenti in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, e alla bibliografia ivi citata. V. comunque tutto il seguito di questo studio. In molte di queste realtà (ad esempio Modena e Reggio Emilia, ma inoltre nel diverso caso dei municipi romani, che sono una forma particolare di circoscrizione prevista dall'art. 16 del t.u.e.l.) la sperimentazione di questi nuovi tipi di processi si è svolta con legame con le circoscrizioni; anche se poi, nei casi ispirati a idee forti di democrazia partecipativa, si è in genere sentito il bisogno di articolare ulteriormente il territorio di queste in zone più piccole, disegnate in base all'omogeneità, meglio se al carattere "organico", sotto l'angolo visuale urbanistico, sociale, culturale (v. per questo anche la nota 20).

tecipative non si sono affermate (sviluppendole dove sono presenti) quali modalità siano, prima di tutto, convenienti a una maggiore pratica di partecipazione.

3. Il potere dei comuni di dar vita a forme di partecipazione popolare

A tal fine, c'è bisogno che concetto e base normativa generale della partecipazione siano attentamente riconosciuti e ponderati, onde evitare che vengano scambiati per partecipativi in senso proprio dispositivi che tali non sono, e si rischi di limitare le possibilità di processi che il sistema consente e opportunità politiche, sociali e amministrative oggi richiederebbero.

Sul primo punto – il concetto – è da osservare che la partecipazione in senso proprio e stretto va distinta da istituti e pratiche diverse, che magari non arbitrariamente si riportano all'idea di partecipazione intesa nel senso più largo, ma che non hanno la portata e il valore che qui ricerchiamo. Se, infatti, ci si propone di inventariare gli usi che si fanno nel linguaggio politico, sociologico, scientifico e comune, e anche nel linguaggio giuridico, se ne rintracciano non meno di una quindicina, raggruppabili, accomunando fenomeni tra loro affini, in sette famiglie differenti, delle quali una soltanto merita di essere considerata come riferibile a una nozione specifica, avente significato proprio e stretto¹¹. Tra di essi stanno sicuramente quelle forme di partecipazione che, sotto altri riflessi, possono essere e sono analiticamente e storicamente all'opposto della partecipazione diretta, cioè tutte quelle forme che concretizzano attraverso l'ormai lunga storia dello Stato moderno il sistema della rappresentanza elettiva e che includono la partecipazione alla vita politica attraverso i partiti, costituendo forme tipicamente indirette di partecipazione popolare. Vi stanno per converso le pratiche di democrazia diretta antiche e moderne, che però, quando abbiano tale natura in senso proprio, come le assemblee decisionali e i referendum, costituiscono l'immediata as-

(11) Abbiamo esposto una nostra ricognizione e il relativo raggruppamento in famiglie dei dispositivi partecipativi intesi nel senso più largo in *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali IV*, in corso di stampa.

sunzione di poteri decisionali da parte del popolo e non solo il prendervi parte. Vengono considerate partecipative anche le espressioni di democrazia di tipo corporativo (cioè l'agire nella società esercitando pressione sulle istituzioni da parte delle organizzazioni rappresentative di categoria: democrazia pluralistica, così la chiamano gli autori nordamericani) e inoltre quelle forme di partecipazione sia organica – immissione di rappresentanze sociali in organi amministrativi – che procedimentale (la tipica partecipazione regolata in Italia dalla legge 241/1990) in cui la partecipazione si limita a titolari, individuali e collettivi, di interessi già specificamente protetti dall'ordinamento¹². Come pure le forme di cooperazione ad attività pubbliche riconducibili al principio di sussidiarietà orizzontale (o sociale); e le azioni spontanee di espressione della società, dalle forme più classiche di manifestazione dell'opinione pubblica ai movimenti, alle azioni, alle esperienze di autogestione.

Naturalmente tra queste varie manifestazioni del principio partecipativo più generale esistono contiguità e possono darsi sovrapposizioni, e questa possibilità sussiste anche tra di esse e la forma specifica di cui ora parleremo, ma esse hanno natura diversa tra loro. Tutte sono presenti nell'ordinamento comunale¹³, ma ne è presente anche una

(12) È forse questa la distinzione meno scontata nella dottrina giuridica, come eredità della lunga e difficile lotta per un procedimento amministrativo aperto agli interessati, finalmente vincente con la legge del 1990. Ma perché quella partecipazione così giustamente introdotta nel nostro ordinamento, quale espressione del principio di garanzia dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi radicato nell'impianto della Costituzione (pur se non con la menzione esplicita di questa modalità), malgrado la dizione della legge non sia riportabile alla partecipazione in senso stretto, quella democratica o popolare, abbiamo cercato di spiegare in U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, p. 779 ss.

(13) Esse sono menzionate esplicitamente o per inclusione negli articoli del t.u.e.l. e in altre disposizioni anche costituzionali. Così il referendum e altri istituti di democrazia diretta quali la petizione e l'azione popolare (di solito considerati tali) sono previsti nel terzo comma dell'art. 8 e nell'art. 9 del testo unico; la partecipazione procedimentale dei titolari di interessi codificati è imposta ai comuni dalla disposizione del comma secondo del suo art. 8; il principio di sussidiarietà orizzontale è richiesto anche ai comuni dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione. Così pure, la partecipazione organica è sicuramente contemplata dalla menzione degli organismi di partecipazione fatta nell'art. 7 e nell'art. 8, comma primo e il riconoscimento va esteso a quel suo

settima, quella denominabile *partecipazione in senso proprio e stretto*, o partecipazione democratica *tout court* (anche se le altre in vario modo lo siano) o popolare. Che cosa questa sia si può esporre sommariamente, dicendo che si tratta di dispositivi di intervento diretto dei cittadini – espressione che comprende anche gli stranieri coinvolti da un legame specifico con il nostro paese – nelle attività decisionali delle istituzioni pubbliche¹⁴. Intervento che, sulla base di un *riconoscimento reciproco* tra cittadini e istituzioni, legittima *i singoli cittadini* in quanto tali (i cittadini “ordinari”), eventualmente anche riuniti *in forma associativa*, ad agire nell’ambito di *procedure pubbliche articolate*, con la capacità di esprimersi per via di *argomentazioni* (dunque con quello che si chiama un processo “deliberativo”) e con l’obiettivo di rendere loro possibile una *influenza effettiva* sulle decisioni finali. Tale famiglia di istituti partecipativi è a sua volta assai complessa, e comprende (in Italia e fuori, con evoluzioni spesso in via di crescita in senso temporale e spaziale, forme deboli – per lo più sono tali quelle sviluppate, pur con enfasi, negli anni sessanta e settanta – e forme forti, sorte in alcuni paesi negli anni novanta e trasposte nel nostro nel primo decennio del nuovo secolo. Queste ultime si possono con più ragione delle prime chiamare col nome di democrazia partecipativa, dando quindi luogo nelle scienze sociali a “scale” di intensità della partecipazione¹⁵.

Non si creda dunque di realizzare la partecipazione di cui qui si parla, e che è quella rispondente veramente a una natura specifica, attuan-

presupposto che è l’esistenza della democrazia pluralistica o corporativa; e lo stesso comma contiene il riconoscimento del valore della partecipazione spontanea tramite il suo riferimento diretto alle associazioni; mentre la democrazia rappresentativa, incluso il valore della sua organizzazione in forma partitica, è l’anima stessa degli ordinamenti comunali, incluse le circoscrizioni di decentramento.

(14) Per più dettagliati sviluppi v., tra i nostri lavori, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia. Alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 151 ss.; *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 5 ss.; da ultimo, e più compiutamente, *Democrazia partecipativa*, cit.

(15) Rinviamo anche su questo ai nostri lavori già citati alla nota precedente, ed ivi si troveranno molti riferimenti bibliografici.

do a livello comunale e nelle circoscrizioni di decentramento, dove possibili, gli istituti partecipativi della legge 241/1990, o i referendum, o altre tra le forme sopra ricordate come aspecifiche: cosa senza dubbio meritoria e spesso normativamente prescritta, ma insufficiente se si cercano le forme più penetranti di partecipazione popolare e di democrazia partecipativa.

Sul secondo punto – la base normativa generale della partecipazione – è da ritenere che questa modalità di partecipazione in senso proprio, senza escludere le altre forme di partecipazione in senso più largo, si trovi incorporata alla Costituzione, a partire da quell'art. 3, terzo comma, in cui essa è esplicitamente menzionata. E non solo perché il lessico lo consente; ma per la più precisa ragione che la sovranità come *esercizio*, e non solamente come astratta titolarità da parte del popolo, i diritti e la dignità della persona e il principio di uguaglianza sostanziale – nel cui contesto infatti la partecipazione è indicata –, dunque il sistema dei principi base reggenti tutto l'impianto costituzionale, contengono questa potenzialità e quindi prescrivono all'interprete e agli applicatori di ammetterne la presenza. E se la contengono, sicuramente la autorizzano, e in buona misura la esigono come direzione concreta di sviluppo nel tempo, tanto più se – come oggi accade – questa aspirazione si diffonde nella società e non è astratta deduzione degli interpreti o della politica. Del resto non è proprio la testualità dell'art. 3 che la collega al pieno sviluppo della persona umana e quindi (non è un gioco di parole) richiede lo *sviluppo* della stessa partecipazione nei confronti dei suoi precedenti ottocenteschi, ovvero la sua espansione rispetto alle primitive forme partecipative dello Stato moderno e dei suoi svolgimenti tradizionali? E inoltre dichiara che essa deve essere "effettiva" e pertanto tendere a superare nei limiti del possibile le ineffettività delle altre forme, la loro insufficienza nel perseguire la partecipazione medesima?

Dunque, al di là e prima delle disposizioni specifiche che la concretizzino, e anche quando esse omettono di concretizzarla, a qualunque livello dell'ordinamento – non certo solo a livello comunale – è la Costituzione stessa che *ammette e richiede*, in qualche misura imponendola, la realizzazione di dispositivi partecipativi rispondenti al concetto indicato e la loro possibile espansione verso le forme più elevate.

Allora, quando l'attuale testo unico degli enti locali¹⁶ enuncia il principio partecipativo, deve intendersi ammessa e richiesta la introduzione da parte del comune di forme partecipative innovative, andando al di là di ogni imperfezione della formulazione testuale (ma d'altronde, l'art 8 attuale fin dal suo titolo non aggettiva forse la partecipazione come "popolare"?), e oltre ogni modalità limitata e tradizionale espressamente prevista; oltre, soprattutto, ogni confusione, o quanto meno sovrapposizione, tra questo tipo specifico di partecipazione e le altre forme. Come altra volta si è detto – e ciò vale senz'altro per i comuni – Costituzione e legge autorizzano ma, si può aggiungere, richiedono e promuovono quell'introduzione, mentre dovrebbero sconfessare ogni ostilità che non di rado si mostra a queste forme e comunque impediscono a chiunque, poteri di controllo e giudici compresi, di richiamarsi alle incerte previsioni normative per ritenere l'illegittimità di innovazione che appaiano non ritualmente precostituite¹⁷.

4. *La necessità del comune partecipativo*

Ma forse si può e si deve fare un passo avanti.

Quel che si è detto vale per tutti i livelli dei pubblici poteri, dagli enti locali e regionali allo Stato, perfino all'Unione europea (la quale infatti nel Trattato di Lisbona, artt. 10 e 11, come già in altri documenti di valore minore, ha riconosciuto il principio partecipativo tra quelli generali della sua struttura)¹⁸.

(16) E, domani, la sua rinnovazione e la legge statale sugli organi di governo e le funzioni fondamentali di tali enti prevista dall'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.

(17) V. per queste affermazioni il n. 7 della nostra voce enciclopedica *Democrazia partecipativa*, cit., nonché nello stesso senso C. CORSI, *Cbi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 175 ss. Per il precedente, non specifico ma comunque preoccupante, dell'atteggiamento contrario di alcuni giudici amministrativi (ma il favore di altri) verso la creazione di circoscrizioni di decentramento prima della loro previsione legislativa, v. U. POTOTSCHNIG, *I Consigli di quartiere tra autonomia del Comune e riserva di legge*, in *Le Regioni*, 1976, p. 197 ss. Un atteggiamento simile non ci consta oggi per la giurisprudenza, qualora ve ne sia, sui processi partecipativi comunali.

(18) Per questa diffusione del principio partecipativo a tutti i livelli, e non solo per la funzione amministrativa ma (come precisiamo in *Democrazia partecipativa*) anche

Ma per il comune non esisterà una qualche giustificazione maggiormente cogente? Abbiamo accennato sopra che tra le forme della partecipazione in senso largo si danno interazioni non trascurabili, e che se ne danno anche tra la democrazia rappresentativa e la partecipazione in senso stretto. Questo risulta confermato dal discorso del paragrafo precedente per tutti i livelli di potere, soprattutto in virtù della nostra Costituzione, che lega tra loro tutte le forme del potere pubblico e la partecipazione; ma con la stessa intensità per ciascuna di esse? Si dice in genere, e noi stessi lo abbiamo più volte rilevato, che i processi partecipativi, in particolare quelli dell'ultima generazione e specialmente i dispositivi riconducibili in misura specifica al livello di intensità più elevato contrassegnabile come democrazia partecipativa, privilegiano in maniera accentuata la scala locale e in primo luogo quella comunale, come risulta dalle esperienze esistenti, non solo italiane. E la ragione viene di solito indicata, un po' banalmente anche se non erroneamente, nel fatto che a livello del comune essi sono più praticabili, per la dimensione in generale – non sempre in verità si tratta di dimensioni piccole, basta pensare ai più celebri casi brasiliani riferiti a metropoli – che rende più agevole la loro concreta operatività.

Ma si tratta solo di questo? Nella storia degli ordinamenti liberali e democratici, e in seno alla vicenda stessa del rafforzamento e dell'espansione delle forme di potere territoriale sub-statale, il comune, che ha sempre rappresentato un livello ritenuto essenziale, è stato in generale ricalcato, si direbbe con estrema *naturalezza* – nella forma sostanziale di potere e nella sua organizzazione, come pure nei modelli di azione – sul figurino dello Stato, realtà dominante dell'età moderna e contemporanea. Così la sua fisionomia è stata essenzialmente costruita sul modello della democrazia rappresentativa, e non di rado con una similarità della forma di governo comunale e della configurazione degli organi del comune e dei loro rapporti con quanto avviene

nelle funzioni normative e di decisione politica, si rinvia a quanto esposto nei nostri lavori già richiamati, dove abbiamo anche ricostruito graficamente una "scala territoriale dei processi partecipativi" (v. *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione*, cit., p. 20 ss.).

a livello statale¹⁹. E tale naturalezza nella pratica moderna è giunta a un punto tale che, perfino quando, in Italia, si sono immaginati organismi a livello sub-comunale – le circoscrizioni – non si è potuto non pensarli che come entità rappresentative, non avvertendo l'umorismo, e talora quasi il ridicolo, di una figurazione in forma rappresentativa di comunità a minimo sviluppo di estensione sociale e territoriale²⁰. La similarità è stata messa in particolare evidenza e anche vigorosamente criticata da dottrine acute e autorevoli ma rimaste minoritarie, che hanno rilevato che il “carattere” delle amministrazioni locali risulta modellato sui caratteri dell'organizzazione statale, fino al punto da scimmiettare spesso fin nei particolari senso, strutture anche molto specifiche e atteggiamenti mentali e pratici propri di quest'ultima²¹. Ma questo fenomeno, per il fatto solo di esistere, è congruente con la natura generale, se non delle costituzioni scritte, delle concezioni sociali e politiche profonde e in definitiva dello stesso costituzionalismo, della sua filosofia intima, della sua evoluzione nel tempo, ed è mantenibile nel presente e nelle prospettive future? O non piuttosto la natura del comune come ente di base, se lasciata sviluppare secondo una più riflessiva visione, imporrebbe una diversa configurazione di questo livello di governo, delle sue strutture, dei comportamenti che vi si esplicano?

(19) Naturalmente questa similarità, che riguarda non solo il comune ma anche gli enti di secondo livello del tipo provincia italiana e le regioni e gli Stati membri di Stati federali, si direbbe generalissima per quanto attiene al carattere rappresentativo delle istituzioni raffrontate, e generale per quanto riguarda la presenza a ogni livello di distinti organi normativi ed esecutivi e di strutture collegiali e individuali, ma non sempre è totale. Si danno infatti casi, anche variabili nel tempo, di governi di tipo presidenziale (o governatoriale) a livello di un ente e parlamentari a livello di altro ente, con marcata diffusione a livello più basso di strutture di tipo, diciamo, presidenziale anche in Stati che per lo più, in Europa, restano parlamentari.

(20) Si rifletta che, proprio alle origini, le attuali circoscrizioni sono state pensate in riferimento all'esistenza di luoghi specifici e circoscritti – i *quartieri* – che vivono socialmente e culturalmente come “articolazioni organiche della città” (v. *Libro bianco su Bologna*, a p. 48 della riedizione citata dovuta ad A. Ardigò. Ma nella pratica, e con l'impulso della legislazione statale, si è arrivati quasi dappertutto, soprattutto nella seconda fase, a creare circoscrizioni troppo vaste e fittizie (anche la traslazione linguistica dal nome “quartiere” al nome “circoscrizione” è significativa).

(21) La dottrina accennata è stata sviluppata da G. BERTI, a partire dall'opera *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969.

In realtà, due sono le visuali che, in questo caso non per una particolare dottrina ma nelle idee generali politiche e giuridiche che dominano la modernità, circolano dentro le concezioni teoricamente diffuse sull'essere e sulle ragioni della presenza del comune nei nostri ordinamenti. L'una riguarda per così dire il comune considerato dal punto di vista della natura sua strutturale (se si vuole, degli input), l'altra da quello delle funzioni (dell'output).

Sotto il primo aspetto, il comune non è scindibile dall'idea che esso esprime la comunità, la comunità di cittadini insediata su un territorio determinato e circoscritto, esistente e funzionante socialmente e culturalmente a seguito, in genere, di una storia di lungo periodo. Sotto il secondo, esprime o dovrebbe esprimere la capacità del potere comunale di soddisfare o almeno rappresentare i bisogni, gli obiettivi, le visioni di quella comunità.

Ma, allora, si può pensare di staccare il comune, la sua organizzazione, il modo di svolgere le sue funzioni dalla sussistenza e operatività reale della sua comunità di riferimento? Si può ammettere che quella comunità si limiti, come a ogni altro livello di potere, a vedersi sostituita nella sua vita quotidiana dalle istituzioni rappresentative e dal loro funzionamento, i cui soggetti sono designati ogni quattro o cinque anni dalla scelta elettorale? O invece, non si dice il governo diretto, ma quello partecipativo di interazione effettiva e piena (come si è visto) tra istituzione e società appartiene alla natura focale del comune come ente di base?²²

Porre il problema non vuol dire risolverlo per incanto ma sicuramente portare a una differente riflessività sulla figurazione attuale del comune, e tanto più delle unità subcomunali, costruendo un comune fondato sulla partecipazione, che dia alla sua configurazione e al suo funzionamento una generalità partecipativa.

(22) Tutto ciò non vuol negare che ragionamenti simili si possano fare, con coerenza minore e più temperata traduzione ad effetto, per i livelli territoriali superiori al comune, Stato incluso, ma qui ci limitiamo a darne espressione nell'ambito della teoria dell'ordinamento comunale.

5. La configurazione essenzialmente procedurale dei dispositivi di partecipazione

Come approssimare quest'obiettivo, oggi in Italia?

Una strada corrisponde a una teoria certamente acuta, e consiste essenzialmente nel salvaguardare, con un ragionamento che dimostra la parziale incostituzionalità della normativa statale attuale, organismi di decentramento costruiti come strumenti di partecipazione e quindi sottratti, perché non organi di governo del comune, alla legge statale e solo riconducibili all'autonomia comunale²³. Essa sembra già rispettata dalla prassi di alcuni comuni, come Verbania e Imola.

Questa soluzione non è da scartare; tuttavia riposa sull'idea che organi complessivi, di natura rappresentativa, sia pure (come si sostiene, anche sulla base di esempi quale quello di Imola) affiancati da assemblee di quartiere, e costruibili, in una variante, come organismi espressivi delle realtà associative, possano essere sede adeguata per processi partecipativi. Il che, mentre si ricollega alla tradizione italiana delle circoscrizioni ed è quindi facilmente radicabile nel nostro contesto²⁴, arresta però la partecipazione alle modeste forme, nella nostra tassonomia, riconducibili alle figure "deboli", compaginate a questa tradizione. La loro istituzione non andrebbe dunque oltre quello che, in Francia, costituisce la "democrazia di prossimità": un'idea giocata contro quella di democrazia partecipativa, volta alla "riduzione della partecipazione alla sola scala micro-locale" e, soprattutto, concretizzantesi "in una dinamica puramente consultiva"²⁵. Esse

(23) V. L. DE LUCIA, *Problemi del decentramento comunale*, cit., che parla dell'istituzione di "consulte".

(24) Che i processi partecipativi non possano che essere configurabili in relazione al complessivo contesto sociale, storico e giuridico del paese in cui si instaurano, e presentino dunque fisiologicamente declinazioni variabili anche di uno stesso fondamentalmente definito modello (quale ad esempio il bilancio partecipativo), è riconosciuto da tutta la letteratura sulla democrazia partecipativa. V. da ultimo G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Una ricerca comparativa nel Vecchio Continente*, in *Quale Stato*, 3-4, 2009, p. 287 ss.

(25) Così M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, 2005, p. 12. Analogamente si esprimono Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove espe-*

potranno essere mantenute in vita, o istituite, ma a patto di precisare le attività in cui è obbligatorio per il comune farle intervenire, e di fissare i procedimenti e le fasi in cui intervengono, seguendo anche qui i limiti della pura consultazione, episodica e selettiva.

Altrettanto deboli si sono rivelati di norma i vari tipi di consulte settoriali costituite da molti comuni – consulte degli immigrati, consulte giovanili, per i problemi delle donne, urbanistiche e altre – che sono di sicuro specificamente legittimate, oggi, dall'art. 8, comma 1, del t.u.e.l., ma che possono svolgere una funzione forte solo se inserite in precisi procedimenti decisionali, come risulterà dall'esposizione che segue.

Ma se si voglia pensare a figure forti, che attingano la democrazia partecipativa, e che certo sono quelle che tenderebbero a realizzare la configurazione del comune abbozzata nel paragrafo precedente di questo lavoro, allora la strada è fondamentalmente un'altra. Le forme procedurali dovrebbero prevalere su quelle organiche (senza escluderle dove a esse funzionali)²⁶, in parte ispirandosi ai modelli mondialmente più accreditati, quali i bilanci partecipativi, le giurie civiche, i modelli più avanzati di urbanistica partecipata e di governo partecipato del territorio e dell'ambiente, o, anche il dibattito pubblico alla francese e le forme di democrazia deliberativa²⁷.

rienze democratiche nel Vecchio Continente, Roma, Ediesse, 2009, p. 427, e *ivi*, p. 197 ss., ampia illustrazione delle pratiche francesi.

(26) Che le forme forti, i dispositivi di democrazia partecipativa, pur ricorrendo a figure di organi particolari, abbiano essenzialmente natura di procedure, risulta da tutta l'esperienza e dall'intera letteratura (che tende a parlare di "processi partecipativi"). Chi scrive ha messo in risalto tale natura a partire dallo scritto *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, cit.

(27) Queste le principali figure di democrazia partecipativa, sinteticamente ricordate nell'avvio della nostra voce *Democrazia partecipativa*, cit. (e v. L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008). Sul bilancio partecipativo, nelle sue varie figure, v., oltre alle opere che ne illustrano la versione originaria e molto forte, quella di Porto Alegre (come particolarmente G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, Alinea, 2003), il volume di Y. SINTOMER e G. ALLEGRETTI *I bilanci partecipativi in Europa*, cit. Su un caso particolarmente significativo di giurie civiche, v. A. ROECKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 87 ss. Sul dibattito pubblico

Queste figure non mancano di essersi affacciate nell'ordinamento italiano, per lo più nell'ambito della creatività di non pochi comuni (o di alcune province e regioni) e si vanno accreditando in Spagna, Portogallo, Francia, con spirito diverso in Germania e nel Regno Unito, insomma in tutta Europa²⁸.

6. *Principi essenziali delle procedure partecipative*

Le procedure partecipative, per adempiere adeguatamente al loro scopo, devono conformarsi a certi requisiti da ritenere comuni a tutte, anche se variamente articolabili. Si tratta di componenti ricavabili da varie fonti, e particolarmente dalle pratiche esistenti, da analisi teoriche di carattere filosofico, politico e sociologico, e anche discendenti direttamente da principi costituzionali. Rinviano ad altre sedi dove abbiamo cercato di trattarne più in particolare²⁹, richiamiamo i seguenti. Il principio di inclusione, quello per il quale i singoli cittadini, e non solo le loro associazioni, hanno diritto di intervento nella procedura, la presenza costante nelle varie fasi procedurali dei rappresentanti delle istituzioni (politici e tecnici), la continuità delle

alla francese, v. Y. Mansillon, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, nello stesso numero di *Democrazia e diritto*, p. 101 ss., nonché il volume di M. REVEL *et al.*, *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007. Il dibattito pubblico è stato previsto (ma finora mai applicato) nella legge toscana con alcune varianti rispetto al modello francese; praticato invece nel caso di Genova (v. L. BOBBIO, *La specificità del dibattito pubblico nelle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., p. 285 ss.). Anche sull'urbanistica e la politica ambientale partecipate le migliori analisi sono francesi: v. in particolare R. HOSTIOU, J.F. STRULLIOU (a cura di), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Paris, Gridaux, 2007; ma per il caso toscano v. G. PABA *et al.*, *Partecipazione in Toscana. Interpretazione e racconti*, Firenze, Firenze University Press, 2010. Sulla democrazia deliberativa, v. L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi, 2005 (v. anche la bibliografia nordamericana ivi citata).

(28) Tra le ricerche comparate, v. specialmente, nella sua versione per l'Italia, l'opera di Y. SINTOMER e G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., non unicamente dedicata al tipo di pratica indicato dal titolo.

(29) Si veda specialmente il n. 9 della voce *Democrazia partecipativa* più volte citata e ora *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative*, in *Rivista on line dell'Associazione dei Costituzionalisti AIC*, 1/2011 (29 marzo 2011), www.rivistaAIC.it.

fasi in cui l'interlocuzione è ammessa e predisposta e la reiterazione della procedura nel tempo, che impongono di volgere in questo senso l'istituto della "consultazione", previsto nell'art. 8, comma 3, del t.u.e.l., e fanno considerare poco efficace come strumento partecipativo il referendum, che non può non essere metodo eccezionale e salutare³⁰. Anche le istanze, le petizioni, le iniziative e le proposte, menzionate nello stesso art. 8 comma 3, a meno che non siano presidiate da accorgimenti che le inseriscano in una procedura normalizzata, contraddicono a quest'esigenza. Ancora: la pubblicità della procedura, l'adeguatezza dei metodi organizzativi e logistici, l'uso di metodi argomentativi e non puramente assertivi e di voto (principio "deliberativo"). L'assicurazione di una "influenza effettiva" sulla decisione³¹, richiesta ad esempio dal Trattato di Aarhus in materia ambientale, e l'esigenza di monitoraggio dei risultati (che include la previsione di forme di controllo popolare ed è richiesta da un principio di responsabilità istituzionale).

Questi requisiti potranno essere realizzati in misura diversa, e anche approssimati con gradualità, ma non possono essere messi da parte³².

7. Finalità e ruolo nella complessiva struttura del comune

Grande influenza sulla serietà e la fisionomia dell'approccio delle singole realtà comunali hanno poi due altri aspetti: le finalità poste alla partecipazione e l'entità dei problemi e delle attività affrontati con metodo partecipativo.

Sul primo punto, bisogna avere la consapevolezza non solo della necessità di espungere finalità manipolatorie a scopo di puro con-

(30) Sebbene certi tipi di referendum, quelli a cui sia assicurata efficacia decisionale, abbiano per questo un valore rilevante di partecipazione e democrazia diretta, la semplificazione delle questioni che comportano risolvendoli in un quesito al quale è dato rispondere solo col sì o col no, non soddisfano neppure ad altri importanti requisiti, come il metodo argomentativo.

(31) Si deve dunque andare ben oltre "l'ascolto selettivo", tipico della democrazia di prossimità francese (v. il primo passo dell'opera di Y. Sintomer e G. Allegretti cit. in nota 25) ma anche di tante esperienze consultive italiane.

(32) Per il bilancio partecipativo, v. le osservazioni di G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., p. 293 s.

senso, ma anche del ruolo negativo già svolto nell'esperienza delle circoscrizioni, e spesso di altri strumenti concepiti per la partecipazione, dalla volontà di conseguire un rafforzamento del ceto politico e anche dell'istituzione in sé e per sé (o la loro legittimazione, come apparente maggior nobiltà si vuol dire). Questo potrà essere uno degli effetti scaturenti da processi partecipativi seriamente svolti, ma proporlo come loro ragione fondante determina sicuramente effetti di sola immagine o manipolatori.

Le finalità più generali delle pratiche partecipative dovrebbero essere quelle di democratizzazione del potere e delle decisioni pubbliche, e a essa sono intimamente associate la crescita della consapevolezza della cittadinanza e lo sviluppo della dignità e capacitazione personale dei partecipanti. Finalità di maggior giustizia sociale³³ sono raramente presenti in Italia e in Europa in genere³⁴, a differenza che in America Latina e in altre parti del Terzo Mondo, ma per l'Italia sono direttamente congruenti con il contesto in cui la partecipazione è espressamente prevista dalla Costituzione con l'art. 3, e perciò dovrebbero essere doverose, tanto più in tempi di crisi economica come gli attuali. Anche le finalità di maggior conoscenza dei problemi e delle soluzioni da affrontare con le decisioni pubbliche e più in generale la maggiore efficienza delle istituzioni fanno parte degli obiettivi intrinseci alla partecipazione, e non dovrebbero di massima entrare in conflitto con le altre essenziali sue finalità³⁵.

(33) Su di essa molto insiste G. ALLEGRETTI, *Giustizia sociale, inclusività e altre sfide aperte per il futuro dei processi partecipativi europei*, in ID., *Democrazia partecipativa*, cit., p. 383 ss., e nei molti altri suoi studi; nella dottrina giuridica italiana, v. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in ID. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, p. 3 ss.

(34) Sebbene non proposte con una motivazione così generale (della quale a partire dall'avvio dell'epoca neoliberista quasi ci si vergognerebbe!), alcune finalità di giustizia sociale sono tuttavia presenti, più o meno direttamente, in pratiche come i patti territoriali e i contratti di quartiere, o anche nella qualificazione di certi bilanci partecipativi secondo aree discriminate della città e in nome di obiettivi di coesione sociale in senso territoriale.

(35) Anche sulle finalità dei dispositivi partecipativi è giocoforza rinviare per più ampi svolgimenti agli studi citati di chi scrive, e specialmente alla voce *Democrazia partecipativa*, cit., paragrafo n. 9, e a *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1/2011 (25 novembre 2010), www.rivistaAIC.it.

Sul secondo punto, non è pensabile che le finalità della partecipazione in un comune, che è ente generale e dotato di compiti di altissimo impegno, si raggiungano limitandola a segmenti di attività circoscritti o unicamente a decisioni puntuali (come piccoli progetti di opere pubbliche)³⁶. Per quanto anche questi possano giovare a costruire metodi partecipativi e a radicarli nel pubblico, e si debba anche a proposito delle attività da sottoporre a partecipazione adottare un metodo graduale e sperimentale, è solo cimentandosi con atti incisivi come il bilancio, gli atti di governo del territorio, le decisioni sull'emergenza e particolarmente sulla ricostruzione dopo una calamità naturale³⁷, le grandi opere pubbliche³⁸, e anche i programmi nel campo della cultura e sociale, che il comune potrà essere davvero un comune partecipativo.

Certo, al livello di quartiere e alla scala delle circoscrizioni in via di soppressione o sopravvivenza, sono proprio i piccoli progetti a potere essere oggetto diretto di partecipazione. Ma non è affatto da escludere che anche a tali livelli si possa attivare, come avviene in casi latino-americani, una fase partecipativa – volta per esempio a consentire la

(36) In genere in Europa, e specificamente in Italia, nei bilanci partecipativi “le sperimentazioni si limitano a porzioni di bilancio residuali” e anche le altre pratiche sono per lo più confinate “a singole aree-pilota del territorio o a singoli settori di spesa (di solito opere pubbliche, alloggi popolari, viabilità, energie alternative e sviluppo tecnologico, educazione e cultura); la loro è una “sperimentalità marginale” e la loro incidenza limitata (v. G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit., p. 296, il quale riprende un requisito del bilancio partecipativo già avanzato in Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa*, cit.).

(37) Del tutto positivi, nel senso di una forte partecipazione popolare, i casi del terremoto friulano del 1976 e di quello umbro-marchigiano del 1997, così da configurare un vero modello partecipativo di trattamento del post-evento sismico; assolutamente negativo, nel senso di un accentramento estremo nel governo, il caso aquilano del 2009, che ha rappresentato una vera inversione del modello (già sperimentata a S. Giuliano di Puglia nel 2002): nella molta letteratura su tutti tali casi, una concettualizzazione dei due modelli è già presentata da T. CRESPELLANI, *Il nuovo modello di difesa dai terremoti*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2003, p. 243 ss. Sul caso L'Aquila, in particolare, v. i saggi di T. CRESPELLANI, G.J. FRISCH e R. DI MARCO in *Democrazia e diritto*, 2, 2009.

(38) Su un esempio positivo, v. il caso della variante autostradale di Genova cit. nella nota 27; un'ipotesi di mancata applicazione (nonostante il rilievo dell'assai contestato progetto e le proposte fatte in tal senso) è la questione del sottoattraversamento di Firenze da parte della ferrovia ad alta velocità.

manifestazione dei bisogni della comunità e alla presentazione di proposte che potranno trovare il loro inserimento nelle macro-decisioni del comune – destinata a confluire nelle fasi ulteriori delle procedure riguardanti tali decisioni.