



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI VERONA

*DIPARTIMENTO DI
SCIENZE GIURIDICHE*

*SCUOLA DI DOTTORATO DI
SCIENZE GIURIDICHE ED ECONOMICHE*

*DOTTORATO DI RICERCA IN
SCIENZE GIURIDICHE EUROPEE ED INTERNAZIONALI*

CICLO XXIX/ANNO 2014

TITOLO DELLA TESI DI DOTTORATO

**DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E TRADIZIONI GIURIDICHE:
UN'ANALISI DI DIRITTO COMPARATO.**
GLI ORDINAMENTI COMPOSTI TRA CRISI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA
E 'APERTURE' A FORME PARTECIPATIVE DI *DECISION-MAKING*

S.S.D. IUS/21

Coordinatore: Prof.ssa Maria Caterina BARUFFI

Tutor: Dott. Matteo NICOLINI

Dottorando: Dott.ssa Martina TRETTEL



distribuito con Licenza

[Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale.](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

*Democrazia partecipativa e tradizioni giuridiche: un'analisi di diritto comparato.
Gli ordinamenti composti tra crisi della rappresentanza politica e 'aperture' a forme
partecipative di decision-making.*

Martina Trettel, Tesi di Dottorato

Verona, 18/05/2017

Sommario

Capitolo primo. Democrazia, partecipazione e federalismo: un contesto interdisciplinare

Capitolo secondo. Definire attraverso la comparazione: per una nozione giuridicamente rilevante di democrazia partecipativa

Capitolo terzo. Le esperienze continentali: i casi di Austria, Italia e Spagna

Capitolo quarto. Le esperienze partecipative nel *common law*: Stati Uniti e Canada

Capitolo quinto. Comparare e classificare la democrazia partecipativa: per l'integrazione e l'innovazione dei procedimenti di produzione normativa

Capitolo sesto. Considerazioni conclusive

Abstract

In constitutional democracies, popular sovereignty allows citizens to agree on how and who is in charge to take decisions. Representative democracy is under strain, as upheld by the majority of scholars dealing with democracy issues. Therefore, decision-making procedures need to be revised in order to make them more adequate for contemporary societies. This is pursued through the development of new tools that revolve around the idea of citizen' participation generally referred to as 'participatory democracy'. Hence, this study investigates the interactions between the concept of participatory democracy and two comparative constitutional categories: legal traditions and federal theories.

The research outlines a legal definition of the term 'participatory democracy', by distinguishing it from other potentially overlapping concepts, such as direct and deliberative democracy. To this extent, participatory democracy consists of different decision-making procedures that apply deliberation theories, which aim at mitigating the majority principle. In contrast to direct democracy, the tools of participatory democracy do not lead to a 'yes-or-no' decision but to the development of deliberative debates between citizens and policy-makers regarding political decisions.

This definition is applied to a mapping of participatory processes carried on in the selected case studies, in search for all those experiences that can fall under the umbrella of 'participatory democracy'. More specifically, the investigation focuses on Austria and Italy and Spain, that belong to the civil-law family, and on two common-law tradition' countries, the United States and Canada. These countries show certain similarities with regard to the institutional structure; particularly, they are mature constitutional democracies and compound states (federal or regional).

The analysis clarifies how national and subnational constitutional frameworks permit, and to which extent, to participatory democracy to enter policy-making procedures. Despite the heterogeneities deriving from the legal traditions, mostly evident in the legal approach towards democratic innovations, the way participatory democracy is translated into practical instruments is very similar. This holds true with regard to subjects involved, methodologies, and timeframes. In fact, even

though participatory processes spread in different contexts, most of them show common features. Because of the detected similarities, it is possible to develop a 'general theory' of participatory democracy. To this extent, the collected data are classified in four abstract categories, subjects, methodologies, institutional schemes, effects.

In conclusion, the work wants to shed light on the relation between innovative forms of democracy and federal theories. The research reveals that the link between participatory democracy and federalism should be found more on a theoretical level than on a practical one. Whereas there is less evidence that participatory processes can work only on a local or subnational level, the ideas behind participatory democracy and federalism clearly pursue the same goal: sharing decision-making powers among multiple centers (both people and territories) for the improvement of democratic procedures and popular government.

«Nessuno è in grado di affermare che il mondo nuovo è migliore o peggiore di quello passato, ma solo si può dire che è diverso. Non si deve giudicare il presente con le idee tratte dal passato. Sarebbe ingiusto. Non si tratta di salvaguardare certi privilegi o di scegliere fra le istituzioni quelle che sembrano più adatte, né si deve cercare di assomigliare ai nostri padri, ma sforzarsi di raggiungere quel genere di bontà e di felicità che ci è propria».

A. DE TOCQUVILLE, *La democrazia in America*, 1835

Indice

CAPITOLO PRIMO – DEMOCRAZIA, PARTECIPAZIONE E FEDERALISMO: UN CONTESTO INTERDISCIPLINARE.....	15
<i>1. Il contesto di riferimento: la ‘crisi della democrazia’</i>	<i>15</i>
<i>2. Un necessario ripensamento dei ‘moduli’ democratici: per una rinnovata visione della partecipazione negli ordinamenti composti.....</i>	<i>19</i>
<i>3. La democrazia partecipativa: un ambito interdisciplinare.....</i>	<i>23</i>
<i>3.1. L’intreccio di discipline e una possibile chiave di lettura.....</i>	<i>23</i>
<i>3.2. L’approccio giuridico alla democrazia partecipativa.....</i>	<i>30</i>
<i>4. La struttura della ricerca</i>	<i>37</i>
CAPITOLO SECONDO – DEFINIRE ATTRAVERSO LA COMPARAZIONE: PER UNA NOZIONE GIURIDICAMENTE RILEVANTE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA.....	41
<i>1. Un’overture definitoria: esiste una democrazia partecipativa giuridica?</i>	<i>41</i>
<i>2. I termini fondamentali della ‘questione partecipativa’: sovranità, rappresentanza e democrazia costituzionale.....</i>	<i>44</i>
<i>3. Delimitare la democrazia partecipativa per categorie</i>	<i>47</i>
<i>3.1. Una prima mappatura della democrazia partecipativa.....</i>	<i>48</i>
<i>3.2. Democrazia partecipativa e democrazia diretta.....</i>	<i>51</i>
<i>3.3. Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa.....</i>	<i>57</i>
<i>4. Un concetto a geometria variabile: la democrazia partecipativa e la prospettiva sovranazionale.....</i>	<i>64</i>
<i>5. Dall’ipotesi di lavoro all’emersione di una categoria.....</i>	<i>68</i>
<i>6. Il diritto pubblico comparato come apertura alla democrazia partecipativa</i>	<i>71</i>
<i>7. Il metodo di selezione dei comparanda.....</i>	<i>74</i>

7.1. <i>I casi di civil law: Austria, Spagna e Italia</i>	77
7.2. <i>Le altre famiglie giuridiche: in particolare gli ordinamenti di common law (USA e Canada)</i>	82

CAPITOLO TERZO – LE ESPERIENZE CONTINENTALI: I CASI DI AUSTRIA, ITALIA E SPAGNA 89

1. Norme costituzionali e democrazia partecipativa: una prospettiva d'insieme	89
2. Alla ricerca di un fondamento costituzionale per la democrazia partecipativa: il formante normativo...	94
2.1. <i>Uno Stato federale rappresentativo: la democrazia partecipativa nella Bundesverfassung austriaca (1920)</i>	94
2.2. <i>La partecipazione dei cittadini nella prospettiva della Costituzione italiana (1948)</i>	100
2.3. <i>Le disposizioni 'partecipative' della Costituzione spagnola (1978)</i> ...	106
2.4. <i>Le previsioni partecipative delle 'costituzioni' subnazionali</i>	112
3. ... e quello desumibile dalla giurisprudenza costituzionale	122
4. Dalla statica alla dinamica: ricognizione delle esperienze di democrazia partecipativa negli ordinamenti composti di civil law	131
5. La democrazia partecipativa e la revisione costituzionale	132
6. Processi partecipativi nel 'costituzionalismo' subnazionale: il caso delle Regioni italiane a statuto speciale	139
7. Il ricorso alla democrazia partecipativa nell'elaborazione di atti normativi e nelle previsioni legislative a livello centrale	143
7.1. <i>Un excursus sul caso del dibattito pubblico francese: la democrazia partecipativa in un ordinamento unitario</i>	143
7.2. <i>La democrazia partecipativa a livello statale in Austria</i>	149
7.3. <i>(segue) ...in Italia e in Spagna</i>	152

8. L'attuazione e gli sviluppi della dimensione partecipativa del decision-making a livello subnazionale	156
8.1. Austria: il caso del Vorarlberg	156
8.2. Italia: l'esperienza della Regione Lazio e le leggi 'deliberative' di Toscana, Emilia-Romagna e Provincia Autonoma di Trento	159
8.3. Spagna: politica di 'juridificación' vs. 'experimentación'	167
9. Riflessioni interlocutorie: i caratteri della 'famiglia partecipativa' continentale	172

CAPITOLO QUARTO – LE ESPERIENZE PARTECIPATIVE NEL COMMON LAW: STATI UNITI E CANADA..... 175

1. Common law, federalismo e democrazia partecipativa: connessioni e spunti d'analisi	175
2. Il caso statunitense e il percorso di 'public engagement'	177
2.1. L'opzione rappresentativa dei founding fathers e il sistema delle fonti giuridiche	177
2.2. La democrazia diretta nella tradizione costituzionale degli Stati federati: un percorso in tre fasi di rinnovamento democratico-istituzionale.....	182
2.3. La mappatura delle aperture dei processi decisionali alle innovazioni democratiche partecipative e deliberative	190
2.4. (segue) Proposte di lettura e interpretazione.....	199
2.5. L'istituto della giuria popolare e la democrazia partecipativa.....	205
3. L'approccio canadese alla democrazia partecipativa e alle innovazioni democratiche.....	208
3.1. Alcune ragioni evolutive dell'assetto democratico-costituzionale canadese.....	208
3.2. Il ruolo della democrazia diretta e dei modelli alternativi di partecipazione pubblica nell'ordinamento canadese	210

3.3. <i>Le Citizens' Assemblies elettorali di British Columbia e Ontario</i>	215
3.4. <i>Le 'altre' esperienze di democrazia partecipativa</i>	222
4. <i>Per un primo raffronto comparato delle procedure partecipative nelle esperienze di common law nord-americano</i>	227
CAPITOLO QUINTO – COMPARARE E CLASSIFICARE LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: PER L'INTEGRAZIONE E L'INNOVAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI PRODUZIONE NORMATIVA	231
1. <i>Un raffronto tra famiglie giuridiche: la democrazia partecipativa negli ordinamenti di civil law e di common law</i>	231
2. <i>Una proposta di sistematizzazione della democrazia partecipativa: metodo e struttura della classificazione</i>	236
3. <i>Elementi classificatori</i>	238
3.1. <i>I soggetti: destinatari e promotori</i>	238
3.2. <i>I metodi e le procedure</i>	246
3.3. <i>Schemi regolativi e modelli istituzionali</i>	250
3.4. <i>Controlli ed effetti dei processi partecipativi</i>	255
4. <i>Brevi spunti per l'interpretazione</i>	259
CAPITOLO SESTO – CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	263
1. <i>Una retrospettiva sull'analisi</i>	263
2. <i>Democrazia partecipativa e decentramento istituzionale: un rapporto strumentale...</i>	265
3. <i>(segue)...o concettuale?</i>	267
BIBLIOGRAFIA	271

CAPITOLO PRIMO

DEMOCRAZIA, PARTECIPAZIONE E FEDERALISMO: UN CONTESTO INTERDISCIPLINARE

1. Il contesto di riferimento: la ‘crisi della democrazia’

‘Crisi della democrazia’ è espressione impiegata con sempre maggiore frequenza; se ampio ne è l’uso a livello meramente divulgativo¹, d’altro canto la letteratura scientifica ricorre a questa formula per qualificare e denotare problematiche giuridicamente rilevanti². In questo senso, non si può negare che i regimi democratici stiano attraversando una profonda crisi, per quanto allo stesso tempo rimanga comunque acquisita la centralità che la democrazia³ ha nella

¹ Volendo esemplificare v. l’approfondimento “*What’s gone wrong with democracy*” del quotidiano *Economist*, marzo, 2014, consultabile al link: <http://www.economist.com/news/essays/21596796-democracy-was-most-successful-political-idea-20th-century-why-has-it-run-trouble-and-what-can-be-do> (27.09.2016) che mappa lo stato delle democrazie liberali nel mondo tentando di comprendere perché la democrazia contemporanea e le sue istituzioni stiano attraversando una profonda crisi.

² Tra i molti si vedano almeno, C. OFFE, *Crisis and Innovation of Liberal Democracy: can deliberation be institutionalized?*, in *Czech Sociological Review*, 47, (3), 2011, 447–472; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012; L. CARLASSARE, *Democrazia: alterazioni di un concetto*, in AA. VV. (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 127-134, 128; R. SANTIAGO JUÁREZ, *Crisis de legitimidad de las instituciones democráticas*, in *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, 33, 2010, 222-246. Ma già C. Schmitt nei primi anni del novecento ragionava di ‘crisi della democrazia’. Si v. C. SCHMITT, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT University Press, Cambridge, MA, 1985.

³ Sulla questione e sugli sviluppi concettuali si v., per tutti, P. SCHMITTER, T. L. KARL, *What democracy is...and is not*, in *Journal of Democracy*, 1991, 3-16, 4, per i quali il concetto di democrazia politica compendia istituti e pratiche di un sistema di governo, in cui i governanti sono responsabili per le proprie azioni nei confronti dell’intero corpo sociale che si compone di cittadini, i cui desideri e le cui necessità vengono indirettamente tradotte in pratica e risolte dai rappresentanti.

tradizione giuridica occidentale⁴, tanto che pare non vi si possa validamente opporre alcuna modalità di gestione politico-sociale delle entità statuali⁵.

Se si accettano veridicità e centralità di entrambe le riflessioni, quella che in apparenza sembra una contraddizione richiede di essere chiarita. Ci si chiede allora cosa sia da intendersi con ‘crisi della democrazia’. Nel rispondere al quesito, si aggiunge un fondamentale tassello al tema, al punto in cui la sempre più diffusa percezione di scarsa rappresentatività delle istituzioni democratiche pare essere identificata nella causa scatenante della crisi, che provoca quella divaricazione via via più marcata tra cittadini e corpo politico-rappresentativo.

Non ci si trova certo di fronte ad una questione nuova⁶: infatti, i regimi democratici sono sempre stati caratterizzati da conflitti «sulla strutturazione delle istituzioni, sulle modalità con le quali farle funzionare e trasformarle, sul ruolo dei cittadini e sugli strumenti a loro disposizione per esercitare il potere di scelta dei rappresentanti e dei governanti»⁷. Tuttavia, «al momento, la misura della distanza diffusamente percepita tra i rappresentanti politici e gli interessi della collettività è tale da suscitare serie preoccupazioni sul futuro dell’ordinamento democratico»⁸.

La ‘crisi della democrazia’ è, dunque, solo in apparenza priva di un preciso significato. Ad un più attento esame, la vera portata della problematica attiene primariamente al ‘momento rappresentativo’ in cui si svolge la democrazia,

⁴ Cfr. A. BURATTI, *Western Constitutionalism. An introduction*, Giappichelli, Torino, 2016, 73 ss.

⁵ Così ad esempio l’autorevole voce di Fukuyama afferma come la democrazia liberale abbia vinto tutte le sfide che nel corso della sua lunga storia le si sono presentate, superando tutte le contraddizioni che essa possedeva al suo interno, proclamando la propria superiorità e la propria definitività. Cfr. F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l’ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992, 156. Sulle concezioni ‘alternative’ della democrazia occidentale cfr. M. NICOLINI, *Autonomie e “nuovi” diritti di partecipazione, tra modelli teorici e realtà costituzionale*, in Ferri Giampietro (a cura di), *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva mediale*, ESI, Napoli, 235-279, 242.

⁶ Cfr. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, 23 ss.

⁷ G. PASQUINO, *Introduzione*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007, 7.

⁸ A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Consulta Online*, 1, 2015, 194-219, 214.

riguardando in particolare gli sviluppi procedurali dei meccanismi parlamentari e dei congegni elettorali⁹.

Quest'ultima riflessione fa luce su un ulteriore aspetto e su cui ancora si ritornerà: la concezione moderna della democrazia si sovrappone alla sua declinazione elettorale, individuandosi l'essenza stessa degli ordinamenti democratici in elezioni libere e periodiche¹⁰. Stando così le cose, quella che il più delle volte viene genericamente definita come 'democrazia' altro non è che la sua specifica declinazione rappresentativo-parlamentare.

Questo scivolamento concettuale, che come in una sineddoche fa di una parte il tutto, già veniva segnalato dai Maestri della scienza gius-pubblicistica che a tal proposito suggerivano di procedere ad un'integrazione del mero parlamentarismo¹¹ con ulteriori forme di partecipazione¹², osservando come:

«L'impiego delle forme democratiche che trovano il loro fulcro nel congegno parlamentare sia riuscito solo imperfettamente a realizzare una democrazia sostanziale. Il principio della sovranità popolare riuscirà ad ottenere concretezza ed effettività solo quando la partecipazione dei singoli alla politica generale si effettui seguendo un processo che passi attraverso una molteplicità di gradi intermedi, fra loro collegati, in modo che quelli di grado inferiore siano ordinati come condizionanti e preparatori degli altri più elevati, in una progressione che giunga fino all'organizzazione centrale dello Stato»¹³.

⁹ Cfr. I. DIAMANTI, *A map of the crisis of representative democracy*, in *Comunicazione Politica*, 1, 2013, 3-16.

¹⁰ G. PASQUINO, *Introduzione*, cit., 7.

¹¹ Inteso quale «formazione della volontà normativa dello Stato mediante un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed uguale per tutti ed in virtù del quale sarebbe accordata alla rappresentanza popolare una parte decisiva nella formazione della volontà statale», H. KELSEN, *La Democrazia*, il Mulino, Bologna, 1995, 155-157.

¹² È infatti proprio Kelsen ad individuare tra le cause fondanti della crisi della democrazia proprio la sua coincidenza con il modello parlamentare, in H. KELSEN, *La Democrazia*, il Mulino, Bologna, 1995, 155-157. Cfr. altresì A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, cit., 204.

¹³ C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (ed.), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 49.

Se – con un’efficace espressione – la ‘democrazia di massa’ è stata dunque a lungo identificabile con la ‘democrazia dei partiti’¹⁴, rilevandosi nelle formazioni politiche lo strumento capace di dare pratica effettività alla democrazia rappresentativa, non si è più certi di quanto queste formule possano offrire una fedele descrizione della realtà odierna¹⁵.

Lo strumentario della democrazia elettorale, funzionale alla concezione classica e tradizionale di Stato-nazione, manifesta notevoli criticità nel momento in cui si danno disgregazione degli Stati e emergono nuove classi sociali, nuove forme di cittadinanza, nuove istanze di partecipazione alla sfera pubblica¹⁶. In una società plurale, profondamente diversificata al suo interno e in cui i tradizionali concetti di cittadinanza e corpo elettorale non trovano più un unico ed inequivocabile corrispettivo nelle istituzioni dello Stato centrale¹⁷, si può essere dunque persuasi che i classici schemi della democrazia rappresentativa non siano più sufficienti a dare valide ed efficaci risposte alle esigenze e alle sfide che pone il mondo contemporaneo. Se, infatti, nel contesto di uno Stato monoclasse, in cui le istituzioni statali ambivano a rappresentare solamente le sollecitazioni della classe borghese, il grado di rappresentatività percepito e garantito era, come intuibile, molto alto, le stesse istituzioni rappresentative non sono oggi in grado di dare risposte altrettanto valide per governare in modo efficace uno Stato pluriclasse, multi interesse e multilivello¹⁸.

¹⁴ Cfr. E. BETTINELLI, *All'origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Edizioni di Comunità Milano, 1982.

¹⁵ Si v. D. DELLA PORTA, *Democrazia: sfide e opportunità*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 2010, 175-194.

¹⁶ È questo problema non nuovo, già così infatti S. Romano, V.E. Orlando e O. Ranelletti. Si v. A. SANDULLI, *Santi Romano, Orlando, Ranelletti e Donati sull' "Eclissi dello Stato", sei scritti di inizio secolo XX*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2006, 77-97.

¹⁷ Cfr. M. DICOSOLA, *Confini mobili della cittadinanza nel sistema multilivello europeo*, in E. Cukani, M. Dicosola, M. Nicolini, G. Poggeschi, *Rischi e potenzialità del dialogo costituzionale globale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 1-25.

¹⁸ Sullo Stato monoclasse cfr. M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986, 35 ss.; A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, cit.; sull’insostenibilità del processo elettorale come unica forma di partecipazione democratica si v. U.

Per quanto dunque la forma di Stato democratica fondata sui tradizionali meccanismi elettorali e parlamentari sia da considerare come una della più considerevoli conquiste dell'epoca moderna e sia a tutt'oggi irrinunciabile, non si può nascondere l'impellente necessità di attivare un processo di 'rilettura' che conduca ad un suo adeguamento alle mutate condizioni sociali, culturali e, soprattutto, costituzionali. In altre parole, si ritiene necessario colmare quello scollamento venuto a crearsi tra realtà sociale e realtà costituzionale, in cui le esigenze dell'una non coincidono più con le previsioni dell'altra.

Alla luce delle dinamiche sociali e degli sviluppi del reale infatti, le categorie classiche del costituzionalismo (tra cui rappresentanza, sovranità, cittadinanza ecc.¹⁹), concepite per una società caratterizzata da un basso grado di complessità, hanno progressivamente perso la loro capacità di ordinare e descrivere la realtà circostante, creando notevoli problemi di ordine dogmatico. Si pone di conseguenza la necessità di intraprendere un percorso di riflessione critica e ripensamento di queste categorie non solo per uno studio della costituzione quale fenomeno sociale²⁰, ma anche e soprattutto al fine di individuare uno strumento di interpretazione costituzionale che tenga conto del dato reale quale contesto di interazione sociale in cui la norma prende vita e proietta i suoi effetti sull'intera struttura giuridica statale²¹.

2. Un necessario ripensamento dei 'moduli' democratici: per una rinnovata visione della partecipazione negli ordinamenti composti

ALLEGRETTI, *Costituzioni partecipate*, in AA. VV. (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 87-101, 91 ss.

¹⁹ Cfr. L. CARLASSARE, *Democrazia: alterazioni di un concetto*, cit., 130 ss. Su rappresentanza e sovranità cfr. *infra*, cap. 2, § 2.

²⁰ Nell'accezione fornita da V. CRISAFULLI, *Costituzione* (voce), Enciclopedia del novecento, Treccani, 1975.

²¹ Su cui si rinvia a: G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, 904-924 e C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1998.

È *communis opinio* che le situazioni di crisi abbiano la capacità di sollecitare risposte nuove ai mutati bisogni della collettività²². Anche la rilevata ‘crisi della democrazia’ ha attivato un processo di elaborazione di nuove formule per la propria realizzazione, talvolta mediante il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte che riguardano la sfera pubblica, al fine di andare di là delle concezioni meramente rappresentative della democrazia medesima.

L’elemento su cui fanno perno tali elaborazioni è da individuarsi nell’ampio concetto di ‘partecipazione’²³, vedendo la possibile via d’uscita dalla crisi nel ricorso a pratiche, dispositivi e procedure che creino per i cittadini nuovi canali di ingresso nei processi decisionali delle amministrazioni pubbliche²⁴.

Si tenta così di conferire un *set* di nuovi significati ad un termine – ‘partecipazione’ – tradizionalmente assorbito entro le categorie democratiche, per consentirne un più completo dispiegamento, non limitato all’identificazione nella sola partecipazione elettorale o referendaria. Pertanto, i tentativi di ‘rivitalizzare’ le formule rappresentative, si affidano a nuovi insiemi di strumenti, che fanno della partecipazione attiva del corpo elettorale il loro cardine e che innestano, seguendo logiche deliberative²⁵, i cittadini nei processi decisionali pubblici, coniando così un nuovo concetto: quello di democrazia partecipativa²⁶.

Le procedure della democrazia partecipativa ambiscono, in termini generalissimi, a «democratizzare la democrazia»²⁷, dandole sviluppi ulteriori, in

²² Come rileva P. MORO, *Il diritto come processo. Una prospettiva critica per il giurista contemporaneo*, in P. Moro (a cura di), *Il diritto come processo. Principi, regole e brocardi per la formazione critica del giurista*, Franco Angeli, Milano, 2012, 9-36, 11.

²³ Cfr. A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, 1982, 1-14.

²⁴ Cfr. M. L. EBERHARDT, *Las formas participativas y deliberativas de la democracia ¿superando la crisis de la representación?*, in *La balsa de piedra: revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea*, 10, 2015, 1-38; L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Centro Einaudi, Torino, 2008.

²⁵ Si v. *infra*, cap. 2, § 3.3.

²⁶ Si v. *infra*, cap. 2, § 5. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, 295-335.

²⁷ Formula coniata da S. BOAVENTURA DE SOUSA, *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, Verso, Londra, 2005 e a cui ricorre anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di),

modo da integrarne – e non sostituirla – le realizzazioni classiche volendo idealmente consentire un graduale adeguamento delle istituzioni alle esigenze che emergono a livello transazionale²⁸. Si tentano così di sviluppare strutture ‘partecipative’ tramite cui gestire in maniera condivisa questioni politiche spesso affrontate in contesti informali, non gerarchici, da attori che non sono né statali né politici, e che spesso aggirano i tradizionali circuiti democratico-rappresentativi.

La costruzione di procedure decisionali che prevedono una rinnovata inclusione della base sociale, necessita la rilettura di alcuni degli elementi cardine su cui poggiano gli ordinamenti giuridici e le loro costituzioni. Un’analisi, come quella che s’introduce, che si occupa di procedure democratiche e del loro innesto negli schemi costituzionali, non può infatti che incidere sui fondamenti dei processi di produzione delle fonti giuridiche²⁹, prima, e sulla stessa concezione delle forme di Stato, poi³⁰. In questa interazione, l’elemento unificante si raccoglie proprio nella partecipazione che è sottesa, da un lato, alla democrazia, laddove non si può prescindere dalla partecipazione dei cittadini per ritenere democratico uno Stato e, dall’altro, agli Stati di tipo ‘composto’³¹ in quanto l’organizzazione federale (o regionale) degli ordinamenti giuridici, concepita nella sua forma originaria proprio

Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa, Firenze University Press, Firenze, 2010, 5-45, 5.

²⁸ Cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Las enenanzas del tiempo transcurrido, o de como la democracia representativa sigue siendo imprescindible*, in I. Gutierrez Gutierrez (a cura di), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representacion politica*, Granada, 2014, 143-157.

²⁹ Cfr. F. PALERMO, *La produzione giuridica e i sistemi delle fonti*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009, 819-852; in prospettiva comparata si v. A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005, *passim*. Sul punto v. anche *infra*, § 3.2.

³⁰ Cfr. C. MORTATI, *Nozioni sulle forme di Stato*, in L. Pegoraro, A. Reposo (a cura di), *Lecture introduttive al diritto pubblico italiano e comparato*, Cedam, Padova, 1995, 141-146; G. FERONI CERRINA, *Le forme di stato*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009, 674-704, 697.

³¹ Sui ‘tipi di Stato’ cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2012, 241.

per garantire la democrazia e il pluralismo³², favorisce l'inclusione dei cittadini nelle sue procedure decisionali³³. È infatti negli ordinamenti composti che le pratiche della democrazia partecipativa trovano terreno fertile per svilupparsi ed evolvere; così, i sistemi di governo caratterizzati da un rilevante grado di decentramento geografico, politico e istituzionale offrono la possibilità agli enti subnazionali di divenire centri di sperimentazione democratica: da un lato, elaborando strumenti di inclusione dei *demos* regionali; dall'altro, fungendo da esempio per l'attivazione di ulteriori esperienze partecipative dentro e fuori i confini nazionali. C'è di più, dal momento che le nuove forme di partecipazione vengono promosse ed applicate in prima battuta dai livelli di governo subnazionali – i più adeguati quanto soprattutto a 'vicinanza' ad aprirsi a procedure che innestino direttamente i cittadini nei procedimenti decisionali –, la struttura decentrata degli Stati diventa elemento centrale per lo studio delle pratiche democratiche di stampo partecipativo³⁴.

Tutto ciò premesso, è proprio l'intersezione tra gli elementi sopra individuati – produzione delle fonti giuridiche, tipo e forma di Stato – a costituire il substrato su cui si innesterà la ricerca: ci si chiede infatti come le pratiche afferenti alle declinazioni più propriamente partecipative della democrazia penetrino negli ordinamenti giuridici e si riflettano sulle modalità decisionali degli enti pubblici afferenti ai diversi livelli di governo statuali.

Dopo aver messo in luce le problematiche che hanno spinto ad intraprendere l'analisi e aver delineato i confini concettuali entro cui quest'ultima si muoverà, ci

³² La democrazia rappresentativa è infatti considerata come il mezzo più efficace ed immediato di governo delle federazioni, in quanto tramite le sue procedure si può efficacemente pervenire all'individuazione di uno o più soggetti ai quali delegare il compito di assumere le decisioni sulla base di un mandato elettivo. Si veda il saggio n. 10 dei celebri *Federalist Papers*. Cfr. J. MADISON, *The Federalist No. 10*, in J. Madison, A. Hamilton, J. Jay (a cura di), *The Federalist papers*, Yale University Press, New Haven and London, 2009, 47-53. Sul punto cfr. *infra*, cap. 6, §§ 2 e 3.

³³ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. Esposito (a cura di), *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 67 ss.

³⁴ Cfr. K. P. SOMMERMANN, *Citizen Participation in Multi-level Democracies – An introduction*, in C. Fraenkl-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 1-12.

si può chiedere quali obiettivi specifici si ponga questa ricerca. Si intende innanzitutto collocare entro un quadro che si vorrebbe ordinato e coerente l'analisi dei fenomeni della democrazia partecipativa. Pertanto si metteranno in evidenza le modalità con cui vengono in essere le pratiche partecipative e le forme istituzionali con cui si innestano negli schemi decisionali degli enti pubblici. Se, infatti, molti degli studi sulla democrazia partecipativa sono volti, in termini piuttosto generali, a sviluppare metodi e strutture che integrino direttamente il cittadino in un dialogo costruttivo tra amministrazioni e comunità, si ritiene altrettanto necessario osservare le modalità attuative di tali strumenti, individuando in particolare i soggetti coinvolti, le regole seguite e, soprattutto, gli effetti svolti sui procedimenti di formazione degli atti normativi.

In questo senso, la ricerca non intende rispondere ad un preciso quesito, bensì ambisce – quale obiettivo ultimo – ad offrire una ricostruzione comparata delle modalità con cui vengono atteggiandosi le dinamiche democratiche 'di nuova generazione', collocandole nella tassonomia del diritto costituzionale di diversi ordinamenti composti.

3. La democrazia partecipativa: un ambito interdisciplinare

3.1. L'intreccio di discipline e una possibile chiave di lettura

Tra le necessità che hanno condotto ad intraprendere tale analisi, una risiede nella scarsità di studi che organizzino 'teoricamente' e 'settorialmente', quelle evidenze empiriche che, a fronte di una grande diffusione a livello globale e di approfondite analisi in diversi settori disciplinari, non possono rimanere ignorate dalla scienza gius-pubblicistica.

A tale proposito va sin d'ora rilevato, che le pratiche democratiche – tra cui, in particolare, quelle che coinvolgono i cittadini secondo logiche diverse dalle classiche modalità elettorali-referendarie – siano tradizionalmente studiate in riferimento ad ambiti disciplinari profondamente eterogenei tra loro – le scienze politiche, la filosofia, l'antropologia, la psicologia e la sociologia – ciascuno titolare di un proprio metodo di analisi e di uno specifico interesse materiale intrinseco al fenomeno. Così se per le scienze umane e sociali l'interesse scientifico della democrazia partecipativa ricade sullo studio dei comportamenti dei singoli

individui nell'ambito dei processi decisionali, per le scienze politiche l'analisi si focalizza soprattutto sul suo essere alla base della democrazia e della vitalità del sistema sociale stesso. La partecipazione viene così studiata con la finalità di «designare uno stato affettivo nel quale il soggetto sente di identificarsi con forze cosmiche emananti da una divinità o ad essa collegate o incorporate in gruppi o famiglie o colonne di oggetti, animali, metalli, astri, ecc.»³⁵.

In altre parole, il tema della partecipazione, in generale, e della democrazia partecipativa, in particolare, configura uno snodo in cui si incontrano discipline eterogenee, tra loro permeabili, ma rispettivamente dotate di autonomia scientifica³⁶. Ciò rappresenta un elemento di complessità ulteriore, che necessita di essere approfondito, al fine di chiarire l'approccio disciplinare che si adotterà nel presente lavoro di ricerca. Infatti, a quella che si verrà via via delineando come democrazia partecipativa, sarà data una lettura attraverso le lenti del diritto, con l'intento di dare ordine ad un fenomeno che ad oggi viene affrontato nella maggior parte dei casi dalla prospettiva delle scienze sociali.

Non potendosi in questa sede ricostruire la varietà degli approcci che le diverse scienze riservano alla tematica, basti rilevare, a riprova di quanto sin qui sostenuto, l'uso altamente eterogeneo della formula 'democrazia partecipativa', da ascriversi al grande e rapido successo che essa ha avuto in diversi contesti sociali e culturali rispetto ai quali, gli studiosi delle diverse scienze, hanno utilizzato la locuzione con significati talvolta tra loro divergenti³⁷.

Da un'attenta ricognizione dottrinarica, infatti, si evince l'apporto centrale della scienza politica allo sviluppo delle linee demarcatrici della democrazia partecipativa. Sono infatti i teorici di questa disciplina ad essersi occupati, a diverse

³⁵ L. GALLINO, *Partecipazione*, in L. Gallino (a cura di), *Dizionario di sociologia*, UTET, Torino, 2006. Per una ricognizione dei diversi approcci alla materia si rinvia alla collettanea curata da B. GELLI, *Le nuove forme della partecipazione. Modelli, atteggiamenti, motivazioni*, Carocci, Roma, 2007, in cui però si tralascia totalmente l'aspetto giuridico della partecipazione.

³⁶ Si v. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione*, cit., 22-23.

³⁷ Come rileva N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 48, 2014, 187-206, 189.

latitudini, di fornirne un'elaborazione piuttosto specifica e puntuale della materia³⁸. Tale 'monopolio disciplinare' ha portato parte della dottrina giuridica, «addirittura a ritenere che la partecipazione e la democrazia partecipativa costituiscano un problema politico-sociale privo di precisa dimensione giuridica o, se non altro, di giustificazione generale nel sistema giuridico»³⁹.

Di conseguenza, l'analisi della fenomenologia partecipativa è stata, sin qui, quasi totalmente contrassegnata dall'applicazione di un metodo empirico allo studio dell'atteggiarsi di quelle dinamiche decisionali connotate da interazioni tra istituzioni e cittadini, che intervengono al di fuori dei circuiti prettamente elettorali. In altre parole, è l'essere (*sein*) della democrazia partecipativa il fulcro di queste osservazioni, e non anche il suo dover essere (*sein sollen*) rispetto ad una preordinata struttura, qual è, in questo caso, l'ordinamento giuridico⁴⁰. La scienza politica, infatti, a differenza del diritto, si preoccupa di verificare la ricaduta dei fenomeni nei sistemi politici, senza occuparsi del rapporto che intercorre tra le prescrizioni normative e la loro concreta realizzazione⁴¹.

³⁸ Si richiamano tra i più significativi contributi politologici quelli di: C. PATEMAN, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970; S. ARNSTEIN, *The Ladder of Citizen of Participation*, in *Journal of the Institute of American Planners*, 4, 1969, 216-223; J. COHEN, *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*, in A. Hamlin, P. Pettit (a cura di), *The Good Polity*, Blackwell, Oxford, 17-34. Una esaustiva panoramica sullo stato dell'arte della dottrina politologica sulla democrazia partecipativa è rinvenibile in: J. HILMER, *The State of Participatory Democratic Theory*, in *New Political Science*, 32, (1), 2010, 43-63. Per D. DELLA PORTA, *Introduzione alla scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2002, 76, la partecipazione è da considerarsi «come il coinvolgimento dell'individuo nel sistema politico a vari livelli di attività, dal disinteresse totale alla titolarità di una carica politica» o, in termini più specifici come i «comportamenti dei cittadini orientati ad influenzare il processo politico».

³⁹ Affermazione contenuta in U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 151-166, 151.

⁴⁰ Si tratta di una trasposizione del pensiero di H. KELSEN, che a sua volta riprende Kant, quando distingue la natura ed i fenomeni che la contraddistinguono dalla sfera del diritto, identificandoli rispettivamente con l'essere (*sein*) ed il dover essere (*sein sollen*). Cfr. H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 2000.

⁴¹ Cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO E M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 8.

Ecco allora dove si innesta, o meglio dovrebbe innestarsi, la scienza giuridica: nelle pieghe delle elaborazioni teoriche della scienza politica, riempiendone i vuoti, attraverso un accurato studio delle norme regolatrici dell'ordinamento entro il quale si muovono i fenomeni studiati⁴². Per tale ragione è necessaria «una chiara consapevolezza dei risultati raggiunti nell'ambito delle ricerche di taglio socio-politico», affinché il giurista possa validamente comprendere se, ed eventualmente come, intervenire sulle fonti giuridiche concernenti la partecipazione ed i suoi istituti⁴³.

Ciò spiega peraltro perché risulterebbe del tutto sconveniente negare l'importanza dell'approccio interdisciplinare nell'affrontare una questione che difficilmente si può inquadrare nell'alveo di un unico ambito materiale⁴⁴. Si vuole allora recuperare una prospettiva che valorizzi l'apporto che diverse discipline si forniscono vicendevolmente, rispetto a specifici ambiti tematici: in questa sede in particolare la scienza politica ed il diritto⁴⁵.

⁴² Cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato. Aspetti metodologici*, Cedam, Padova, 2013, 97-100.

⁴³ Così in M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 22, che a sua volta richiama illustre dottrina a sostegno della tesi per cui sia necessario sollecitare «la costruzione di ponti tra le discipline perché barriere invalicabili sarebbero anacronistiche e controproducenti», come affermato da D. FISICHELLA, *Prefazione*, in M. Duverger, *Sociologia della politica: elementi di scienza politica*, Sugarco, Milano, 1984.

⁴⁴ Così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010, 556, che sottolinea come Duverger patrocina «un approccio multidisciplinare, nel quale i dati giuridici sono studiati assieme a quelli di fatto ma senza davvero interrogarsi su quale sia il *proprium* della giuridicità». Del resto, continua «il suo obiettivo dichiarato non è certo quello di costruire l'autonomia del metodo e della scienza giuridica, bensì quello – opposto – di ricondurre il diritto nella scienza politica».

⁴⁵ Infatti il nesso tra diritto e scienza politica deve esistere e resistere in quanto il giurista e ancor più il comparatista «non può limitare le proprie indagini al dato testuale, trascurando l'effettività delle norme. Deve invece svolgere indagini anche sull'instaurarsi, l'affermarsi, il mutare e l'eclissarsi di norme giuridiche quali consuetudini e convenzioni costituzionali, di prassi, della giurisprudenza, di regole e di correttezza, tenendo conto pure dei contesti, culturali, sociali, economici e politici in cui esse vivono», come emerge in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO E M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 8. Sulla stretta correlazione che denota il rapporto tra diritto e politica si può rinviare anche a: G. MARINI, *Diritto e politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche*

La democrazia partecipativa verrebbe dunque a configurare «uno di quegli ambiti comuni agli studi politici, sociali e giuridici»⁴⁶, in cui l'interazione tra discipline favorisce lo sviluppo di modelli teorici e pratici di innovazione istituzionale⁴⁷. Se però rispetto alle scienze sociali e politiche gli studi sono già piuttosto avanzati, con riguardo alla scienza giuridica si rileva un minor numero di analisi organiche finalizzate a dare sistematicità a questa categoria. Si ritiene dunque doverosa la messa a frutto di una riflessione che tenga conto di tutti questi elementi, e che li rilegga nel loro complesso, a seguito di una accurata analisi dei

nell'epoca della globalizzazione, in *Polemos*, 1, 2010, 31-76, 32, dove afferma come «i teorici più sofisticati raramente aderiscono ad una contrapposizione netta fra i due domini. Anzi, il più delle volte, riconoscono che il confine fra le due aree è difficile da tracciare, talvolta persino sfuggente e dunque che la politica spesso riesce a penetrare nell'area del diritto». Il diritto interagisce anche con altri ambiti disciplinari tra cui in misura rilevante anche con le scienze economiche e con l'antropologia come rilevato da U. MATTEI, P. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997, 83 ss.

⁴⁶ M. NICOLINI, *Autonomie e "nuovi" diritti di partecipazione*, cit., 235; un altro di questi ambiti è rappresentato dallo studio delle forme di governo e dei partiti politici: cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 98-99.

⁴⁷ Da intendersi come «*a methodological exercise of revising the terms of 'shared rule' and 'self-rule' i.e. to innovate multi-level decision-making processes in the interest of a better management of the res publica*». Così E. ALBER, A. VALDESALICI, *Framing subnational 'Institutional Innovation' and 'Participatory democracy' in Italy: Some findings on current structures, procedures and dynamics*, in F. Palermo, E. Alber (a cura di), *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*, Brill-Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 448-478, 451.

formanti⁴⁸ e dei crittotipi⁴⁹ che regolano e scandiscono l'evoluzione di questi fenomeni.

Per tali ragioni è necessario individuare il ruolo che il diritto riveste rispetto a questa interazione di discipline, avendo presente che non è in alcun modo possibile tralasciare lo studio dei fenomeni empirici, in quanto sono proprio questi ultimi ad esercitare degli effetti tangibili sul funzionamento dei processi di formazione delle fonti giuridiche e dunque anche sugli elementi che determinano la struttura degli ordinamenti giuridici stessi⁵⁰. È in quell' «intensificarsi dei rapporti fra le diverse aree geografiche» che dà vita a nuovi «processi di collaborazione e integrazione fra ordinamenti»⁵¹, che si individua lo specifico ruolo che il diritto deve rivestire nell'ambito di questa analisi. È infatti attraverso il metodo proprio della scienza giuridica che si andranno a studiare quelle norme – positivizzate o meno⁵² – che nei diversi sistemi giuridici incidono, in primo luogo, sullo sviluppo di fenomeni partecipativi, e, in secondo luogo, sulla dimensione materiale delle costituzioni⁵³.

⁴⁸ Cfr. la teoria dei formanti elaborata da R. SACCO, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *American Journal of Comparative Law*, 39, 1991, 1-34; 343-401; R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, UTET, Torino, 1997, 43 ss., al fine di «indicare i diversi insiemi di regole e proposizioni che, nell'ambito dell'ordinamento, contribuiscono a generare l'ordine giuridico del gruppo. Negli ordinamenti contemporanei, i formanti principali sono la legge, la dottrina e la giurisprudenza; vale a dire l'insieme delle disposizioni adottate dal legislativo; l'insieme delle opinioni espresse dai dottori della legge; l'insieme delle decisioni dei giudici». Cfr. L. PEGORARO, *Esiste un "diritto" a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull'(ab)uso della parola "diritto")*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/6, 2010, 543-565, nota 14. In questa analisi si terranno presenti anche quei formanti a carattere 'meta-legale' che incidono sullo sviluppo delle dinamiche di tipo partecipativo, tra cui formule politiche o fattori economici: cfr. R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, il Mulino, Bologna, 2006, 73.

⁴⁹ Ossia una regola che esiste e che connota l'utilizzo degli strumenti giuridici, ma che l'operatore non formula. Così nel senso inteso da R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit., *passim*. Si v. anche R. SACCO, *Il diritto muto*, il Mulino, Bologna, 2015.

⁵⁰ Parla di 'elementi determinanti' L. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, Giappichelli, Torino, 2000, 187-188.

⁵¹ G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013, 5 ss.

⁵² Cfr. R. SACCO, *Il diritto muto*, il Mulino, Bologna, 2015.

⁵³ Infatti «al di là della dimensione propriamente giuridica, la costituzione si comprende pienamente superando il dato testuale e leggendola come storicizzata alla luce del suo contesto», R. DICKMANN,

Tale analisi non può che giovare del metodo impiegato dagli studi di diritto comparato⁵⁴, necessitando un raffronto tra diversi ordinamenti giuridici rispetto alle ricadute istituzionali dei fenomeni partecipativi, per poter ambire alla costruzione di un modello che applichi i criteri specificamente individuati dagli studiosi di questa branca della scienza giuridica⁵⁵. Attraverso la comparazione, infatti, si tenterà di portare ordine tra i fenomeni di democrazia partecipativa, che si sono diffusi a livello globale in particolare nel corso delle ultime tre decadi. Tale *dissemination* è già in sé da attribuire ad un'opera comparativa, effettuata dagli stessi soggetti istituzionali coinvolti nell'attivazione dei processi di natura partecipativa. Se queste esperienze si sono trasformate in un fenomeno endemico per mezzo di un'attività di comparazione⁵⁶ si ritiene fondamentale avanzare sullo stesso cammino, applicando il metodo del diritto comparato per mettere ordine in questo coacervo di fenomeni, avviando un discorso giuridico coerente e sistematico⁵⁷.

Si intende partire da un'analisi mono-disciplinare, di stampo prettamente giur-comparatistico, per giungere ad una lettura interdisciplinare, che connetta tra loro gli orientamenti dei diversi mondi della conoscenza: attraverso una loro

Costituzione e contesto costituzionale, in *Diritto e società*, 2010, 37 ss. La formula 'costituzione materiale' è stata coniata da C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., e dello stesso autore si v. anche: *Costituzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, 214 ss.

⁵⁴ V. *infra*, cap. 2, § 6, per una disamina più approfondita dell'applicazione che si darà al metodo comparato in questa ricerca.

⁵⁵ Per una puntuale applicazione di questi criteri si v.: G. TUSSEAU, *Classificazioni* (voce), in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci editore, Roma, 2009, 41-42.

⁵⁶ Come è ad esempio accaduto in Europa con l'applicazione dei bilanci partecipativi modellati sulle esperienze latino-americane. U. ALLEGRETTI descrive questo fenomeno con la suggestiva immagine del 'ritorno delle caravelle' nel suo *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2, 2008, 175-217, 194.

⁵⁷ Cfr. I. RUGGIU, (voce) *Comparazione (diritto costituzionale)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 1055-1059, dove evidenzia «il ruolo della comparazione quale momento imprescindibile di ogni discorso giuridico».

combinazione si cercherà di costruire un ambito materiale nuovo, in cui si incrociano saperi diversi, utili l'uno al progresso e allo sviluppo dell'altro⁵⁸.

Il metodo giuridico servirà così a sviluppare un modello di democrazia partecipativa che avrà l'ambizione di soddisfare la pretesa conoscitiva e descrittiva propria del diritto comparato nonché di fornire agli operatori del diritto una bussola in grado di orientare la produzione e l'interpretazione di norme giuridiche riferite agli emergenti fenomeni di democrazia partecipativa.

3.2. *L'approccio giuridico alla democrazia partecipativa*

Ricostruita la natura interdisciplinare della materia, e delimitati giuridicamente i confini in cui si dà tale interazione, si tratta ora di definire un ruolo specifico del diritto costituzionale rispetto altri ambiti, in particolare quello del diritto amministrativo. La dottrina si chiede infatti «se la [questione della] partecipazione sia connaturata al livello costituzionale o al livello amministrativo»⁵⁹. In altre parole, ci si domanda sino a che punto la democrazia partecipativa, inerendo ai processi decisionali pubblici, sia da imputarsi alle dinamiche del diritto amministrativo piuttosto che a quelle del diritto costituzionale⁶⁰. Infatti, la maggior parte delle esperienze di democrazia partecipativa sembra riguardare attività dell'amministrazione che si svolgono soprattutto per mezzo di interazioni tra la società civile e gli esecutivi locali, regionali e – talvolta – nazionali.

Dunque, se si potrebbe essere indotti ad utilizzare i termini della questione in modo intercambiabile, è bene distinguere, al fine di evitare pericolosi scivoloni

⁵⁸ Con l'interdisciplinarietà si vanno ad individuare quei fenomeni che abbracciano unitariamente più discipline, o che comunque interessano più discipline. Rispetto alla questione dell'interdisciplinarietà in ambito giuridico si fa riferimento, *ex plurimis*, a: S. BALDIN, *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà*, *Revista General de Derecho Público Comparado*, 10, 2012, 1-20 e C. PICIOCCHI, *Alcune riflessioni su ingranaggi e meccanismi dell'interdisciplinarietà*, in *Frontiere mobili: implicazioni etiche della ricerca biotecnologica*, Mimesis, Milano, 2014, 67-81.

⁵⁹ M. CARRER, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, in *Gruppo di Pisa*, Paper online, 2014, 2.

⁶⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 295. Si rinvia anche a M. S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit. 7 ss.

concettuali. Infatti, come già si è visto in precedenza, qui si vuole concepire la democrazia partecipativa come una categoria a sé, distinta dal più generico concetto di partecipazione, seppur rimanga a quest'ultimo profondamente radicata. Di conseguenza, ci si chiede se – e, in caso di risposta affermativa, su quali basi – la democrazia partecipativa possa costituire una classe autonoma del diritto costituzionale, distinta dalle categorie elaborate dagli amministrativisti – come quella della ‘partecipazione procedimentale’ (o ‘partecipazione funzionale’⁶¹) – o se invece identifichi un elemento che porta la partecipazione dall’ambito strettamente amministrativo a quello costituzionale, costituendo un contesto che si colloca sull’intersezione tra le due discipline⁶².

La ‘partecipazione procedimentale’ configura lo strumento principe per l’innesto di interessi legittimi privati e soggettivi nel contesto del procedimento amministrativo finalizzato all’adozione di un provvedimento⁶³. Da una prospettiva puramente interna, questa forma ‘partecipativa’ si manifesta generalmente in una serie di istituti e regole che rispondono alle logiche proprie del diritto amministrativo⁶⁴.

⁶¹ Così definita in A. SANDULLI, *Diritto Amministrativo. Volume 1*, Jovene, Napoli, 1989, 654 ss.

⁶² Cfr. U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009.

⁶³ La partecipazione nel procedimento amministrativo si svolge su tra passaggi: la comunicazione di avvio del procedimento e le garanzie di partecipazione, il c.d. accesso infra-procedimentale e la possibilità di presentare memorie scritte e documenti nel corso del procedimento. Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006, 416-424; M. DE BENEDETTO, (voce) *Partecipazione*, in *Enciclopedia Treccani, Diritto*, disponibile al link: [http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dir-amm_\(Diritto_on_line\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dir-amm_(Diritto_on_line)) (12.04.2016) e F. GIGLIONI, S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2000, 943-979.

⁶⁴ Per un approfondimento sulla partecipazione al procedimento in prospettiva comparata, si rinvia a: L. M. DIEZ PICAZO, *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo (osservazioni in chiave comparatistica)*, in L. Torchia (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padova, 1993, 65-76. Sull’approccio comparatistico al diritto amministrativo in generale si veda: R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., 114 ss.

D'altro lato, la scienza amministrativistica sviluppa il più ampio concetto di 'partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche'⁶⁵, a fronte della necessità di ampliare il campo d'azione, estendendo a più soggetti la possibilità di venire coinvolti nell'elaborazione di quelle decisioni amministrative che interessano una più vasta cerchia di soggetti. Ciò si rivela necessario in quanto gli istituti della 'partecipazione procedimentale', come concepiti ad esempio dal diritto amministrativo italiano, escludono i singoli individui dall'elaborazione degli atti amministrativi generali, degli atti normativi e da quelli di programmazione e pianificazione ossia, semplificando, da tutti gli atti i cui effetti ricadono su una cerchia di soggetti non individuabili a priori⁶⁶.

Per quanto si potrebbe sostenere che la *ratio* della 'partecipazione procedimentale' sia la stessa di quella che giustifica la creazione di pratiche di democrazia partecipativa⁶⁷, il coinvolgimento dei soggetti interessati nell'elaborazione di un atto amministrativo viene circoscritta entro maglie normative talmente strette da divenire solo una fase specifica e puntuale della procedura di adozione dei provvedimenti amministrativi, rivolta a soggetti individuati aprioristicamente⁶⁸. Al contrario, i processi di democrazia partecipativa,

⁶⁵ Come inteso in S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, 1, 13-41.

⁶⁶ Così come previsto dall'art. 13 della L. 241/90, su cui cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 416-424.

⁶⁷ Ovverosia il passaggio da una logica decisionale mono o bipolare ad una multipolare. Cfr. R. STEWART, *The reformation of American administrative law*, in *Harvard Law Review*, 88 (8), 1965, 1667-1813, 1172 quando rileva che «*the process of choice involves multiple parties and becomes more complexly polycentric*». Così anche M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Cedam, Padova, 2011, 31, quando sostiene che «ci si trova di fronte a una dinamica complessa determinata dall'interazione tra una pluralità di centri di interesse, sia pubblici sia privati, variamente collegati tra loro e capaci di influenzare la decisione non solo attraverso l'applicazione di uno schema normativo, ma tramite un più ampio intervento che li conduce fino a decidere il peso relativo delle regole, dei processi e dei valori».

⁶⁸ Lo stesso M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo. Volume secondo*, Giuffré, Milano, 1993, 158-160, effettua, pur senza esplicitarla, una distinzione tra partecipazione procedimentale e partecipazione popolare nel momento in cui, da un lato, riconosce in quest'ultimo termine «una

indipendentemente dal tipo di fonte giuridica su cui intervengono – sia essa regolamentare, legislativa o costituzionale –, ripetono la ‘cifra’ della relazione tra decisore pubblico e cittadini, tra governanti e governati, coinvolgendo questi ultimi anche, e soprattutto, in relazione all’adozione di atti generali ed astratti, ponendoli su «un piano orizzontale di connessione reciproca» in cui nessun soggetto prevale in modo definitivo⁶⁹.

Da questo primo raffronto tra categorie si potrebbe, da un lato, essere portati a far ricadere la democrazia partecipativa nell’ambito del diritto costituzionale e la partecipazione procedimentale in quello del diritto amministrativo, nonostante, dall’altro, si potrebbe individuare un *continuum* che collega idealmente e materialmente gli aspetti più strettamente amministrativistici della partecipazione alla declinazione più costituzionale della democrazia partecipativa⁷⁰.

Se infatti si accetta il postulato per cui il diritto costituzionale è quella branca della scienza giuridica che definisce e verifica l’attuazione dell’insieme delle norme che garantiscono le libertà e i diritti fondamentali dei cittadini, stabilendo i principi ai quali deve ispirarsi l’intero ordinamento giuridico, regolando – per ciò che qui più interessa – le modalità di produzione delle fonti giuridiche generali e astratte⁷¹, non pare arrischiato ricondurre al suo interno anche le dinamiche della democrazia partecipativa⁷². D’altronde, i suoi processi rispondono ad una tendenza

corrente di pensiero [...] che reclamava l’introduzione di istituti giuridici atti a permettere ai cittadini interessati di prendere parte alle decisionali pubbliche, quindi, in concreto, ai procedimenti legislativi e amministrativi» e, dall’altro, individua nell’intervento procedimentale volontario lo strumento partecipativo specifico per il procedimento amministrativo.

⁶⁹ Così si esprime M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico*, cit., 31. Per quanto implicito, andrà a tal proposito indicato il fondamento costituzionale della democrazia partecipativa, di modo che la partecipazione si faccia amministrazione.

⁷⁰ Cfr. U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale*, cit., 281-328.

⁷¹ Si v. M. PEDRAZZA GORLERO, *Il patto costituzionale*, Cedam, Padova, 2012, 155 ss.

⁷² A riprova dell’appartenenza di questo ambito disciplinare a quello del diritto costituzionale si riscontra l’interesse di parte della dottrina costituzionalistica rispetto alla necessità di una menzione espressa nelle carte costituzionali per garantire la legittimità di quegli atti subordinati alla carta fondamentale regolativi di esperienze di tipo partecipativo. I testi costituzionali – nella maggior parte dei casi per ragioni contingenti alle epoche in cui questi sono stati adottati – non esplicitano testualmente l’aspetto partecipativo delle dinamiche democratiche. La questione si approfondirà

universalistica, dal momento in cui richiedono il coinvolgimento di tutti gli interessati alle decisioni in percorsi finalizzati ad influenzare il processo di produzione normativa. Non solo quindi si è in presenza di modalità nuove di produzione delle fonti giuridiche, ma si ambisce anche a dare attuazione ad una serie di diritti e principi puntualmente sanciti dalle carte costituzionali⁷³.

D'altra parte, la 'partecipazione procedimentale', portando all'adozione di atti che incidono su posizioni giuridiche soggettive, prevedendo l'intervento dei titolari di posizioni protette nei procedimenti che li riguardano, inerisce al diritto amministrativo in quanto regolativa di uno specifico rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini⁷⁴. Nelle more della 'partecipazione procedimentale' si rinviene, come già detto, la nozione di 'partecipazione dei privati alle decisioni amministrative di portata generale'⁷⁵ (o 'partecipazione all'attività amministrativa generale'⁷⁶), forgiata dalla scienza amministrativistica per dare risposte a quelle

infra, cap. 3, §§1 e 2; cap. 4, §§ 3.1. e 4.1. Cfr. per tutti U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 1, 2011, 7.

⁷³ Si è infatti di fronte a profondi mutamenti favoriti dalla diffusione di «nuovi movimenti di produzione del diritto costituzionale che rendono la fonte costituzionale il prodotto di fonti di origine diversificata e plurale», come sostiene F. PALERMO, *La produzione giuridica e i sistemi delle fonti*, cit., 849-850, che osserva a tal proposito anche come: «vengono in gioco [...] la predisposizione di procedimenti nuovi e sperimentali, come in particolare il c.d. "metodo convenzionale", inaugurato nel 2000 con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea». In tal senso, spiega, «si è dato vita ad organismi assai più rappresentativi rispetto a quello (la conferenza intergovernativa) previsto dal trattato, denominati evocativamente 'Convenzione', con il compito di preparare il testo da sottoporre ad approvazione». Per un'attenta applicazione del metodo comparato al contesto delle fonti giuridiche si rinvia ancora una volta a L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 132-135.

⁷⁴ Per una definizione di diritto amministrativo si rinvia a E. CASSETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2010, 1-5. Una esaustiva ricognizione delle questioni relative alla partecipazione nel contesto del procedimento amministrativo è effettuata da M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile.*, 1980, 225-236.

⁷⁵ Così definita da S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*. cit.

⁷⁶ Per tutti si veda: M. COCCONI, *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, 2010, in cui stabilisce come: «la partecipazione all'attività amministrativa generale rappresenta, infatti, uno dei momenti, forse il più qualificante, in cui l'amministrazione si apre alle

esigenze di coinvolgimento dei cittadini alla definizione di atti diversi dai provvedimenti scaturite forse anche, quantomeno in Italia, dall'esclusione dei privati dall'elaborazione di atti generali e normativi, così come previsto dall'art. 13 della L. 241/90⁷⁷. Schematizzando, con questo termine ci si riferisce, da un lato, alle modalità partecipative contenute in leggi settoriali nazionali e subnazionali⁷⁸, e, dall'altro, alle possibilità che, in attuazione dell'autonomia conferitagli, gli enti locali prevedono per coinvolgere la popolazione nell'adozione dei relativi atti regolamentari e statutari⁷⁹.

istanze avanzate dagli interessi organizzati senza, tuttavia, potersi dissolvere nel loro perseguimento», 2.

⁷⁷ Infatti, con riferimento all'Italia, nonostante l'espressa esclusione dell'art. 13 della L. 241/90, molti procedimenti di regolazione – in particolare delle autorità indipendenti – sono gravati da obblighi di consultazione per effetto di discipline settoriali, talvolta adottate in recepimento di direttive dell'Unione Europea. Cfr. M. DE BENEDETTO, *Partecipazione*, cit.

⁷⁸ È in particolare nel settore ambientale che si incontrano leggi di regolamentazione di procedure di coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione di decisioni, anche, di stampo generalistico. La letteratura sul punto è particolarmente cospicua: cfr. ex plurimis M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014; E. OLIVITO, *Partecipazione e ambiente. Uno sguardo critico*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2011, 559-610; S. SELVA, *Armonizando normas. Minería, medio ambiente, participación ciudadana y derecho a la información pública*, in *Judicatura*, 54, 2013, 111-130; G. PAROLA, *Environmental democracy at the global level: rights and duties for a new citizenship*, De Gruyter, London, 2013. Anche il settore urbanistico si presta all'innesto di dinamiche partecipative, come rileva, su tutti: L. COEN, *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Cedam, Padova, 2011, 189-204.

⁷⁹ Ancora con riferimento al diritto interno, si menziona a questo proposito l'art. 8 del T.U. Enti Locali (d.lgs 267/2000) che all'art. 8 stabilisce che «i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto». È necessario precisare che la potestà regolamentare dei Comuni è stata fatta risalire, da parte della dottrina, ad una 'riserva costituzionale di competenza regolamentare' fondata dall'art. 117 della Costituzione. In questa prospettiva «la gerarchia, secondo questa ricostruzione, non [costituirebbe] più il criterio ordinatore degli atti dei pubblici poteri né l'istituto cardine dei rapporti ordinamentali [venendo] sostituito da un coordinamento funzionale che implica che le diverse fonti normative siano innanzitutto equi ordinate e poi paritariamente concorrenti alla determinazione

Anche se questa categoria ricade nello studio del diritto amministrativo, in quanto affronta le modalità con cui l'amministrazione integra il privato nel processo di formazione di decisioni generali (o singolari, ma di interesse generale)⁸⁰, non si può non intravedere in questa tendenza la più astratta volontà di dare «un senso compiuto, anche sul piano dell'agire amministrativo, al principio costituzionale della sovranità popolare»⁸¹. Infatti, «la consultazione dei privati da parte dell'amministrazione costituisce [...] un nucleo intorno al quale possono maturare scelte collettive autenticamente democratiche, che consentono cioè la partecipazione privata alle decisioni pubbliche»⁸². Ecco allora che, se – da una parte – la ‘partecipazione procedimentale’ ricade appieno nel quadro del diritto

dell'ordinamento generale». Così affermato in A. POGGI, *La potestà regolamentare tra stato e regioni ed altri enti territoriali*, in *Rivista ISSIRFA Online*, 2007. Ciò sta a indicare come non sia possibile una totale coincidenza tra le fonti regolamentari degli enti locali e quelle degli enti territoriali dotati di potestà legislativa. La forza normativa di tali fonti si fonderebbe sulla loro capacità di rappresentanza della comunità di cui sono esponenziali gli enti che le adottano, in contrapposizione all'idea della legge quale strumento di interesse generale, ormai definitivamente tramontato. Cfr. anche E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 282, ss., per una ricognizione degli strumenti partecipativi a disposizione degli enti locali.

⁸⁰ Così S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., 13 che espone con puntualità le ragioni di tale coinvolgimento: consentire all'amministrazione una migliore conoscenza dei fatti su cui basare le sue scelte, permettere al privato di far valere i suoi diritti sin dalla fase preparatoria della decisione e assicurare il coinvolgimento dei privati nel processo decisionale.

⁸¹ M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, cit., 34.

⁸² S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., 40. In cui effettua una attenta analisi comparata delle modalità adottate da quattro ordinamenti (Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Unione Europea) per coinvolgere i privati nelle decisioni pubbliche delle amministrazioni. Anche J. STENDER- VORWACHS, *Participation and administrative procedure*, in C. Fraenkl-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 182-191, 185-187 si occupa di partecipazione del pubblico nei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento al caso tedesco e al nuovo §25, par. 3 del *Verwaltungsverfahrensgesetz* adottato nel 2013 al fine di incrementare le possibilità offerte ai singoli individui di prendere parte ai procedimenti di pianificazione dell'amministrazione.

amministrativo – dall'altra – la 'partecipazione dei privati alle decisioni amministrative di portata generale', viene diluita nelle maglie del principio di sovranità popolare, più inerente agli studi costituzionali. Quest'ultima categoria si colloca allora a cavaliere dello studio delle due discipline, potendosi a sua volta considerare come una specifica sottocategoria della 'democrazia partecipativa'⁸³. Questa può essere così ripartita al suo interno in tre sotto-gruppi: i processi partecipativi inerenti alla produzione di fonti costituzionali; quelli relativi all'elaborazione di fonti legislative; e, per l'appunto, la partecipazione dei privati alla formazione delle decisioni amministrative generali, relativa tanto al diritto amministrativo, quanto a quello costituzionale.

Per rispondere al quesito posto in apertura del paragrafo – ovvero se la questione attenga al livello amministrativo o a quello costituzionale – si è venuti via via dimostrando come, seppur con diverse estensioni, differenti svolgimenti normativi e in attuazione di diverse coordinate costituzionali, la questione della partecipazione possa attenersi parzialmente ad entrambi, benché ciascun ambito disciplinare si interessi del tema da un diverso punto di osservazione e con un differente metodo di analisi.

4. La struttura della ricerca

Una volta messe in luce le problematiche e le criticità che interessano la materia oggetto di studio, nonché appurata la prospettiva disciplinare da cui si osserveranno le dinamiche della democrazia partecipativa, si ritiene ora necessario delineare la struttura portante della ricerca, chiarendo al contempo la logica e le ragioni che vi sottendono.

⁸³ Sul crinale tra i due ambiti disciplinari e tangente al concetto di democrazia partecipativa, incontriamo anche il principio di sussidiarietà orizzontale – sancito in Italia dalla Costituzione all'art. 118, co. 4 – che inerisce ad un fare, svolto o autonomamente o in un rapporto con le istituzioni, che si esaurisce nel concreto svolgimento di un'attività gestionale (amministrativa) e non coincide con una fase di un processo decisionale (amministrativo o legislativo) di un ente istituzionale che incide sullo sviluppo dell'indirizzo politico generale. Cfr. G. ARENA, *Valore e condizioni della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 85-88, 87.

In primo luogo, nel capitolo immediatamente successivo a questo, si andrà alla ricerca di una definizione da assegnare al termine democrazia partecipativa, essenziale per l'individuazione delle esperienze da analizzare⁸⁴. Si accosteranno così alla più recente formula 'democrazia partecipativa' altre locuzioni tradizionalmente afferenti alla disciplina gius-pubblicistica, tra cui ad esempio quella di 'democrazia diretta'⁸⁵.

Una volta in possesso di una definizione, si chiarirà con quale metodo di indagine si procederà nell'analisi. Come s'è più sopra accennato si darà applicazione al metodo comparato per selezionare i casi di studio ed elaborare categorie astratte, applicabili a tutti quei fenomeni sussumibili sotto la nomenclatura 'democrazia partecipativa'. Non solo, il metodo servirà per individuare similitudini e differenze tra gli istituti studiati⁸⁶ e – per quanto qui interessa – procedere all'elaborazione di una nuova categoria giuridica. Di qui la ricerca accerterà se e quali fenomeni possano essere ricondotti alla categoria 'democrazia partecipativa'⁸⁷.

A tale riguardo, si tenterà di accostare la nozione di formante normativo ad un approfondimento degli altri formanti che «nel processo di interpretazione-applicazione [...] contribuiscono sempre a produrre sviluppi innovativi del diritto,

⁸⁴ Si sottolinea comunque come non sarà possibile affrontare la questione teorico-definitoria con quella precisione assoluta che connota la scienza giuridica, come sottolinea U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 295, in quanto un'operazione di questo genere necessiterebbe – per essere trattata esaustivamente – di una ricerca a sé stante, dovuta all'interdisciplinarietà che connota la materia e che provoca il moltiplicarsi di definizioni ogni volta coerenti con il linguaggio appartenente alla disciplina dalla cui prospettiva si studiano le dinamiche della democrazia partecipativa.

⁸⁵ Si v. *infra*, cap. 2, § 3.

⁸⁶ *Ex plurimis*, R. DIXON, T. GINSBURG, *Introduction*, in R. Dixon, T. Ginsburg (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014, 1-15, 5, evidenziano infatti come: «for some authors this is largely a question of identifying patterns of constitutional similarity or difference, within a particular sub-group of countries».

⁸⁷ L'analisi guarderà agli ordinamenti combinando tra loro, da un lato, il sistema piramidale delle fonti giuridiche, e dall'altro, i diversi livelli di governo, facendo emergere quegli elementi – informali e istituzionalizzati – riconducibili al concetto di democrazia partecipativa. Cfr. *infra*, capp. 3 e 4.

e dunque concorrono sempre a riplasmare progressivamente le strutture fondamentali operative del sistema»⁸⁸. In questo senso si procederà ad una ricognizione delle decisioni adottate dagli organi di giustizia costituzionale (formante giurisprudenziale), nonché delle opinioni dottrinarie elaborate a proposito (formante dottrinale) verificandone l'impatto rispetto alle tradizioni giuridiche di *civil law* e di *common law*⁸⁹.

Una seconda parte della ricerca sarà dedicata a valutazioni comparate rispetto agli elementi emersi dall'analisi di casi di studio, in particolare attraverso l'identificazione di coordinate comuni a tutti i fenomeni indagati, ipotizzandone una sistematizzazione in categorie giuridiche, astrattamente valide e generalmente applicabili. Nel fare ciò si andrà in cerca di quegli elementi funzionali all'individuazione di esperienze di democrazia partecipativa anche al di là dei soli ordinamenti oggetto d'esame, valutando al tempo stesso la possibilità di formulare proposte di ulteriore analisi e approfondimento rivolte prevalentemente agli operatori del diritto (legislatori, giudici, studiosi e funzionari pubblici) chiamati a dare sviluppo e applicazione a pratiche democratiche di stampo partecipativo⁹⁰.

⁸⁸ G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009, 5-20, 9-10.

⁸⁹ Ci si riferisce alla teoria dei formanti intendendola come elaborata da R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit., 43 ss.

⁹⁰ Cfr. *infra*, capp. 5 e 6.

CAPITOLO SECONDO

DEFINIRE ATTRAVERSO LA COMPARAZIONE: PER UNA NOZIONE GIURIDICAMENTE RILEVANTE DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

1. Un'ouverture definitoria: esiste una democrazia partecipativa giuridica?

Dopo aver richiamato profili e problematiche generali attinenti alla democrazia partecipativa, si tratta ora di delimitarne giuridicamente il concetto, enfatizzando da subito il ruolo che la comparazione verrà a svolgere nello specifico ambito di questa ricerca.

Si muove dalla formula 'democrazia partecipativa' per ricercare una semantica comune, che vada al di là del mero accostamento tra sostantivo e aggettivo. Più specificamente, l'espressione si compone di due termini – democrazia¹ e partecipazione² – stabilmente entrati nel discorso politico e giuridico, entrambi

¹ Si v. N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 1984, 4 che la intende come: «un insieme di regole (primarie o fondamentali) che stabiliscono chi è autorizzato a prendere le decisioni collettive e con quali procedure». Cfr. P. SCHMITTER, T. L. KARL, *What democracy is...and is not*, cit.; M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, 1-745; H. KELSEN, *Verteidigung der Demokratie*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006; H. KELSEN, *La Democrazia*, cit., 189; L. CARLASSARE, *Democrazia: alterazioni di un concetto*, cit., 127-134.

² La nozione di partecipazione viene definita sulla scia dei fenomeni sociali di protesta di studenti e lavoratori degli anni sessanta. È proprio in quegli anni che giuristi e politologi cominciarono a concettualizzare tale termine, pur contenendosi nell'alveo della democrazia rappresentativa. Nelle concettualizzazioni più risalenti sono infatti i partiti gli attori indispensabili a dare effettività alla partecipazione dei cittadini. Così: R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 65-77. Si veda anche: A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 1-14, che descrive la partecipazione alla stregua di un mito straripato dall'alveo naturale della politica a quello più vasto delle strutture sociali ed economiche, ed incentrando la sua azione sugli obblighi che gravano sugli uomini e sul loro vincolo con le istituzioni, anziché sullo Stato e sul suo rapporto con i cittadini. Lo

riconducibili a quell' «insieme di regole di procedura stabilite per la formazione di decisioni collettive, in forza delle quali è prevista e facilitata la partecipazione più ampia possibile degli interessati»³.

Dall'indagine semantica, che non poggia sull'uso accoppiato dei due termini, sembra potersi derivare che il concetto di 'partecipazione' informi la stessa concezione di democrazia praticata negli ordinamenti statuali contemporanei⁴ perché necessaria al funzionamento delle istituzioni democratiche.⁵ Se infatti l'idea della 'partecipazione' risulta piuttosto generica, e già in sé riconducibile all'operare dei dispositivi democratici costituzionalmente previsti⁶, il quadro si complica nel momento in cui l'aggettivazione 'partecipativa' si combina con la parola 'democrazia'. Ecco perché l'intreccio di significati e il costrutto sostantivo-aggettivo potrebbe, a ragione, apparire pleonastico accostando due concetti tra loro in larga parte sovrapponibili. Nonostante ciò, in tempi più o meno recenti, la nozione di 'democrazia partecipativa' si è fatta strada nelle teorizzazioni di giuristi e politologi, mancando comunque un preciso accordo su cosa si debba intendere

stesso concetto si trova spesso affiancato all'aggettivazione 'politica'. Con questa formula ci si riferisce «al diritto generalmente riconosciuto agli uomini, quali membri della comunità in cui vivono, di prendere parte ai processi decisionali che li concernono o che comunque si riflettono su di essi».

³ L. VOLPE, *Democrazia diretta* (voce), in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, 76. Sull'interazione tra i due termini si rinvia, tra i tanti, altresì a C. MORTATI, art. 1, cit., 1-50; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 295-335; P. SCHMITTER, T. L. KARL, *What democracy is...and is not*, cit., 4; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., 65-77.

⁴ Il termine ordinamento è concepito qui e nel seguito della ricerca nell'accezione definita da G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato (il metodo)*, Giappichelli, Torino, 1994, 76, da intendersi come «gruppo di persone che, per fini tra loro condivisi, stabiliscono di coordinare (ed entro ampi limiti di fatto coordinano) taluni aspetti delle loro azioni attraverso norme di massima verbalizzate in formule autoritative, con previsione di modi riconosciuti per il mutamento e per la rinnovazione delle suddette norme e altresì con previsione di un qualche tipo di sanzione in caso di loro violazione».

⁵ C. MENKEL-MEADOW, *The Lawyer's role (s) in Deliberative democracy*, in *Nevada Law Journal*, 5, 2004, 347-369, 352.

⁶ Su cui in senso ampio si rinvia a P. GOMARASCA, *Comunità e partecipazione. L'idea di democrazia in Pier Luigi Zampetti*, Giappichelli, Torino, 2011, XIII.

quando ci si riferisce a tale formulazione⁷. Sono infatti poche le locuzioni che assumono una così ampia varietà di significati come accade per ‘democrazia partecipativa’⁸.

Può affermarsi, tuttavia, che la democrazia partecipativa sia effettivamente riconducibile ad uno specifico genere di strumenti e procedure, diversi da quelli rientranti nell’alveo delle tradizionali categorie della democrazia rappresentativa e di quella diretta (o semidiretta⁹). È infatti una delle motivazioni che induce ad intraprendere l’analisi del costrutto, la convinzione che il concetto di democrazia partecipativa sia oggi intrinsecamente dotato di un’autonomia, concettuale e precettiva, bisognosa di una altrettanto autonoma trattazione scientifica. È quindi necessario individuare una definizione che sia utile a stabilire quale determinato ordine di esperienze possa essere classificato sotto la denominazione ‘democrazia partecipativa’.

A tal fine è fondamentale porre le basi per la costruzione di una categoria che in prima approssimazione parrebbe contenere tutti quei dispositivi democratici di nuova generazione non assimilabili a procedure democratiche tradizionali (elezioni, *referendum*), accomunati da caratteri definiti a priori. Per poter elaborare una siffatta categoria sarà necessario affrontare il concetto da differenti prospettive, determinandone significato e portata rispetto a diversi parametri (geografici, metodologici ecc.).

Ai fini del presente studio, tale preliminare opera ricostruttiva è necessaria: per fornire una certa coerenza interna al lavoro di ricerca; per delimitare la portata della locuzione rispetto ad altri fenomeni; infine per delineare con sufficiente precisione il perimetro entro cui si muoverà l’intera opera analitica.

Si tenterà così di formulare una proposta definitoria giuridicamente rilevante di democrazia partecipativa, attraverso una rilettura delle proposte dottrinarie avanzate in aree geo-giuridiche riferibili a diverse ‘famiglie giuridiche’, rapportando il concetto ad altre declinazioni del sostantivo ‘democrazia’, talune

⁷ Sulla portata interdisciplinare del termine si v. *supra*, cap. 1, § 3.1.

⁸ N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit. 189.

⁹ Su cui si rinvia a *infra*, § 3.2.

connotate da una più radicata tradizione definitoria e talaltre riconducibili a più recenti correnti di pensiero.

2. I termini fondamentali della ‘questione partecipativa’: sovranità, rappresentanza e democrazia costituzionale

Quando si configura la democrazia, nella sua concezione odierna, come struttura decisionale nella quale il potere è esercitato da tutto il popolo o dalla sua maggioranza, direttamente o tramite rappresentanti, si staglia nella mente dell’interprete l’immagine della titolarità in capo a ciascun consociato di una porzione di quella sovranità ‘giuridica’, da cui consegue la concorrenza di tutti i cittadini alla costruzione delle decisioni pubbliche¹⁰. Per quanto quello della sovranità popolare sia uno degli elementi costitutivi degli Stati così come uno dei principi fondativi delle moderne costituzioni¹¹, le modalità pratiche con cui vi si è data attuazione riguardano principalmente le norme tramite cui garantire la democraticità delle procedure elettorali piuttosto che i processi di adozione delle decisioni pubbliche in quanto tali¹².

Esaminando la problematica in prospettiva diacronica, c’è chi ritiene come solo nella Grecia classica – in particolare quella dell’Atene del V secolo a.C. – vi fosse

¹⁰ Cfr. G. C. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1965, I, 269 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 100 ss.; T. E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Vol. I. la costituzione liberale*, Giappichelli, Torino, 1998, 31; N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto e società*, 3/4, 2009, 465-481; L. CARLASSARE, *Democrazia: alterazioni di un concetto*, cit., 129 ss.

¹¹ «La sovranità popolare [...] veicola l’affermazione dello Stato democratico, nel quale, per Costituzione, (tutto) il potere emana da (tutto) il popolo (art. 20 GG; art. 1 Cost. spagnola), concepito come un insieme non frazionabile (es. l’art. 3 Cost. francese 1958 nega che una frazione di popolo possa sostituirsi, nell’esercizio della sovranità, al popolo nel suo complesso)». Così P. PASSAGLIA, *Sovranità* (voce) in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, 242; C. MORTATI, *art. 1*, cit., 1-50.

¹² Così L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, in *Revus. Journal for Constitutional theory and philosophy of law*, 18, 2012, 69-124, 73 e R. BIFULCO, *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4, 2012, 1-12, 2-5.

piena coincidenza tra la volontà dei cittadini e le decisioni politiche in quanto in questa esperienza i cittadini liberi partecipavano direttamente alla gestione della cosa pubblica¹³. Il paragone tra la democrazia come modulata negli ordinamenti contemporanei e quella concepita nell'antica Grecia mostra la corda quando si rileva come in quest'ultima il sistema di governo 'diretto', da un lato, si limitava a coinvolgere un *demos* composto da soli uomini adulti¹⁴ e, dall'altro, non contemplava alcun tipo di tutela rispetto a diritti e libertà, rivelando così uno scarto tra modello teorico e realtà ordinamentale. Ancora, l'apporto altamente partecipativo della 'democrazia degli antichi greci' era da ascrivere al momento esecutivo di gestione della *polis*, quando invece modernamente l'assunzione delle decisioni pubbliche ha fulcro nel cardine legislativo¹⁵. Perciò, per pervenire al risultato cui si ambisce, ossia delimitare il concetto di democrazia partecipativa attribuendovi una autonoma connotazione scientifica, è necessario stabilire come punto di partenza 'concettuale' il momento storico in cui vengono alla luce gli Stati nazionali¹⁶. È infatti da questo punto che prende le mosse quella costruzione

¹³ Cfr. B. CONSTANT, *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in B. Constant (a cura di), *Principi di politica*, Editori Riuniti, Roma, 1970, 221; H. H. MOGENS, *The Tradition of Ancient Greek Democracy and Its Importance for Modern Democracy*, Kgl. Danske Videnskabernes Selskab, Copenhagen, 2005; K. A. RAAFLAUB, J. OBER, R. W. WALLACE, *Origins of Democracy in Ancient Greece*, University of California Press, Berkeley, 2007.

¹⁴ Nell'antica Grecia si escludono dal *demos* le donne, i minori, i residenti non cittadini e gli schiavi, dunque la parte maggioritaria della popolazione. La democrazia antica è legata ad un sistema di parentele, stirpi e derivazione consanguinea e non conosce affatto la visione universalistica propria delle democrazie contemporanee: S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, Einaudi, Torino, 2014, 13. Per approfondire si veda anche: M. FINLEY, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Bari, 2010.

¹⁵ Cfr. A. MORELLI, *Le trasformazioni del principio democratico*, cit., 197 e Y. SINTOMER, *Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo Editore, Bari, 2009.

¹⁶ È comunque importante sottolineare come siano variegata e sfaccettata le esperienze 'democratiche' rilevabili tra l'eclissi del modello greco e l'insorgere del modello rappresentativo 'moderno'. L'esperienza più caratteristica e studiata è quella dei liberi comuni nell'Italia medievale e rinascimentale dove i sistemi elettorali si fondavano in parte sul metodo del sorteggio, come a Venezia e a Firenze. A Venezia, fino alla caduta della Serenissima Repubblica, nel 1797, il sorteggio, che era chiamato *brevia*, fece parte integrante della procedura legislativa per la designazione del doge, mentre a Firenze, a partire dal 1328, la maggior parte delle cariche

dogmatica che determina lo sviluppo dei concetti fondativi delle democrazie contemporanee: l'idea della sovranità e della sua positivizzazione in norme giuridiche; il carattere mediato e rappresentativo di esercizio del potere¹⁷; nonché l'apposizione di limiti esterni al principio democratico derivanti direttamente dalla Costituzione¹⁸.

Non a caso, lo stesso Kelsen, nel 1929 giungeva ad affermare come «per lo Stato moderno l'applicazione di una democrazia diretta sia praticamente impossibile» in quanto «non si può seriamente dubitare che il parlamentarismo non sia l'unica forma reale possibile dell'idea di democrazia. Perciò il destino del parlamentarismo deciderà anche il destino della democrazia»¹⁹. In altre parole, si

governative e delle funzioni amministrative vennero attribuite con il metodo casuale. Per approfondire si veda: Y. SINTOMER, *Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, cit., 61-65.

¹⁷ Per una panoramica sull'evoluzione e sulle modalità di funzionamento delle democrazie rappresentative cfr. N. URBINATI, *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, Chicago, 2006.

¹⁸ Cfr. R. BIFULCO, *Il dilemma della democrazia costituzionale*, cit., 1.

¹⁹ H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 1995, 74. I concetti di rappresentanza e di parlamentarismo non sorgono in combinazione con i concetti democratici e sono molto precedenti rispetto alla democrazia moderna, infatti, da un lato, si rammenta che i parlamenti in Inghilterra esistono già dal XIII secolo e nascono come istituti di consultazione e controllo rispetto alla monarchia assoluta, e, d'altro canto, gli Stati moderni nascono 'rappresentativi' ma non 'democratici' in quanto la tradizione del pensiero politico del settecento non reputava la democrazia un sistema politico desiderabile poiché incapace di perseguire il bene comune. Cfr. M. NICOLINI, F. PALERMO, *Il bicameralismo*, ESI, Napoli, 2013, 20-76. La contrapposizione tra democrazia e rappresentanza emerge con forza nella letteratura politica del diciottesimo secolo. Così Madison nel saggio n. 10 dei *Federalist papers* distingue tra *pure democracy*, ovvero una società governata da un gruppo ristretto di cittadini che si riuniscono in assemblea e governano direttamente o un governo nel quale viene impiegato lo schema della rappresentanza vera e propria: J. MADISON, *The Federalist No. 10*, cit., 50. Anche l'abate Sieyès nel suo discorso alla costituente francese il 7 settembre 1789 distingueva due modi a disposizione dei cittadini per concorrere alla produzione di una legge: immediatamente – metodo proprio della democrazia – e mediatamente – metodo proprio del governo rappresentativo: E. J. SIEYÈS, *Qu'est-ce que le Tiers état ?* Éditions du Boucher, Paris, 2002. Il problema si innesta anche nelle dinamiche riguardanti gli assetti bicamerali degli ordinamenti costituzionali, come rilevato in M. NICOLINI, F. PALERMO, *Il bicameralismo*, cit., 1-16.

esclude che la democrazia possa tradursi nel ‘diretto governo del popolo’, e si ritiene necessaria la periodica selezione di rappresentanti, organizzati in partiti politici²⁰, attraverso procedure maggioritarie canalizzate in circuiti elettorali²¹. Sono questi i tratti essenziali del concetto di ‘democrazia rappresentativa’ che, insieme a quello di ‘democrazia liberale’²² e ‘democrazia costituzionale’²³, descrivono la struttura portante degli ordinamenti statuali alludendo all’organizzazione dello Stato, alla separazione dei poteri, al rapporto tra governanti e governati e a quello tra istituzioni rappresentative e società, così come delineato nelle carte costituzionali. Nelle democrazie costituzionali, nozione ascrivibile a tutti gli ordinamenti cui si farà riferimento in questo studio, «la norma costituzionale è pienamente accettata da tutte le parti politiche con la conseguenza che la lotta politica si sposta dal livello dell’affermazione della norma costituzionale a quello della sua interpretazione»²⁴.

3. Delimitare la democrazia partecipativa per categorie

²⁰ I partiti politici sono infatti lo snodo fondamentale della democrazia rappresentativa laddove la voce dei cittadini diviene efficace solo in quanto unificata dai partiti attraverso i quali si selezionano poi i rappresentanti parlamentari, come riportato cfr. S. PETRUCCIANI, *Democrazia*, cit., 186. In questo senso partiti e democrazia rappresentativa sono due facce della stessa medaglia e di conseguenza la crisi di una si ripercuote con un effetto cascata anche sull’altra. Sui partiti politici in generale, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982 e sulla loro crisi, P. RIDOLA, *L’evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale, in *Rivista dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Napoli, 2009, 14-19.

²¹ Per una ricostruzione storico-normativa del principio maggioritario: E. RUFFINI, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Ed. Fratelli Bocca, Torino, 1927.

²² Sulla concezione liberale della democrazia si rinvia per tutti a: N. BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2006, 35-37 e S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza: il problema della democrazia in Italia*, Garzanti, Milano, 1995, 43 ss.

²³ Elaborato in prima battuta in ambito anglosassone. Si veda per una ricostruzione delle linee di sviluppo del concetto: D. MUELLER, *Constitutional democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1996.

²⁴ R. BIFULCO, *Il dilemma della democrazia costituzionale*, cit., 1; cfr. anche S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, cit.

3.1. Una prima mappatura della democrazia partecipativa

Tratteggiate le tappe che hanno portato i sistemi costituzionali a configurare la democrazia nella sua relazione con la partecipazione, è ora necessario affiancare alla precedente analisi semantica un esame empirico che permetta di cogliere quali aspetti sostanziali e quale fenomenologia caratterizza il concetto di ‘democrazia partecipativa’.

I c.d. ‘fenomeni partecipativi’ hanno cominciato a manifestarsi tra gli anni settanta e ottanta in diverse parti del mondo e si possono genericamente ricondurre a tutte quelle modalità di partecipazione politica pensate per canalizzare la sovranità popolare in modo parallelo – e complementare – alle procedure elettorali²⁵. Entrando più nello specifico di talune aree geografiche, si può rilevare come per esempio negli Stati Uniti d’America al termine ‘*participatory democracy*’ si riconducevano idealmente quelle forme di partecipazione dei cittadini ‘dal basso’²⁶, da intendersi principalmente come fenomeni associativi, movimenti politici e sindacali²⁷.

D’altro lato, in Europa elementi di democrazia partecipativa venivano invece identificati in quelle forme di integrazione ‘istituzionalizzata’ di democrazia rappresentativa, come potevano essere le consultazioni pubbliche delle amministrazioni, le petizioni o le iniziative legislative popolari. Così, in Italia, si sosteneva come si dovesse leggere nelle parole del Costituente la precisa volontà «di identificare la democrazia proclamata dall’art. 1 con la partecipazione

²⁵ Così da una lettura congiunta di R. BIN, S. BARTOLE, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 8 e A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit.

²⁶ Cfr. C. PATEMAN, *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970 e C. PATEMAN, *Participatory Democracy Revisited*, in *Perspectives on Politics*, 10, (1), 2012, 7-19.

²⁷ Si vedano: A. FUNG, E. O. WRIGHT, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in *Politics and Society*, 29, 2001, 5-41 e P. BACHRACH, A. BOTWINICK, *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*, Temple University Press, Temple, 1992.

permanente di tutti i cittadini alla cosa pubblica»²⁸ in una prospettiva di complementarità dei tradizionali schemi rappresentativi. È infatti l'incontro tra cittadini e istituzioni rappresentative, connesso alla presenza attiva di queste ultime nel contesto delle procedure decisionali, uno dei caratteri definatori della democrazia partecipativa nel contesto europeo²⁹.

Un simile approccio viene adottato anche nel contesto sud-americano³⁰ dove già dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso sono venute sviluppandosi esperienze di interazione tra cittadini e istituzioni, in particolare attraverso lo sviluppo di uno strumento – il ‘bilancio partecipativo’– finalizzato al coinvolgimento della base sociale nella definizione delle scelte economico-finanziarie a livello locale³¹. In questi ordinamenti, caratterizzati da una situazione politico-culturale profondamente divergente da quella europea e nordamericana, i dispositivi di democrazia partecipativa si distinguono dalle restanti pratiche democratiche per l'interazione tra cittadini e istituzioni pubbliche al di fuori dei

²⁸ L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, 11-35, 15.

²⁹ Esaustivamente sull'Europa meridionale v. J. FONT, D. DELLA PORTA, Y. SINTOMER, *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*, Rowman & Littlefield International, London-New York, 2014. In ambito germanofono si ricorre al termine ‘*Nicht-konventionelle Partizipationsformen*’. Cfr. G. DIENDORFER, *Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen*, Demokratiezentrum, Vienna, 2013, 12.

³⁰ In particolare tali esperienze hanno avuto origine in Brasile, dove si sono sviluppate esperienze concrete di democrazia partecipativa intesa quale: «*conselhos setoriais, associacoes civis, orcamentos participativos e outros espacos que podem vir a ser criados, pautados pelo debate de questoes morais e eticas, pela discussao e proposicao de novas politicas implementadas, bem como pelos principios da publicidade, deliberacao publica e prestacao de contas permanente, que devem informar os governos democraticos*», così: D. C. VITALE RAMOS MENDES, *Representação política e participação; reflexões sobre o déficit democrático*, in *Revista Katálisis*, 10 (2), 2007, 143-153, 150.

³¹ Si avrà modo di approfondire maggiormente su questo istituto, per ora si rimanda a: B. WAMPLER, J. HARTZ-KARP, *Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*, *Journal of Public Deliberation*, 8, (2), art. 13, 2012 e A. RÖCKE, *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014.

canonici circuiti elettorali, in un'ottica di rinnovamento sociale tramite la costruzione di una cittadinanza attiva e di politiche pubbliche partecipate³².

Si può altresì ipotizzare una sovrapposizione concettuale tra la democrazia partecipativa come elaborata nell'Europa continentale e in America Latina e quelle pratiche, definite in ambito anglosassone come *'democratic innovations'*³³, che – come teorizzato dalla relativa dottrina domestica – assumono una posizione complementare rispetto agli strumenti propri della democrazia rappresentativa e consentono di integrare i processi decisionali attraverso il coinvolgimento della società civile³⁴.

Già solo da queste prime riflessioni comparative si può cogliere la portata e l'importanza della questione classificatoria e definitoria rispetto alla materia in esame. La catalogazione degli strumenti democratici, in particolare di quelli di recente sviluppo, si fa infatti particolarmente complessa a fronte della declinazione linguistica e traduttiva, e dell'eterogeneità fenomenologica che rendono infatti difficoltosa, seppur non impossibile, l'individuazione di una specificità concettuale della democrazia partecipativa che sia universalmente valida³⁵.

³² V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, 198.

³³ Si veda per tutti: G. SMITH, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009. Rispetto al contesto anglosassone è infatti più corretto raffrontare il concetto di *democrazia partecipativa* a quello di *'democratic innovations'*, piuttosto che con quello di *'participatory democracy'*.

³⁴ Si pensi alle esperienze di bilancio partecipativo, alle giurie civiche berlinesi, all'urbanistica partecipata, al *debat public* ecc., tutte esperienze eterogenee accomunate dall'essere forme di partecipazione atipiche e dall'essere in qualche modo istituzionalizzate in fonti giuridiche. Per una ricognizione si veda: G. SMITH, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, cit. e U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

³⁵ Di ciò si darà maggior contezza nelle pagine a seguire, ma per ora sia sufficiente rimandare a L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 62, i quali sottolineano come spesso nel diritto pubblico «il processo imitativo di vocaboli stranieri muove da traduzioni approssimative di istituti o cariche o enti o procedure, operate nel linguaggio comune, specie giornalistico e politico». Continuano evidenziando come «nuovi vocaboli [...] vengono recepiti nella dizione originaria o in traduzione assonante, alla sola condizione che presentino ancorché generica

Una prospettiva che guardi oltre i confini nazionali consentirebbe di aggiungere una nuova *species* al *genus* ‘partecipazione (democratica)’, attraverso l’individuazione di coordinate comuni agli strumenti e ai fenomeni partecipativi sopra brevemente menzionati, consentendo così di aggiungere una terza componente alla tradizionale dicotomia democrazia rappresentativa/democrazia diretta.

Per poter avvicinare il più possibile l’obiettivo di definire i contorni di una categoria giuridica che poggi su basi solide, si ritiene ora necessario tratteggiare gli elementi fondativi di quelle classi ‘democratiche’ che nella scienza costituzionale e politica vengono frequentemente sovrapposte al concetto di democrazia partecipativa, evidenziando i tratti che permettono di distinguerle tra loro.

3.2. *Democrazia partecipativa e democrazia diretta*

Si tratta infatti ora di porre la democrazia partecipativa in relazione alla più risalente ‘democrazia diretta’ per cogliere quali elementi possano demarcare la distinzione tra le due classi concettuali.

Al di fuori della sua portata storica relativa alla democrazia ateniese, e affrontando l’analisi in prospettiva sincronica, ci si accorge di come la democrazia diretta si trovi coinvolta in un coacervo di teorie ed interpretazioni sulla sua reale portata³⁶. Il concetto di democrazia diretta quale esercizio immediato del potere da

somiglianza di contenuti rispetto all’oggetto che intendono qualificare». È il caso del termine ‘*participatory democracy*’ tradotto con il termine assonante ‘democrazia partecipativa’, ‘*democratie participative*’ e ‘*democracia participativa*’, in ambito europeo, conferendovi però un significato differente.

³⁶ Tra gli innumerevoli approfondimenti, più o meno recenti, sulla democrazia diretta si richiamano, *ex plurimis*; A. ROMANO, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell’ordinamento regionale*, in *Foro Italiano*, 1972, 882-889; N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, 22, 1978, 19-46; R. MORANDI, *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Einaudi, Torino, 1975; M. BOOKCHIN, *Democrazia diretta*, Elèuthera, Milano, 2001, A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001; in lingua inglese: I. BUDGE, *The new challenge of direct democracy*, in *Electoral Studies*, 2, (16), 1997, 267; M. SETÄLÄ, T. SCHILLER, *Referendums and Representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*, Routledge, Londra, 2009 e L. LEDUC, *Referendums and deliberative democracy*, in *Electoral Studies*, 38, 2015, 139-148.

parte dei cittadini, così come teorizzato nella Grecia antica³⁷ si ritiene possa essere riconducibile solamente ai circoscritti casi delle *Landesgemeinden* dei cantoni svizzeri di Appenzell Innerrhoden e di Glarus³⁸, dei *Consejos Abiertos* dei piccoli municipi spagnoli³⁹ e dei *Town Meeting* del *New England* statunitense⁴⁰. Al di fuori di questi casi infatti, ciò che la dottrina definisce come democrazia diretta non sembra più coincidere con il suo significato originale⁴¹. Ciononostante vi è unanimità nel ricondurre alla categoria istituti specifici, comuni ai diversi ordinamenti giuridici, regolati in fonti legislative, ovvero costituzionali. Tra questi si annoverano – *in primis* – lo strumento del *referendum*, da considerare nelle sue diverse sfumature e, a seguire, dell’iniziativa legislativa popolare, della *popular initiative*, del *recall* e della petizione⁴².

³⁷ I prototipi democratici della Grecia classica erano basati essenzialmente su forme di partecipazione diretta, tramite sorteggio, dei cittadini entro comunità politiche di dimensioni ridotta, le *polis* o città-stato. Su questo si veda: Y. SINTOMER, *Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, cit.

³⁸ Cfr. F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, 42-43.

³⁹ Si v. E. GILBAJA CABRERO, *Democracia directa y concejo abierto. El concejo abierto en Castilla y León*, in *Revista general de derecho constitucional*, 16, 2013, 1-10 e M. J. PUEYO, *La incidencia en los Concejos Abiertos y Entidades Locales Menores de Aragón de la modificación del régimen de Concejo Abierto en la Ley 7/1985, operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero*, in *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, 2011, 363-380.

⁴⁰ Cfr. C. MENKEL-MEADOW, *The Lawyer's role (s) in Deliberative democracy*, cit., 359; F. BRYAN, *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*, University of Chicago Press, Chicago, 2003 e F. BRYAN, *La democrazia allo stato puro: il Town Meeting del New England*, in V. Garramone e M. Aicardi (a cura di), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Franco Angeli, Milano, 2011, 27-44.

⁴¹ Alle origini del costituzionalismo moderno era ben chiaro come la compresenza fisica del popolo nei processi decisionali fosse connotato essenziale della democrazia diretta, così infatti B. CONSTANT, *Della libertà degli antichi*, cit., 221.

⁴² È necessario ricordare come in dottrina – anche in prospettiva comparata – vi sia un’ampia condivisione rispetto all’inserimento di questi istituti nella categoria ‘democrazia diretta’, si vedano infatti: T. M. FINE, *Direct democracy in the United States*, in *Revista catalana de dret públic*, 41, 2010; F. SOTO BARRIENTOS, *El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*, LOM ediciones, Santiago, 2013; A. GAMPER, *Was heißt "mehr*

Il *referendum* si può qualificare come una «pronuncia popolare, resa con votazione separata di ciascun cittadino su questioni determinate e giuridicamente rilevanti, poste in forma alternativa anche se non necessariamente binaria»⁴³ e può avere diverse connotazioni a seconda delle modalità secondo cui si atteggia. Si conoscono infatti i *referendum* confermativi, consultivi, propositivi e abrogativi⁴⁴.

Sempre secondo una logica di coinvolgimento dell'elettorato nel procedimento legislativo, l'iniziativa legislativa popolare garantisce la partecipazione nel momento di formazione della legge, con particolare attenzione al momento dell'iniziativa,⁴⁵ che avviene per mezzo di una raccolta di adesioni rispetto ad un disegno di legge elaborato da un ristretto gruppo di cittadini⁴⁶.

Questo strumento deve rimanere distinto dall'iniziativa popolare (o *popular initiative*), nonostante la marcata affinità terminologica, che è invece riferibile a «una procedura nella quale una frazione del corpo elettorale può direttamente proporre una certa misura, con lo scopo di far pronunciare su tale proposta l'intero corpo elettorale»⁴⁷. Tale strumento è molto diffuso in ambito statunitense ma anche

direkte Demokratie"? Versuch einer Sichtung, in Öhlinger Theo, K. Poier (a cura di), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, Böhlau, Vienna/Cologne/Graz, 2015, 183 ss.; J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Las enseñanzas del tiempo transcurrido*, cit., 143-157; T. SCHILLER, *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Campus-Verlag, Frankfurt; New York, 2002, *passim*.

⁴³ M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, 157-182, 164.

⁴⁴ Per una panoramica esaustiva sull'istituto del *referendum* si rimanda a L. MOREL, *Referendum*, in M. Rosenfeld, S. Andras (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 501-528 e P. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 2003.

⁴⁵ M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 25, che mette in luce come questo strumento abbia avuto, quanto meno nell'ordinamento italiano dove è previsto all'art. 71 Cost., una scarsa considerazione sia in ambito scientifico che in ambito politico.

⁴⁶ Tale strumento è noto in Spagna, in particolare a livello substatale. Per le ragioni che hanno spinto il costituente del 1978 ad intraprendere questa via si rimanda a cfr. E. VIRGALA FORURIA, *La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autonomas*, in *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, 3, 2012, 3467-3486.

⁴⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, cit., 164.

nella più vicina Svizzera, ed è di fatto una modalità di legislazione popolare diretta per mezzo di una votazione intorno ad una specifica proposta.

I due ordinamenti appena menzionati sono accomunati anche dalla previsione di un ulteriore strumento di democrazia diretta, il *recall*, dispositivo sconosciuto in gran parte degli ordinamenti europei⁴⁸, che permette agli elettori di rimuovere attraverso una votazione un funzionario pubblico prima della scadenza del suo mandato a causa della disapprovazione delle politiche da questo perseguite⁴⁹.

Conosciuta invece in molti ordinamenti europei, la petizione configura una specifica richiesta rivolta per iscritto dai cittadini alle autorità pubbliche. Viene concepita dalla maggior parte delle carte costituzionali democratiche come una modalità di interazione tra i consociati e le istituzioni rappresentative, nonché di partecipazione all'attività delle camere⁵⁰. In tal senso, l'istituto della petizione potrebbe essere considerato uno strumento di democrazia partecipativa, creando le basi per l'istituzione di canali di raccordo e di dialogo tra cittadini e rappresentanti nel contesto di processi decisionali pubblici, se non fosse per l'aspetto di aggregazione intorno ad una specifica richiesta, che – come si vedrà in seguito – esclude dalle dinamiche dell'istituto l'aspetto dialogico e argomentativo che deve connotare la democrazia partecipativa.

⁴⁸ Seppur recentemente introdotto nell'ordinamento britannico, come riporta G. CARVALE, *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2015, disponibile al link: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=6721> (22.09.2016).

⁴⁹ M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, 355-378, 359. La *ratio* di tale strumento è da individuarsi, sempre secondo Olivetti, nella logica democratica della continuità tra elettori ed eletti che il *recall* dovrebbe rendere effettiva non solo nel momento 'genetico' dell'elezione, ma anche in quello 'funzionale', vale a dire durante l'esercizio del mandato da parte dell'eletto.

⁵⁰ Cfr. R. ORRÙ, *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà. Evoluzione storica e profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 1996, 187 ss.; R. BIN, S. BARTOLE, *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 513; A. MONTIEL MÁRQUEZ, *El derecho de petición ¿Instrumento de participación directa de los ciudadanos, o manifestación de la función de control?*, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 30-31, 2000, 137-168 e S. M. ALVAREZ CARREÑO, *El derecho de petición: estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada, 1999.

L'elemento che permette di ricondurre tutti questi istituti nell'alveo di un'unica categoria coincide, da un lato con il loro carattere maggioritario⁵¹ e, dall'altro, con la complementarità rispetto alle dinamiche rappresentative. Infatti, per ciò che qui maggiormente interessa, tutti questi istituti riprendono dal circuito elettorale proprio l'elemento di aggregazione delle scelte per applicarlo alle modalità operative del loro funzionamento⁵².

Pare allora che ciò che oggi si definisce come democrazia diretta non configuri affatto un regime politico in cui i cittadini, raccolti in assemblea e senza alcuna intermediazione politica, decidono delle sorti di un contesto territoriale⁵³. Ciò induce a chiedersi se, rispetto a quello che qui si viene descrivendo, sia ancora metodologicamente coerente e scientificamente significativo l'uso delle etichette giuridiche tradizionali. Infatti, pur non cambiando nominalmente, la categoria 'democrazia diretta' ha subito nel tempo una consistente variazione dei suoi contenuti, ingenerando così una certa confusione concettuale. La categoria rimane infatti idealmente la stessa, ma al suo interno vengono sovrapposte idee e nozioni tra loro non coincidenti. Per quanto la scelta di non modificare un lessico giuridico consolidato abbia una sua logica, si conoscono a questo proposito – anche se in misura minoritaria – tentativi di elaborazione di categorie nominalmente nuove, che riprendono solo in parte i contenuti di quelle tradizionali riorganizzandoli secondo logiche nuove ed inedite⁵⁴. Parte della dottrina infatti si è adoperata per ri-

⁵¹ «*While a referendum embodies actual mass consent, it is not a deliberative instrument but rather one of plebiscitary mass democracy*», così J. FISHKIN, *Deliberative democracy and constitutions*, in *Social Philosophy and Policy*, 28, (1), 2011, 242-260, 243, che però fa rientrare il *referendum* nella categoria 'democrazia partecipativa'.

⁵² Da ciò si ricava come il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa non si svolga in una prospettiva di contrapposizione politica, ma piuttosto, in un'ottica di integrazione giuridica coordinata, laddove questi istituti specifici integrano la democrazia rappresentativa, non sostituendola come sostenuto da G. BERTI, *Democrazia rappresentativa, democrazia diretta e semidiretta*, in G. Berti (a cura di), *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994, 77.

⁵³ Così infatti M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 1-745 e M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, cit., 157-182.

⁵⁴ L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., a p. 78 e ss., «la sedimentazione e la storicizzazione di una determinata esperienza assume un'importanza decisiva per consolidare l'uso di una classificazione, o dei termini che qualificano le singole classi». E dunque, «ogni

perimetrare i confini di tale strumentario individuando, da un lato, la categoria della c.d. democrazia semidiretta⁵⁵ e, dall'altro quella della c.d. democrazia diretta elettorale⁵⁶ o della democrazia referendaria⁵⁷.

Per tornare alla questione centrale di questa ricerca, l'elemento che permette di distinguere questi strumenti da quelli di democrazia partecipativa riguarda il loro fondarsi sul principio maggioritario e sull'aggregazione binaria (il 'sì' e il 'no') delle preferenze rispetto ad una proposta precedentemente elaborata.

Gli strumenti della democrazia partecipativa, per contro, prevedono modalità decisionali specifiche, diverse dalla votazione, che si fondano su metodologie di tipo 'deliberativo'. Si deve comunque sottolineare come parte della dottrina faccia rientrare nel novero degli strumenti di democrazia partecipativa, anche alcuni degli strumenti che qui si sono fatti rientrare nella categoria 'democrazia diretta', creando una sorta di macro-categoria all'interno della quale ricadono diversi strumenti di

qualvolta si propone una classificazione ai fini di una corretta comunicazione occorre avvalersi di due criteri: l'osservazione empirica, onde verificare l'attuale adeguatezza del linguaggio utilizzato, e l'uso degli usi linguistici ossia l'osservazione dell'uso che del linguaggio definitorio s'è sinora fatto e delle convenzioni instauratesi in proposito».

⁵⁵ In questo specifico senso le aspirazioni di Costantino Mortati per la costruzione di una democrazia mista o semidiretta: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Cedam, Padova, 1976, 836. Per una definizione di democrazia semidiretta si veda anche J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Las enseñanzas del tiempo transcurrido*, cit., 143-157. In senso contrario alla configurazione di una categoria 'democrazia semidiretta', M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, cit., 162. Si tenga comunque presente che il concetto di democrazia semi-diretta viene utilizzato generalmente dalla dottrina giuspubblicistica e politologica per descrivere uno dei caratteri specifici della forma di governo Svizzera; così infatti, in lingua italiana, C. BOVA, *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e in Svizzera*, Cedam, Padova, 2012 e D. JOYE, *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, in *Amministrare*, 29 (2), 1999, 169-190 e in lingua francese, E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Inst. dir. pubbl. Univ. Lausanne, Lausanne, 1987.

⁵⁶ Cfr. V. BERAMENDI, *Direct democracy. The international IDEA handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008, 1-6.

⁵⁷ Si v. M. MENDELSON, *Introduction: Referendum Democracy*, in M. Mendelson, A. Parkins (a cura di), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave, Houndmills, 2001, 1.

coinvolgimento dei cittadini, non guardando a se questi si fondino sul principio del consenso o su quello maggioritario⁵⁸.

3.3. *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*

Per poter formulare una definizione di democrazia partecipativa, dopo aver marcato gli elementi che la distinguono dalla democrazia diretta, viene in rilievo un ulteriore concetto, già richiamato, essenziale per la complessiva comprensione del fenomeno: quello di democrazia deliberativa.

Come si vedrà infatti, nonostante democrazia deliberativa e democrazia partecipativa siano due concetti tra loro ben distinguibili, è innegabile che il primo abbia nettamente influenzato lo sviluppo del secondo⁵⁹.

Sono soprattutto le elaborazioni di Habermas e Rawls a favorire la costruzione del modello astratto di democrazia deliberativa⁶⁰, che si può definire –

⁵⁸ Così ad es. N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit., 189 (che fa rientrare nella categoria democrazia partecipativa «istituti ormai tradizionali quali la petizione, l’iniziativa legislativa popolare, il referendum consultivo, ecc. ed altri che invece hanno una storia molto più recente quali il bilancio partecipativo, il dibattito pubblico [...]»); M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 24 ss. (che fa rientrare nella categoria della democrazia partecipativa gli istituti della *popular initiative* e della iniziativa legislativa popolare). Più in generale si v. M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al convegno “*Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*”, Padova, 19-21 giugno 2003 e V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., che a p. 76 afferma come: «a differenza della democrazia partecipativa, quella deliberativa non è compatibile con le polarizzazioni e le alternative secche (si/no)». A sostegno della prospettiva adottata in questa tesi sulla democrazia partecipativa si vedano invece: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit.; S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: hacia una democracia participativa?*, in *Revista catalana de dret públic*, 43, 2011, 279-316; i contributi in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010.

⁵⁹ È in particolare la dottrina italiana che individua questo nesso tra teorie deliberative e democrazia partecipativa: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 175-217.

⁶⁰ Cfr. le opere di riferimento: J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Einaudi, Torino, 1993 e J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari, 2013.

schematizzando – come una teoria che mira a rafforzare la democrazia, superandone le concezioni individualiste ed economiche, per ancorarla alla discussione, al confronto e al principio dell'*accountability*⁶¹. I teorici della democrazia deliberativa ambiscono a sviluppare un ideale democratico basato sull'argomentazione e sul dibattito, che superi e sostituisca il modello classico fondato sul meccanismo della votazione⁶².

Nella concezione tradizionale, la democrazia è percepita come un'arena in cui le preferenze vengono determinate attraverso metodi di aggregazione che permettono di stabilire di volta in volta quale, tra una serie di interessi predeterminati, sia condiviso dalla più ampia maggioranza⁶³. La democrazia deliberativa, al contrario, valorizza il processo di scambio delle opinioni e di

Si rammenta che il primo utilizzo della formula democrazia deliberativa viene convenzionalmente fatto risalire a: J. BESSETTE, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government, in How Democratic is the Constitution?*, AEI Press, Washington, D.C., 1980, 102–116.

⁶¹ Per un approfondimento del concetto in relazione ai temi di questo studio si suggerisce di consultare: A. PRZEWORSKI, S. C. STOKES, *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

⁶² Fra i molti: D. WEINSTOCK, D. KAHANE, *Introduction*, in D. Kahane, D. Weinstock, D. Leydet, M. Williams (a cura di), *Deliberative democracy in practice*, UBC Press, Vancouver-Toronto, 2010, 1-18; J. BOHMAN, W. REHG, *Deliberative democracy, Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge-London, 1997; J. DRYZEK, *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2000; J. ELSTER (a cura di), *La democrazia deliberativa*, Gedisa, Barcelona, 1998; J. FISHKIN, *Making deliberative democracy practical: public consultation and dispute resolution*, in *Ohio State Journal on dispute resolution*, 24(4), 2011, 611-626; J. GASTIL, P. LEVINE, *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*, Jossey-Bass Inc Pub, 2005; R. GOODIN, *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice After the Deliberative Turn*, Oxford University Press, Oxford, 2008; A. GUTMANN, D. THOMPSON, *Why deliberative democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2004; C. J. LUKENSMEYER, *Key Challenges Facing the Field of Deliberative Democracy*, *Journal of Public Deliberation*, 10(1), art. 24, 2014; C. S. NINO, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997; G. SMITH, C. WALES, *Citizens' Juries and Deliberative Democracy*, in *Political Studies*, 48, 2000, 51-65.

⁶³ Cfr. S. CHAMBERS, *Deliberative Democratic Theory*, in *Annual Review of Political Sciences*, 6, 2003, 307-326, 308.

formazione della volontà che precede o – per meglio dire, sostituisce – l’atto specifico della votazione. Il compromesso, una volta raggiunto, legittima le decisioni attraverso una loro giustificazione razionale⁶⁴, volendo superare quelle modalità maggioritarie di creazione del consenso proprie dei circuiti elettorali e referendari⁶⁵.

Se tali elaborazioni dottrinali vengono efficacemente sintetizzate dalla formula ‘*deliberative democracy*’, lo stesso non si può dire per la sua traduzione italiana ‘democrazia deliberativa’. Tale espressione risulta alquanto fuorviante per lo studioso italiano, in quanto frutto di una «trasposizione meccanica dall’inglese»⁶⁶ effettuata senza considerare che in italiano ‘deliberare’ ha un significato ben diverso dall’anglosassone ‘*to deliberate*’⁶⁷. Se il termine italiano indica uno «stabilire, venire a una determinazione o comunque esprimere una decisione, dopo opportuna discussione in particolare con riferimento a decisioni prese collegialmente o da persona investita di una carica pubblica»⁶⁸, quello anglosassone deve essere inteso come «*a discussion and consideration by a group of persons of the reasons for and*

⁶⁴ In particolare A. GUTMANN, D. THOMPSON, *Why deliberative democracy?*, cit., 52, sottolineano che la ricerca di ragioni condivise costituisce il fondamento del processo deliberativo.

⁶⁵ J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, in *Cambridge Studies in the Theory of Democracy (No. 1)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 97-122.

⁶⁶ L. BOBBIO, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, *Working Paper Dipartimento Studi politici*, 1, Torino, 2002, 8; sul punto si vedano anche L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa*, cit., Centro Einaudi, Torino, 2008, 5, e V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., 76.

⁶⁷ Ciò è un chiaro esempio di quello che M. MANFREDI descrive come una «strategia perseguita [...] per secoli improntata verso la letteralità, quindi una resa pedissequa, parola per parola nel testo di partenza, senza tenere conto neppure delle diversità strutturali della lingua di arrivo, né della sua chiarezza o efficacia» in, *Traduzione giuridica*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, 268. Sul problema traduttivo si veda anche: F. MEGALE, *Teorie della traduzione giuridica fra diritto comparato e “translation studies”*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

⁶⁸ Così definito nel *Dizionario Treccani Online*, cfr. <http://www.treccani.it/vocabolario/deliberare1/> (25.3.2016).

against a measure»⁶⁹. Nonostante in dottrina vi siano stati alcuni tentativi ri-definitori⁷⁰, si è comunque ritenuto più coerente mantenere la locuzione ‘democrazia deliberativa’ pur «con tutti gli equivoci che questa scelta linguistica può comportare»⁷¹.

Ci si chiede a questo punto quali caratteri debba presentare un processo democratico per potersi definire come ‘deliberativo’. A tal fine, sostiene autorevole dottrina, si richiede la presenza concomitante di due segmenti procedurali tra loro connessi: da un lato, una discussione pubblica che deve configurare uno scambio paritario di opinioni libere, informate e razionali; e dall’altro, la possibilità di intervento di tutti i soggetti potenzialmente interessati dalla decisione⁷². Come già teorizzato da Mill, al quale i teorici della democrazia deliberativa si sono ampiamente richiamati, un ordinamento democratico deve essere caratterizzato da una discussione libera e paritaria in cui l’atto del voto sia solo la modalità di espressione finale di un giudizio argomentato, prodotto dalla discussione antecedente⁷³.

⁶⁹ V. definizione fornita dal *Webster’s dictionary*, disponibile su: <http://www.merriam-webster.com/dictionary/deliberation> (25.3.2016).

⁷⁰ Tra le proposte ri-definitorie si annoverano le espressioni: ‘democrazia fondata su argomenti’, ‘democrazia discorsiva’, ‘democrazia riflessiva’ o ‘democrazia dialogica’, nessuna di queste espressioni però garantisce minore ambiguità della formula democrazia deliberativa. Su questo: L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa*, cit., 6.

⁷¹ Così L. BOBBIO, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, cit., 9.

⁷² Così R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, 271-294, 271 che richiama a sua volta l’efficace sintesi di J. ELSTER, *Deliberative democracy*, cit., 8: «*The notion includes collective decision-making with the participation of all who will be affected by the decision or their representatives: this is the democratic part. Also, all agree that it includes decision-making by means of arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality: this is the deliberative part*». D’altro lato troviamo J. BOHMAN, *The coming age of deliberative democracy*, in *Journal of Political Philosophy*, 6, 1998, 401 che conferma questa definizione la democrazia deliberativa come una famiglia di teorie secondo le quali la deliberazione pubblica di cittadini liberi ed eguali è l’elemento essenziale per pervenire a decisioni pubbliche legittime.

⁷³ J. S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946, 58.

Per gli studiosi della democrazia deliberativa il contesto sociale e politico odierno ostacola la realizzazione di condizioni adeguate allo sviluppo di una democrazia così intesa e intendono gettare le basi per la creazione di spazi in cui canalizzare il dissenso in un dialogo aperto con le istituzioni pubbliche⁷⁴. A tal fine, se per lunghi anni la democrazia deliberativa veniva configurata solamente come una teoria normativa⁷⁵, attualmente una larga porzione di deliberativisti, è impegnata a ridefinire anche in pratica i processi decisionali attraverso la specifica previsione di esperimenti deliberativi: i c.d. *mini-publics*. Tra questi si annoverano a titolo esemplificativo le ‘giurie civiche’, le ‘cellule di pianificazione’, le ‘*consensus conferences*’ e i ‘sondaggi deliberativi’: questi meccanismi deliberativi utilizzati in contesti generalmente informali prevedono che tutti i partecipanti siano selezionati utilizzando metodi di campionamento casuale della società, vengano fatti riunire per determinati periodi di tempo sotto la guida di facilitatori professionisti, siano informati da esperti e abbiano la possibilità di deliberare in sessioni plenarie e parallele⁷⁶.

Chiarito cosa si debba intendere con democrazia deliberativa, si tratta pertanto ora di marcare quegli aspetti che distinguono democrazia deliberativa e democrazia

⁷⁴ Cfr. V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 73-76.

⁷⁵ Dove all'aggettivo 'normativo' non deve essere assegnato un significato giuridico, come segnala R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., 272.

⁷⁶ Cfr. G. SMITH, *Deliberative Democracy and mini-publics*, in B. Geissel, K. Newton (a cura di), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?*, Routledge, London, New York, 2012, 90-111. Per una panoramica su questo tipo di esperienze si rinvia a K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ, *Deliberative Mini-Publics Involving Citizens In The Democratic Process*, ECPR Press, Colchester, 2014 e per una lettura più teorica a R. GOODIN, J. DRYZEK, *Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics*, in *Politics Society*, 34(2), 2006, 219-244. È comunque da segnalare che la maggior parte degli esperimenti rimane comunque nell'alveo della pura e semplice sperimentazione, ma molti sono gli sforzi scientifici che vanno in questo senso. È in particolare J. Fishkin a muoversi in questa direzione, si vedano: J. FISHKIN, *Making deliberative democracy practical*, cit., 611-626 e J. FISHKIN, *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2011. Cfr. anche J. MANSBRIDGE, J. PARKINSON, *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

partecipativa⁷⁷, tentando allo stesso tempo di mettere in luce i profili che permettono di sostenere che la prima costituisca la struttura portante della seconda.

Se, come già si è visto, la democrazia deliberativa configura un tentativo di superare il metodo di aggregazione delle preferenze attraverso una discussione razionale, risulta chiaro che il modello ambisca a sviluppare una «proposta normativa [assoluta] che sottoponendo il processo decisionale pubblico a determinati principi, finisce per condizionare la validità e la legittimità stessa della decisione pubblica»⁷⁸. In tale prospettiva, per essere legittima, la decisione deve essere adottata applicando i ‘principi deliberativi’ a tutto il processo decisionale. Tale affermazione si pone chiaramente in contrasto con le modalità rappresentative di adozione delle decisioni.

Rispetto a questa ricostruzione si distacca la più ‘concreta’ democrazia partecipativa che propone di sfruttare i metodi elaborati dai ‘deliberativisti’ per applicarli soltanto a fasi specifiche e puntali dei processi decisionali rappresentativi, al fine di coinvolgere nella costruzione di alcune decisioni tutti i soggetti (singoli o gruppi) potenzialmente interessati. Detto altrimenti, la democrazia partecipativa può essere letta come una pratica istituzionale che utilizza i metodi della democrazia deliberativa per aprire una relazione che colmi lo iato tra istituzioni rappresentative e società civile. In questa relazione entrambe le ‘parti’ vengono coinvolte attraverso logiche democratiche non gerarchiche⁷⁹, ma deliberative⁸⁰. Inoltre, per dare concreta attuazione all’inclusione di tutti gli interessati ad uno specifico processo decisionale, le pratiche di democrazia partecipativa ampliano il novero di soggetti

⁷⁷ È infatti fondamentale segnalare come i due concetti non siano tra loro coincidenti. Se così fosse si perderebbe il carattere normativo proprio degli studi deliberativisti e con questo anche la loro pretesa astratta e universalistica. Non sono comunque rari i casi, soprattutto nella dottrina italiana, in cui si fa un uso interscambiabile dei due concetti, ad es. si veda: R. LEWANSKY, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, 2007, 754.

⁷⁸ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., 276.

⁷⁹ Come invece avviene per la partecipazione come concepita nel diritto amministrativo v. *supra*, cap. 1, § 3.2.

⁸⁰ Così attraverso una lettura integrata di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 13 ss. e V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 76-83.

che tradizionalmente sono chiamati ad intervenire nelle scelte di tipo ‘rappresentativo-elettorale’, includendo anche categorie diverse da quella tradizionale degli elettori (cittadini maggiorenni).

La democrazia deliberativa, nella sua veste di ‘dottrina politica’⁸¹, copre uno spettro di fenomeni più ampio, rispetto a quelli considerati dalla democrazia partecipativa. La democrazia deliberativa, infatti, si configura come un principio che aspira a regolare le modalità operative, non solo delle istituzioni governative, ma anche di tutte le fasi riguardanti i processi decisionali della sfera pubblica⁸². La pretesa universalistica degli studi sulla democrazia deliberativa si rivela nella volontà di permeare ogni aspetto ‘decisionale’ della vita sociale e pubblica di una comunità⁸³. La democrazia partecipativa, al contrario, prende a prestito dagli studi sulla *deliberation* alcune elaborazioni teoriche per tradurle in modelli istituzionali da innestare nell’alveo dei processi decisionali pubblici, al fine di incrementarne il grado di pluralismo ed inclusione, da un lato, e di dare attuazione al diritto di partecipazione, ove costituzionalmente (o statutariamente) previsto, dall’altro⁸⁴.

⁸¹ Si v. J. DRYZEK, *Deliberative democracy and beyond*, cit., 1-7.

⁸² Sul concetto di ‘sfera pubblica’ si veda, per tutti, S. CHAMBERS, *Rhetoric and the Public Sphere. Has deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?*, in *Political Theory*, 37(3), 2009, 320-350.

⁸³ Sull’idea di comunità qui rilevante cfr. P. GOMARASCA, *Comunità e partecipazione*, cit. Per quanto gli studi sul rapporto tra *decision-making* e democrazia deliberativa siano piuttosto limitati, vi è comunque una parte della dottrina che si occupa di individuare se alla base delle decisioni adottate dagli enti pubblici (quelle di parlamenti, tribunali, pubbliche amministrazioni) si possano riscontrare logiche deliberative. Così ad esempio nelle assemblee legislative e costituenti: J. FISHKIN, *Deliberative democracy and constitutions*, cit., 242-260 o nell’istituto tipicamente americano della giuria popolare: V. HANS, J. GASTIL, T. FELLER, *Deliberative democracy and the American Civil Jury*, in *Journal of empirical legal studies*, 11(4), 2014, 697-717. In quest’ultimo contributo si può trovare un vero e proprio studio quantitativo su quanta ‘deliberazione’ fosse di volta in volta riscontrabile nelle discussioni delle giurie popolari. Si veda altresì M. NICOLINI, *Autonomie e “nuovi” diritti di partecipazione*, cit., 256 dove si riscontra una corrispondenza storica con la democrazia deliberativa nei ‘Putney Debates’ del 1647.

⁸⁴ Si rinvia comunque a M. R. PEREZ ALBERDI, *El derecho fundamental a participar en los asuntos publicos*, Cortes generales congreso de los diputados, Madrid, 2013 e M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*, in Gruppo di Pisa, Paper online, 2012.

Si può dunque concludere che il modello teorico della democrazia deliberativa sia in grado di fornire alla democrazia partecipativa un fondamento di principio, basato sulla discussione pubblica tra tutti gli interessati e caratterizzato dallo scambio argomentato e razionale di informazioni e opinioni. Ciò dà luogo ad un rapporto di ‘genere a specie’ in cui il quadro teorico della democrazia deliberativa costituisce il perimetro entro il quale devono muoversi le pratiche ‘istituzionalizzate’ ascrivibili al modello della democrazia partecipativa⁸⁵.

4. Un concetto a geometria variabile: la democrazia partecipativa e la prospettiva sovranazionale

Appare rilevante evidenziare come la dottrina specialistica (in particolare giuridica e politologica) in materia di democrazia partecipativa conferisca alla nozione una diversa estensione concettuale in base al livello di governo cui di volta in volta si fa riferimento. Muovendo lungo un’asse verticale in cui lo zero è rappresentato dal singolo individuo e le restanti coordinate sono configurate dai livelli di governo (locale, regionale, nazionale, sovranazionale), ci si accorge come allontanandosi dallo zero i margini del concetto ‘democrazia partecipativa’ perdono in precisione e nitidezza. Se con riferimento al livello locale e subnazionale, la democrazia partecipativa è da intendersi, come sin qui visto, alla stregua di una modalità di coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali rappresentativi secondo logiche di tipo deliberativo⁸⁶, salendo verso gli altri livelli di governo i margini del concetto si sfuocano e ne modificano la portata aprendo a pratiche e

⁸⁵ Facendo così uscire le prassi partecipative da quella vaghezza che le contraddistingue, v. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., 271.

⁸⁶ Si vedano a questo proposito, tra gli altri: J. M. PORRO GUTIÉRREZ, *Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 39-40, 2012, 387-401, 397; U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in: *Le Istituzioni del federalismo*, 2, 2011, 193-214; S. CASTEL GAYÁN, *La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana una mirada desde el Estado autonómico*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 34, 2009, 399-448 e S. CASTEL GAYÁN, *La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias*, in *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 312, 2010, 181-206.

strumenti che – talvolta – hanno poco a che vedere con la nozione come sin qui declinata.

Per una riprova si consideri che nel contesto sovranazionale per eccellenza, l'Unione Europea, si riconoscono tra gli strumenti di democrazia partecipativa, da un lato, l'iniziativa dei cittadini europei⁸⁷ e, dall'altro, tutti quei fenomeni riconducibili alla categoria delle consultazioni dei soggetti interessati (c.d. dialogo sociale) e del c.d. dialogo civile⁸⁸. Questa concezione è il risultato di un percorso avviatosi nel 2001 con l'adozione del celebre libro bianco sulla *governance* europea⁸⁹, e con la 'Costituzione dell'Unione Europea' del 2004 – ove «affrontava la dibattuta questione della legittimazione democratica degli assetti istituzionali dell'UE, inquadrandola nella dialettica fra il principio della democrazia

⁸⁷ Disciplinata agli artt. 11, par. 4, TUE e art. 24, par. 1, TFUE e attuata per mezzo del Regolamento (UE) n. 211/2011. Su questo estensivamente: G. ALLEGRI, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione Europea: prime riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2010.

⁸⁸ Il dialogo civile è un processo democratico e di formazione dell'opinione pubblica che può assumere forme diverse a seconda degli attori coinvolti. 1) orizzontale: il dialogo tra le organizzazioni europee rappresentative della società civile sull'evoluzione e il futuro dell'Unione e delle sue politiche; 2) verticale: il dialogo strutturato e continuo tra tutte queste organizzazioni e l'Unione; 3) settoriale: il dialogo quotidiano tra le organizzazioni della società civile e i loro interlocutori nell'ambito dei poteri legislativi ed esecutivi. Cfr. AA. VV., *La democrazia partecipativa in 5 punti*, consultabile al link: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/eesc-2011-10-it.pdf> (23.04.2016).

⁸⁹ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, «*Governance europea - Un libro bianco*» COM (2001) 428 def. - Gazzetta ufficiale C 287 del 12.10.2001, in cui per la prima volta l'UE si è impegnata a coinvolgere in maniera più sistematica i cittadini nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche comunitarie. Diffusamente sul caso dell'UE: A. FOLLESDAL, P. KOSLOWSKI, *Democracy and the European Union*, Springer, Berlin, 1998; B. KOHLER-KOCH, C. QUITTKAT, *De-Mystification of Participatory Democracy. EU Governance and Civil Society*, Oxford University Press, Oxford, 2013; K. O. LINDGREN, T. PERSSON, *Participatory governance in the EU*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011. L'UE non è l'unica struttura sovranazionale a preoccuparsi di attuare la 'democrazia partecipativa'. Sul sistema interamericano sui diritti umani dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) si rimanda: F. GONZALEZ MORALES, *Sistema interamericano de derechos humanos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2013 (in particolare cap. VII: *La participación de la sociedad civil en el sistema interamericano de derechos humanos*), 213-228

rappresentativa (art. I-46) e quello della democrazia partecipativa (art. I-47)»⁹⁰ – , definendola esplicitamente – seppur in maniera molto vaga – come una opportunità concessa ai cittadini «di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione». Fallito il progetto della Costituzione Europea, nella rubrica dell'art. 11 del TUE scompare anche il riferimento esplicito alla democrazia partecipativa, replicando però testualmente il disposto dell'art. I-47⁹¹.

A prescindere dalla formulazione letterale e dalla menzione specifica del termine si nota come con l'aggettivazione 'partecipativa' si voglia conferire maggiore legittimazione – perlomeno in via di principio – alla democraticità dell'Unione Europea, al fine di avvicinare i cittadini alle sue istituzioni ed avviare «una generale omogeneizzazione e perequazione culturale quale presupposto di una effettiva integrazione»⁹². Si ritiene quindi di poter affermare che in questo specifico caso l'utilizzo della formula democrazia partecipativa sia improprio, a fronte della mancata applicazione di quei caratteri che permettono di conferire carattere realmente partecipativo a determinate dinamiche decisionali e procedurali. Pertanto, variando la sua geometria al variare del livello di governo cui si riferisce, il termine 'democrazia partecipativa' dà vita a una fenomenologia così

⁹⁰ Così P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2005, disponibile al link: http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/democrazia_europa/index.html, 1.

⁹¹ Per ricostruire le tappe che a livello sovranazionale hanno portato allo sviluppo di formule di dialogo sociale al di fuori dei canali istituzionali per la definizione delle politiche dell'Unione, si rimanda a: D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in: *Le Istituzioni del federalismo*, 2, 2011; B. PÉREZ DE LAS HERAS, *De la democracia representativa a la democracia participativa: aportaciones del tratado de Lisboa*, in *Revista de derecho de la Unión Europea*, 18, 2010, 13-28; M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, 2009; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Amministrazione in cammino* (on-line), 2010 e S. SAURUGGER, *Representative versus participatory democracy? France, Europe and Civil Society*, in *ECPR Paper*, Uppsala, 2004.

⁹² D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario*, cit., 2010, 14.

nominalmente definita, senza che tuttavia ne consegua una precisa coincidenza applicativa. Si guardi ad esempio all’iniziativa legislativa dei cittadini europei che di fatto replica le fattezze dell’iniziativa legislativa popolare, strumento sin qui ricondotto alla categoria della democrazia diretta. Lo stesso vale per il dialogo civile – mirato ad individuare canali di comunicazione ‘privilegiata’ tra le istituzioni dell’Unione e specifici soggetti della c.d. società civile organizzata – che ben poco ha di partecipativo, posto che esclude dal dibattito fasce di società potenzialmente interessate alla decisione finale⁹³.

Questa imprecisione definitoria si può ricondurre all’alto grado di vaghezza descrittiva – sin qui evidenziata – che connota il formante dottrinale rispetto al significato da attribuire alla formula ‘democrazia partecipativa’ e che consente di fatto di includere all’interno della categoria esperienze tra loro fortemente eterogenee. Si aggiunga inoltre che, quando la distanza tra governanti e governati è molto ampia, come accade nei contesti internazionali e sovranazionali, le possibilità di attuare la democrazia partecipativa si riducono drasticamente. Non vi è alcun dubbio infatti che sia più immediato dare luogo a pratiche partecipative ‘istituzionalizzate’ in ambiti territoriali contenuti quanto a popolazione ed estensione, dove la connessione che si stabilisce tra cittadini ed istituzioni è stabile e lineare, piuttosto che in ambito sovranazionale o addirittura internazionale, dove la complessità aumenta esponenzialmente⁹⁴.

Quanto agli effetti scaturenti dall’enunciazione del principio partecipativo nelle fonti giuridiche internazionali e sovranazionali, se è vero che per gli ordini di

⁹³ Si nota peraltro la scarsa effettività ‘partecipativa’ di tali strumenti, che producono ricadute prescrittive minime ed effetti molto limitati sull’elaborazione delle politiche europee, rendendo – di fatto – inefficaci le disposizioni contenute nell’art. 11 TUE. Così D. FERRI, *L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, cit., 334.

⁹⁴ Così come affermato in C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of ‘Empowered Participatory Governance’*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 2013, 2214-2230, 2214: «...Creating participatory democracy implies decentralization, which is both a particular feature of democracy and a process in its own right. Indeed, it appears difficult to activate citizen participation and expand citizens’ decision-making capacity without devolving powers to the level at which citizens can effectively influence issues».

ragioni sin qui esposte rischia di rimanere mera dichiarazione d'intenti, non s'ha da dimenticare che esso si riflette direttamente sui livelli di governo inferiori, i quali, essendo obbligati a tenere fede al diritto pattizio e agli impegni internazionali, sono di conseguenza tenuti a darvi concreta attuazione con strumenti propri del diritto interno⁹⁵.

5. Dall'ipotesi di lavoro all'emersione di una categoria

Sembra ora possibile tratteggiare i contorni del concetto – democrazia partecipativa – che viene talvolta utilizzato alla stregua di una formula descrittiva, e di cui qui si vuole invece mettere in luce la dimensione prettamente prescrittiva⁹⁶.

⁹⁵ Le difficoltà che si sono incontrate per rendere effettiva la partecipazione a livello comunitario, ha comunque spinto l'UE ad indurre gli Stati membri ad introdurre occasioni di confronto con i cittadini, per approfondire: M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario*, cit. A livello internazionale è possibile richiamare, in campo ambientale, la dichiarazione di Rio (principio 10) del 1992 e la relativa agenda 21 locale, un documento lanciato dalle Nazioni Unite proprio durante la Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro a cui si lega una diretta applicazione a livello locale che mira a perseguire obiettivi di sostenibilità (nelle accezioni ambientali, sociali ed economiche) ed a costruire un'adesione critica dei cittadini intorno a tali obiettivi per mezzo di pratiche di democrazia partecipativa, a cui dare attuazione a livello locale, v. E. M. TACCHI, *Sostenibilità ambientale e partecipazione: modelli applicativi ed esperienze di Agenda 21 locale in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2004. Sempre in materia di ambiente non si può non menzionare la Convenzione internazionale firmata ad Arhus il 25 giugno 1998. Questa convenzione, sull' «accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale», nonostante i limiti ovviamente alla formulazione di principi demandati per l'attuazione ai comportamenti obbligati delle parti contraenti, può esser indicata da molti punti vista come l'atto normativo più avanzato in tema di partecipazione (si vedano specialmente gli art. 6, 7 e 8). Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., nota 20. Più in generale si noti come il coinvolgimento della società civile alla costruzione delle decisioni sia un tema ricorrente nel diritto internazionale e nelle dinamiche di funzionamento delle organizzazioni internazionali, si vedano a questo proposito: J. A. SCOLTE, *Democratizing the global economy. The role of civil society*, CSGR Working Paper N. 65/01, 2001; V. MISHRA, *The Role of Global Civil Society in Global Governance*, in *Beijing Law Review*, 3(4), 2012, 206-212 e *Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations–Civil Society Relations, We the peoples: civil society, the United Nations and Global Governance*, 2004.

⁹⁶ Una siffatta definizione potrebbe essere utile anche in altri contesti disciplinari per mettere ordine tra tutte quelle esperienze che stanno conoscendo una crescente diffusione a livello globale e a cui

Venendo alla rilevazione delle caratteristiche che astrattamente devono connotare i fenomeni partecipativi, sono da considerare quelle esperienze di *decision-making* che, in *primis*, trovano nel momento deliberativo uno snodo essenziale, prescindendo dalla puntuale applicazione del principio maggioritario, e che, in secondo luogo, coinvolgono i singoli individui nella definizione di atti che concorrono alla formazione dell'indirizzo politico generale. Si esclude così da questa categoria la partecipazione di tipo procedimentale che si rivolge unicamente ai titolari di interessi legittimi soggettivi⁹⁷. Da quest'ultima precisazione si possono trarre altri due elementi che devono connotare le pratiche della 'democrazia partecipativa': da un lato, il necessario coinvolgimento 'attivo' degli enti governativi nella costruzione dei processi partecipativi, e dall'altro, il carattere

ci si riferisce con diverse formule definitorie. Infatti la categoria 'democrazia partecipativa' non può essere caratterizzata da tenuta stagna, incontrandosi infatti nella letteratura in materia concetti che vi si affiancano, portando determinate esperienze, altrimenti definite, a sovrapporsi parzialmente a questa categoria. Ciò significa che è possibile imbattersi in esperienze non descritte come democrazia partecipativa ma che in realtà appartengono – in specifiche porzioni – anche a questa categoria. Ci si riferisce primariamente al concetto di '*participatory governance*' definibile come la «*cooperation between state actors and members of civil society in the formulation, and at times implementation, of public policy or could be conceived as the regular guaranteed presence when making binding decisions of representatives of those collectives that will be affected by the policy adopted*». Cfr. K. O. LINDGREN, T. PERSSON, *Participatory governance in the EU*, cit., 5. Inoltre, altri concetti da tenere presente in questo senso sono quelli di democrazia associativa, democrazia di prossimità e democrazia dibattente, elaborati tutti principalmente in ambito francofono. Su questi concetti si rimanda a: T. CHIAMPARINO, *Le maschere della rappresentanza. La démocratie de proximité e i dispositivi partecipativi in alcune città francesi*, in *Meridiana*, 58, 2007, 105-138; A. BOUVIER, *Democratie deliberative, democratie debattante, democratie participative*, in *Revue europeenne des sciences sociales*, XLV - 136, 2007, 5-34; Y. SINTOMER, J. DE MAILLARD, *The limits to local participation and deliberation in the French "politique de la ville"*, in *European Journal of Political Research*, 46, 2007, 503-529.

⁹⁷ Qui si viene a contatto con la disciplina del diritto amministrativo. Si v. *supra*, cap. 1, § 3.2., per una più approfondita prospettiva sulle differenze tra democrazia partecipativa in senso costituzionale e partecipazione in senso amministrativo, su cui si rimanda ancora una volta a: S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*. cit.

aperto che deve dare la possibilità (attraverso diverse metodologie⁹⁸) a tutti i potenziali interessati di partecipare alla procedura. Per quanto si prediligerà l'analisi di quegli strumenti partecipativi che includono tutti i soggetti potenzialmente interessati alla decisione finale, si andranno tuttavia, qualora rilevante, ad analizzare anche quelle strutture partecipative che coinvolgono gruppi di soggetti portatori di interessi specifici, rappresentativi di interessi diversi da quelli politici. L'applicazione di tali coordinate può valere solo, come visto, se riferita alle pratiche innestate nel tessuto istituzionale degli enti locali, subnazionali e nazionali, escludendo così l'insieme di quelle pratiche definite di democrazia partecipativa a livello sovranazionale e internazionale che, per le ragioni rilevate nel paragrafo precedente, non applicano tutti, od alcuni, dei caratteri sin qui delineati⁹⁹.

Infine, un processo decisionale può essere definito di 'democrazia partecipativa', quando si integra con le procedure proprie della democrazia rappresentativa. Detto altrimenti, le pratiche di democrazia partecipativa non devono andare a sostituirsi alle funzioni di cui sono investite le istituzioni rappresentative, bensì devono innestarsi all'interno dei processi di produzione delle

⁹⁸ Cfr. per tutti: L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, 11-26.

⁹⁹ Allineata a questa definizione anche A. ALGOSTINO, *La democrazia e le sue forme. Una riflessione sul movimento no TAV*, in *Politica del diritto*, 4, 2007, 653-702, 663: «Si potrebbe considerare quale elemento connotante la democrazia partecipativa (come distinta dalla democrazia rappresentativa, nonché dalla democrazia diretta classica) il coinvolgimento dei cittadini attraverso forme ulteriori rispetto a quelle del circuito elettorale rappresentativo e/o del *referendum*. Si potrebbe ipotizzare di utilizzare l'espressione «democrazia partecipativa» in relazione a tutte le nuove forme di partecipazione dei cittadini sorte molto spesso negli ultimi anni, frequentemente in forma sperimentale, e/o a livello locale, ma connotate, comunque, da una «partecipazione istituzionale», ovvero che coinvolge le istituzioni e che, al di là della considerazione del ruolo più attivo o passivo da esse esercitato, vede una formalizzazione da parte del diritto (anche se magari solo a livello locale). L'«istituzionalizzazione», in tal senso, sarebbe da leggersi come il quid che differenzia la democrazia partecipativa dalla «democrazia dal basso», intesa come forma caratterizzata da spontaneità e autorganizzazione, con la consapevolezza, al di là della validità della distinzione proposta, del legame di consequenzialità che può crearsi, con una probabile tendenza della seconda a confluire nella prima, attraverso un processo di istituzionalizzazione».

fonti giuridiche – indipendentemente dalla natura della fonte in questione¹⁰⁰. Di conseguenza il titolare della decisione finale rimane l'ente pubblico, che dovrà tuttavia tenere in considerazione l'opinione formatasi nel contesto della procedura partecipativa, per quanto sia dotata di effetti meramente consultivi.

6. Il diritto pubblico comparato come apertura alla democrazia partecipativa

Sin qui si è messa in evidenza una tendenza globale e transnazionale allo studio e all'introduzione di dinamiche 'partecipative' nei processi di produzione politica delle fonti giuridiche. È per questo che, affrontando la questione da una prospettiva prettamente metodologica, si ritiene essenziale un'analisi che non rimanga circoscritta ad una mera esegesi del fenomeno interno. Si è dunque persuasi che il metodo più valido per declinare la democrazia partecipativa in termini giuridici sia quello comparativo¹⁰¹ per evitare che i confini nazionali si tramutino nel «limite dell'orizzonte intellettuale del giurista»¹⁰². Tale evenienza rappresenterebbe un notevole ostacolo per l'evoluzione scientifica e l'avanzamento metodologico di un ambito, quale quello qui in esame, per certi aspetti ancora inesplorato.

Accogliendo l'assunto per cui il diritto comparato configura un preciso approccio metodologico allo studio del diritto¹⁰³, si intende qui procedere alla sua

¹⁰⁰ Se infatti la maggior parte di queste esperienze si innestano all'interno di processi di formazione delle decisioni amministrative, a livello locale, si conoscono anche processi partecipativi all'interno di processi legislativi o addirittura costituenti: cfr. S. SUTEU, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, 3(2), 2015, 251-276 e U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2013, 689-708.

¹⁰¹ Rispetto al rapporto del diritto comparato, in una sua concezione generale, ed il diritto pubblico e costituzionale si rinvia, per tutti, a: L. PEGORARO, *Diritto costituzionale e diritto pubblico comparato: una convivenza more uxorio*, in *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamerica*, Unam, Mexico, 2009, 39-63.

¹⁰² Nelle parole di U. MATTEI, P. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, cit., 8-9.

¹⁰³ Se il diritto comparato sia metodo o scienza è argomento su cui la dottrina si è ampiamente interrogata. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 16, effettuano a tal proposito una ricognizione di quali autori concepiscano il diritto comparato come metodo (Lambert, Kaden, Jescheck e David) e di quali lo considerino anche come scienza (Rabel, Rothacker, Ficher). Osservano, correttamente a parere di scrive come: «il problema è innanzitutto nominalistico, e dire

applicazione nella costruzione di classi e modelli afferenti a «due dei principali aspetti della costituzione, quello del rapporto società civile-Stato e quello dell'equilibrio tra i [...] poteri, esecutivo e legislativo, [oltreché ad] un aspetto essenziale del rapporto tra cittadino e Stato, quello in cui il secondo si apre al primo e lo fa entrare nel processo di decisione pubblica»¹⁰⁴.

Pertanto si intende procedere nell'elaborazione di modelli teorici validi e applicabili, *in primis*, agli ordini giuridici oggetto di studio e, secondariamente, anche ad ordinamenti diversi, che tuttavia presentano caratteri e fenomenologie comunque riconducibili nell'alveo delle categorie che si andranno a delineare. In termini generali questo tipo di comparazione dovrà attenersi ad uno stretto confronto tra le specifiche «soluzioni [...] adottate da diversi ordinamenti in risposta ai problemi pratici più o meno analoghi creati dagli sviluppi sociali, economici, politici, nel seno delle rispettive collettività» non potendo, d'altro canto, esimersi dal guardare all'operatività effettiva delle norme in sede di attuazione e alle ricadute pratiche che tale applicazione produce nel corpo sociale¹⁰⁵.

Declinando tale struttura nello specifico del tema in esame, si andranno a ricercare, in diversi contesti ordinamentali, quali strumenti sono stati adoperati, rispetto a differenti livelli di governo¹⁰⁶, per porre rimedio alla incalzante crisi della democrazia rappresentativa¹⁰⁷, tentando di individuare in particolare quelle pratiche democratiche innovative innestate nel corpo dei processi decisionali pubblici. A tal

sbrigativamente che la comparazione è un metodo, oppure affermare che è una scienza, o infine che come ogni altra disciplina è in parte scienza in parte metodo non contribuisce a risolvere né i problemi teorici, né quelli pratici del suo uso». Si veda anche A. GUARNIERI, *Lineamenti di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2010, 11, quando cita a sua volta Schlesinger che nota come «*comparative law is not a body of rules and principles. It is primarily a method, a way of looking at legal problems, legal institutions, and entire legal system*».

¹⁰⁴ S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche*, cit., 15.

¹⁰⁵ Così nelle parole di G. BOGNETTI, *L'oggetto e il metodo*, cit., 11.

¹⁰⁶ Come osserva G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 72: «oggetto della comparazione nel diritto costituzionale sono convenzionalmente gli ordinamenti statali e le loro istituzioni, anche se si deve notare che la comparazione può interessare ordinamenti pubblici interni agli ordinamenti statali...».

¹⁰⁷ V. *supra*, cap. 1, § 1.

fine si analizzerà il contesto costituzionale e normativo in cui proliferano tali fenomeni, non dimenticando tuttavia di verificare l'incidenza delle componenti giurisprudenziale e dottrina sul loro sviluppo. Si accosterà all'analisi dei 'formanti attivi' un'attenta ricerca di quei crittoteripi in grado di influire «in modo pervasivo e penetrante nella dimostrazione e nella determinazione di questioni giuridiche»¹⁰⁸.

Osservando più nel dettaglio la tassonomia metodologica della ricerca, si rileva come il punto di partenza dello studio sarà un'analisi casistica finalizzata alla raccolta di dati ed evidenze fattuali, che in un secondo momento verranno classificati, attraverso una loro sussunzione in classi astratte¹⁰⁹. Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, si tenterà di fare ricorso a categorie già esistenti, valutando tuttavia anche la possibilità di rimodellarle o addirittura di forgiarne di nuove, per dare ordine e sistematicità ai dati raccolti nel corso dell'analisi empirica. In sostanza, si intendono intercettare le numerose esperienze riconducibili alla definizione di democrazia partecipativa, sviluppatasi in tempi recenti, in diverse parti del mondo, allo scopo di elaborare una 'teoria generale' valida quantomeno per quegli ordinamenti che verranno indagati nel corso della ricerca. Un siffatto approccio può essere ricondotto a quella tipologia di studi, appartenenti alle discipline sia umanistiche che scientifiche, che applicano il c.d. 'metodo induttivo' per elaborare ragionamenti astratti ed universalmente applicabili a fronte di accorte analisi casistiche¹¹⁰.

¹⁰⁸ L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 42. Il concetto di crittoteripo è inteso nel senso inteso da R. Sacco, *Introduzione al diritto comparato*, cit..

¹⁰⁹ Il metodo che consiste nel raggruppare induttivamente oggetti appartenenti a un insieme a sottoinsiemi omogenei rispetto ad alcune loro proprietà, dà vita a classificazioni di tipo 'estensionale'. L'obiettivo di questo tipo di classificazione è quello di massimizzare la somiglianza di alcuni elementi, al contempo enfatizzandone la diversità rispetto ad altre classi. Le classi così prodotte sono quelle che risultano più fedeli alla realtà empiricamente osservabile, contenendo un alto numero di informazioni e presentando minori rischi di esclusioni arbitrarie. Così L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 80-81.

¹¹⁰ Quando si parla di 'metodo induttivo' non è possibile riferirsi ad un'unica scienza come tale riconosciuta. Infatti questo si può «utilizzare per studiare vari fenomeni delle scienze umane o della natura». Così: L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 14. Per quanto

Il metodo induttivo funge così da tramite attraverso il quale pervenire agli obiettivi che il lavoro di ricerca si propone di raggiungere: innanzitutto, a fini conoscitivi, si intende dare un ordine sistematico ai fenomeni studiati, ed, inoltre, si aspira ad elaborare uno strumento in grado di orientare gli operatori del diritto¹¹¹.

7. Il metodo di selezione dei comparanda

Nel selezionare quali ordini giuridici rappresenteranno i termini della comparazione, trattandosi in questo studio di manifestazioni del principio democratico, non è possibile ignorare l'invito, proposto a più riprese dalla dottrina costituzionale-comparatistica, di estendere l'analisi rispetto alle c.d. 'non-democrazie', ossia quegli ordinamenti che hanno adottato costituzioni democratiche in tempi relativamente recenti, che non conoscono ancora un pieno sviluppo delle istituzioni democratiche, e che ricadono perlopiù al di fuori dei confini dell'occidente europeo e nord-americano¹¹².

riguarda l'aspetto più prettamente giuridico, S. BALDIN, *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni*, cit., 9 sottolinea come: «Le classi si creano a partire da un processo induttivo, basato sulla percezione e sul riconoscimento immediato; esse rispecchiano le strategie classificatorie che operano nella mente, riconducibili alle c.d. categorie politetiche». Ancora, per una lettura giuridica dei metodi deduttivo e induttivo si rimanda a: G. ROSSI, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2004, 1-18, il cui § 3 viene dedicato all'analisi dei due metodi con riferimento alla scienza amministrativistica.

¹¹¹ Entrambe le funzioni sono generalmente riconosciute come le principali finalità del diritto costituzionale comparato così come ampiamente argomentato, tra i tanti, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 4-6. Per una approfondita disamina delle funzioni della comparazione si vedano anche *ex plurimis*: K. ZWIGERT, H. KÖTZ, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1996, 12-23 e A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1995, 143-148. Per quanto riguarda le funzioni della comparazione ambito pubblico e costituzionale, cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 16-58; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 118-122; R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., 35-46; L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 107-112; V. C. JACKSON, M. TUSHNET, *Comparative Constitutional Law*, Foundation Press, 2014, 161-172.

¹¹² L'invito a procedere come maggiore frequenza a comparazioni tra 'non-democrazie' si rinviene in R. DIXON, T. GINSBURG, *Introduction*, cit., 13, così come si può leggere tra le righe di: R.

Nonostante si condivida l'opinione per cui sarebbe necessario un più attento approfondimento gius-comparatistico rispetto ad ordinamenti 'democraticamente giovani' si è obbligati, in questo studio, a focalizzare l'attenzione unicamente su quegli Stati inquadrabili tra le c.d. 'democrazie mature'¹¹³. Infatti la non piena democraticità degli ordinamenti rappresenterebbe per questa ricerca una di quelle «distanze tra ordinamenti giuridici, che, se mal ponderate, potrebbero frustrare gli obiettivi scientifici della ricerca»¹¹⁴.

Per quanto sia possibile rinvenire strumenti di democrazia partecipativa in molti degli ordinamenti democraticamente più giovani¹¹⁵, è intuibile come la resa istituzionale di tali dispositivi sia profondamente diversa se rapportata agli stessi fenomeni implementati in ordinamenti dove la democrazia è saldamente ancorata alla costituzione. È infatti innegabile che in un ordinamento democraticamente 'debole' – con riferimento alla funzionalità degli organi e delle procedure rappresentative, della partecipazione politica o del godimento dei diritti fondamentali e delle libertà individuali – l'innesto di fasi di coinvolgimento dei singoli individui a fini 'deliberativi' abbia un significato differente, rispetto a quello che può assumere in ordinamenti in cui le dinamiche democratiche sono stabili, affermate, costituzionalmente garantite e rispettate.

HIRSCHL, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, 53, 2005, 155 quando sostiene che «more often than not, these studies refer to established constitutional democracies such as the United States, Germany, Canada etc.».

¹¹³ Il termine viene usato da R. DAHL, *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2000, 4; come anche da F. RANIOLO, *I limiti delle revisioni costituzionali. Un punto di vista politologico*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, n. 4, 754 che le definisce come «quei regimi che non hanno subito discontinuità o per lo meno dove le istituzioni democratiche di base sono restare in vigore senza interruzione a partire dal 1950 circa».

¹¹⁴ L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 52-53.

¹¹⁵ Sul punto la dottrina è cospicua. Si rimanda a mo' di esemplificazione a: AA.VV. *Good governance and Civil Society Participation in Africa*, OSSREA, Addis Abeba, 2008, *passim*; P. HELLER, *Moving the State: the politics of Democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre*, in *Politics Society*, 29, 2001, 131-163 e, ID., *Democracy, Participatory politics and Development: some comparative lessons from Brazil, India and South Africa*, in *Polity*, 44, 2012, 643-665.

Laddove manchino quelle garanzie minime perché la costituzione possa ritenersi effettivamente operativa (Corti costituzionali, procedure di revisione, effettivo godimento di diritti e libertà, diritto di voto, ecc.), le pratiche partecipative rischiano infatti di tramutarsi in congegni plebiscitari¹¹⁶ nelle mani del potere, strumentalizzabili per manovrare – attraverso vie alternative a quelle giuridicamente prescritte – i risultati politici¹¹⁷. Per quanto questo fenomeno possa certamente prospettarsi anche in ordinamenti democraticamente più ‘maturi’, la probabilità che ciò accada rimane comunque inferiore, proprio in ragione della presenza di garanzie costituzionali concretamente operanti, tese ad evitare il verificarsi di fenomeni di questa portata. In questa ricerca pertanto, si ritiene più coerente prendere in considerazione solamente quegli ordinamenti in cui la ‘risalente e stabile’ democratizzazione permetta di ricondurre gli istituti della democrazia partecipativa ad una *ratio* necessariamente diversa dalla strumentalizzazione delle opinioni dei cittadini a fini meramente plebiscitari.

In ragione di ciò, si evidenzia l’esigenza di individuare i casi oggetto di studio applicando un criterio oggettivo ed uniforme che consenta di identificare gli ordinamenti ‘democraticamente maturi’. A tal fine si è deciso di ricorrere al c.d. ‘*Democracy Index*’, uno strumento quantitativo di misurazione del grado di democraticità degli Stati e che si concentra per la valutazione su cinque categorie generali: processo elettorale e pluralismo, libertà civili, funzione del governo, partecipazione politica e partecipazione culturale, dividendo le nazioni in quattro categorie: ‘Democrazie complete’, ‘Democrazie imperfette’, ‘Regimi Ibridi’ (tutte considerate democrazie), e ‘Regimi autoritari’ (considerati dittatoriali)¹¹⁸.

¹¹⁶ Sul plebiscito in particolare si v. A. CHIAPPETTI, *Plebiscito* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 952 ss.

¹¹⁷ Mette in guardia da questo rischio: D. SCHUGURENSKY, *Participatory Budget: a tool for democratizing democracy*, paper presentato al meeting «*Some assembly required: Participatory budgeting in Canada and abroad*», Toronto, Aprile, 2004.

¹¹⁸ Il *Democracy Index* (Indice di Democrazia) è un grado calcolato dal settimanale *The Economist* che esamina lo stato della democrazia in 167 paesi. Questo viene quantificato dall'*Economist Intelligence Unit Index of Democracy*. Secondo l'indagine del 2015, la Norvegia ottiene il risultato più alto con un punteggio di 9.93 su una scala da 0 a 10, mentre la Corea del Nord ottiene il più basso con 1.08. L'indagine è disponibile al link: <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU->

I casi di studio verranno quindi selezionati all'interno della categoria delle 'full democracies', ovverosia quelle di democrazie integralmente sviluppate e stabilmente operanti. Quali tra gli ordinamenti così individuati, saranno oggetto di analisi in questa ricerca, si determinerà intersecando la (a) piena democraticità dello Stato con altri due elementi considerati rilevanti ai fini dei risultati della ricerca, (b) la presenza negli Stati di un grado minimo di decentramento interno¹¹⁹; (c) l'ingresso stabile dei concetti di democrazia partecipativa e deliberativa nel discorso dottrinale, legislativo e giurisprudenziale.

7.1. I casi di civil law: Austria, Spagna e Italia

Dalla confluenza delle tre variabili a, b e c, gli ordinamenti – in ambito europeo – che meglio si prestano ad essere oggetto d'analisi sono quelli austriaco, italiano, spagnolo, tedesco e svizzero presentando in misura rilevante le tre caratteristiche individuate.

Quanto a Germania e Svizzera però si deve mettere in luce il particolare rapporto che i due ordinamenti intrattengono con i dispositivi della democrazia diretta. Infatti ponendosi agli estremi dello stesso spettro di indagine, da un lato l'ordinamento tedesco non prevede a livello federale alcuno strumento di democrazia diretta, in particolare il *referendum*, e nemmeno a livello degli Stati federali il rapporto con la democrazia diretta è particolarmente intenso. D'altro lato, in Svizzera è la stessa organizzazione statale ad essere definita – per le innumerevoli e puntuali modalità referendarie previste dalla Costituzione – come 'democrazia semidiretta', dove i cittadini attraverso la democrazia diretta concorrono, in un rapporto (quasi) alla pari con i rappresentanti, a definire le questioni politiche¹²⁰.

Democracy-Index-2015.pdf; l'idea di stabilire «a quali condizioni un regime possa considerarsi una democrazia di alta qualità e individuando le dimensioni rilevanti per misurare la *performance* democratica di regimi democratici e non» è supportata anche in F. PASQUALI, *Transizioni politiche: democrazie imperfette o nuovi autoritarismi?*, EGEA, Milano, 2015.

¹¹⁹ Il decentramento, previsto a livello costituzionale, dovrebbe garantire agli enti subnazionali un grado di autonomia sufficiente a consentire l'istituzione di pratiche partecipative.

¹²⁰ Per un approfondimento dei due casi si rinvia a: O. GABRIEL, *Direct and Representative Democracy: the Perspective of German Citizens* ed a Z. PÁLLINGER, *Direct Democracy in the Swiss Federation*, entrambi in C. Fraenkl-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di),

Per quanto la questione della democrazia diretta non attenga pienamente ai contenuti della ricerca, come messo in evidenza in apertura del capitolo, si ritiene che le tipologie di rapporti, per così dire ‘estremi’, che questi due ordinamenti costituzionali intrattengono con i dispositivi della democrazia diretta conducano anche ad una diversa lettura delle pratiche e dei dispositivi della democrazia partecipativa e che necessiterebbe di ricerche monografiche riguardanti proprio il peculiare rapporto delle fonti costituzionali e legislative con la democrazia diretta. Infatti, per quanto qui si vogliano delineare quei tratti che permettono di costruire una categoria autonoma a cui ricondurre le esperienze di democrazia partecipativa, non si può tuttavia negare l’esistenza di un legame, quantomeno concettuale, tra gli ideali che portano a istituire pratiche di democrazia partecipativa e di democrazia diretta. In entrambi i casi infatti l’obiettivo ultimo è quello di costruire un nesso più stringente tra cittadini e *policy-making*¹²¹.

Ecco perché si ritiene che i tre ordinamenti che configurano un *optimum* rispetto alle condizioni esposte nel paragrafo precedente siano Austria, Spagna ed Italia¹²². Questi infatti sono: (a) annoverabili tra gli ordinamenti democratici ‘maturi’ e ‘stabili’, prevedendo a livello costituzionale, da un lato, diritti e libertà fondamentali e, dall’altro, la cornice entro cui devono svolgersi, sia i rapporti tra i poteri dello Stato, che le procedure di formazione delle fonti giuridiche; (b) presentano forme di decentramento interno – laddove, l’Austria è un ordinamento

Citizens participation in multilevel democracies, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 87-113; 246-264.

¹²¹ Ciò è a maggior ragione provato dal fatto che molti studi riguardanti la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche considerano gli strumenti della democrazia diretta e quelli della democrazia partecipativa come appartenenti alla medesima categoria.

¹²² Si deve tuttavia mettere in luce come l’Italia non rientri tra gli ordinamenti considerati come ‘*full democracies*’ secondo la categorizzazione del *democracy index* dell’*Economist*. Nonostante ciò, l’Italia si colloca, a distanza di 0,2 punti percentuali al 21 posto, nella categoria delle ‘*flawed democracies*’. Si ritiene pertanto, a fronte della irrisoria distanza percentuale, l’Italia un ordinamento passibile di essere considerato alla stregua di una democrazia matura e dunque di fare parte dei casi di studio di questa analisi.

federale in senso classico¹²³, la Spagna ricade nella categoria degli ordinamenti ‘quasi-federali’¹²⁴ e l’Italia presenta i caratteri tipici degli Stati regionali¹²⁵; ed infine (c) sono accomunati dalla presenza quantitativamente rilevante del concetto

¹²³ Confermato dalla ricostruzione effettuata da R. BIFULCO, *Ordinamenti federali comparati. Gli Stati federali ‘classici’*, Giappichelli, Torino, 2010, 29-33.

¹²⁴ In Spagna, la dottrina domestica attribuisce allo Stato il connotato di ‘autonomico’: M. ARAGÓN REYES, *La construcción del Estado autonómico*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 54/55, 2006, 75-95; J. M. CASTELLÁ ANDREU, *Perspectivas del Estado de Las Autonomías o Pautas para afrontar la “Cuestión Territorial” en España*, paper online, Fundación Ciudadanía y Valores, 2010. Anche il Tribunale Costituzionale fa suo il concetto e lo richiama a più riprese, come rileva nella sua ricognizione giurisprudenziale G. MARTÍN I ALONSO, *La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia*, in *Revista catalana de dret públic*, 43, 2011, 1-49. Per quanto al di fuori dei confini nazionali non vi sia accordo unanime su tale definizione, è comunque fondamentale rilevare come le linee di confine tra i concetti di Stato federale, Stato regionale e Stato autonomico siano particolarmente labili, risultando difficile definire con nettezza dove uno Stato smette di essere federale per diventare regionale e viceversa. Sul concetto di Stato autonomico e sulla difficoltà di individuare coordinate comparatistiche precisamente corrispondenti alle elaborazioni teoriche su federalismo e regionalismo, non si può che rinviare a A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, *passim*. Ciò che senz’altro è innegabile, e che rappresenta un punto fermo importante per la ricerca, è l’accordo della dottrina nel collocare la Spagna in un punto situabile a metà strada tra un ordinamento federale classico ed uno puramente regionale. Per una attenta descrizione dei caratteri tipici degli Stati federali e regionali si veda: G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 209-224. Secondo l’autorevole categorizzazione di R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen’s University Press, Montreal - Kingston, 2008, 41, la Spagna fa parte delle federazioni emergenti o come altrimenti detto ‘quasi-federazioni’. Su quest’ultimo concetto si rinvia anche alle elaborazioni di T. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview Press, Peterborough, 2006, 13 e 138, così come D. MCKAY, *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2001, 9.

¹²⁵ Per una puntuale ricostruzione degli aspetti che caratterizzano il regionalismo italiano si vedano: B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, 71-112 e T. GROPPI, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi.it*, 21, 2014.

di democrazia partecipativa, in *primis*, nelle opere della dottrina, ma anche negli atti normativi e nelle pronunce delle corti costituzionali¹²⁶.

Oltre a ciò, tra gli ordinamenti giuridici di Austria, Spagna e Italia è possibile rilevare importanti elementi di raccordo che permettono di «impostare correttamente l'operazione di raffronto tra ordinamenti o istituti»¹²⁷. I tre ordinamenti infatti si collocano nel quadro di una omogenea cultura giuridica e costituzionale appartenendo, da una lato, alla famiglia giuridica di *civil law*, e manifestando, dall'altro, la stessa forma di Stato, definita in dottrina come a 'democrazia pluralista'¹²⁸. Le radici culturali e giuridiche comuni hanno, di conseguenza, favorito l'adozione di soluzioni istituzionali tra loro similari¹²⁹. Non potendosi effettuare una esaustiva ricognizione delle affinità tra gli ordinamenti, se ne evidenziano certune, rilevanti per l'impostazione della ricerca, tra cui: la presenza di Corti costituzionali disegnate come organi *ad hoc* deputati a giudicare della costituzionalità degli atti normativi¹³⁰; la previsione di forme di governo

¹²⁶ Per quanto riguarda la Spagna e l'Italia si evidenzia l'interesse in materia rispetto a questi ordinamenti in particolar modo nell'opera collettanea: J. FONT, D. DELLA PORTA, Y. SINTOMER, *Participatory Democracy in Southern Europe*. cit., *passim*; per l'Austria si rimanda per il momento a P. BUBJÄGER, A. BALTHASAR, N. SONNTAG, *Direkte Demokratie im Diskurs: Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014. Nel prosieguo della ricerca si avrà modo di mettere in luce la centralità che il concetto ha assunto in anni recenti nel dibattito, soprattutto a livello dottrinale.

¹²⁷ Così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 80.

¹²⁸ Si rinvia a G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 283 ss. per una ricognizione delle tappe che hanno portato allo sviluppo della forma di Stato a democrazia pluralista, delle sue criticità attuali e di quali paesi siano accomunati da questi caratteri. Si veda anche una ulteriore analisi comparata a cura di: G. FERONI CERRINA, *Le forme di stato*, cit., 674 ss.

¹²⁹ Sulle modalità di selezione dei casi oggetto di studi comparati ed in particolare sulla '*most similar case logic*' si veda: R. HIRSCHL, *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, cit., 133.

¹³⁰ Sono rispettivamente gli artt. 159-165 della Costituzione Spagnola (1978), artt. 137-148 della Costituzione Austriaca (1920) e gli artt. 134-137 della Costituzione Italiana (1948) che disciplinano gli organi della giustizia costituzionale. Per una prospettiva sistematica sui sistemi di giustizia costituzionale 'accentrata' si rinvia a A. VEDASCHI, *La giustizia costituzionale*, in P. Carrozza, A.

parlamentari o a prevalente tendenza parlamentare¹³¹; la presenza – in due dei tre casi (Spagna e Italia)– di asimmetrie istituzionali tra le autonomie territoriali¹³²; ed infine, la condivisione dei valori stabiliti a livello sovranazionale derivante dalla comune appartenenza all’ordinamento dell’Unione Europea.

Il comune *humus* culturale ed istituzionale non solo rende ragionevole l’avvicinamento di questi ordinamenti a fini comparativi¹³³, ma avvantaggia altresì

Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009, 966-975.

¹³¹ È fuor di dubbio che le forme di governo di Italia e Spagna appartengano ai modelli parlamentari mentre quella austriaca rientra nel novero di governi semipresidenziali. Nonostante questo, il modello austriaco funziona come un sistema con ‘una forma di governo parlamentare’ in quanto a preminenza del primo ministro. Il che ha fatto parlare di sistema semipresidenziale apparente o addirittura inesistente, cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 359. Si rinvia anche a L. ELIA, *Governo (Forme di)*, (voce) *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX ed a C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.

¹³² Sul regionalismo differenziato degli ordinamenti italiano e spagnolo si rinvia a due studi comparati: A. MASTROMARINO, J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009 ed E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale: Italia e Spagna a confronto*, in S. Mangiameli (a cura di), *Regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, 789-804. In particolare sul caso italiano si v. G. C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciale*, il Mulino, Bologna, 2013, 251-264. Anche in Austria, dove non sono istituzionalmente previste asimmetrie, tra i *Länder* è possibile rinvenire differenziazioni quanto all’atteggiarsi delle dinamiche autonome. Infatti l’autonomia ‘costituzionale’ degli enti subnazionali ha permesso di sviluppare e percorrere diversi percorsi normativi, riguardanti altresì lo sviluppo delle dinamiche della democrazia partecipativa.

¹³³ Si rileva quale dato di interesse che, per quanto i tre ordinamenti presentino caratteri comuni e di similitudine che li rendono di agevole comparazione, le tre costituzioni sono state adottate in tre diverse fasi del costituzionalismo moderno: subito dopo la prima guerra mondiale (Cost. Austriaca, 1920), a fronte della seconda guerra mondiale (Cost. Italiana, 1948) e dopo l’esperienza dittatoriale del franchismo (Cost. Spagnola, 1978). Sulle fasi e i cicli del costituzionalismo moderno e contemporaneo si rinvia a: L. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, cit., 78; L. FABIANO, *Cicli costituzionali (voce)*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci editore, Roma, 2009, 38-39, G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico*

l'elaborazione di un modello astratto di democrazia partecipativa, validamente applicabile anche ad altri sistemi situabili nella stessa cornice culturale e giuridica.

7.2. *Le altre famiglie giuridiche: in particolare gli ordinamenti di common law (USA e Canada)*

Questo studio non si limiterà ad indagare casi europei, prefiggendosi di approfondire anche le esperienze di ordinamenti che si trovano al di fuori delle linee di confine tracciate intorno alla famiglia giuridica di *civil law*¹³⁴. L'appartenenza a

Comparato, cit., 56-57; G. ROLLA, *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 2010, 29-34.

¹³⁴ Come noto la tradizione giuridica occidentale si suddivide in due grandi famiglie: il *civil law* (o diritto romanista) e il *common law* (o diritto anglo-americano). Per un loro esaustivo approfondimento si vedano: A. GAMBARO, R. SACCO, *Sistemi giuridici comparati*, UTET, Torino, 2008 e U. MATTEI, *Common Law. Il diritto Anglo-americano*, UTET, Torino, 1992, *passim*. Tale sistemazione logica è da ascrivere ad un'opera classificatoria avviata in particolare a partire dal secondo dopoguerra, per mano dei teorici del diritto privato comparato, a fronte della necessità di veicolare l'analisi giuridica comparata lungo coordinate più strutturate, in grado di giustificare e spiegare convergenze e differenze di fondo tra i diversi modi di funzionamento del diritto. Tra le opere pionieristiche di questa classificazione R. DAVID, *Les grandes systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Parigi, 1964 che perviene ad una ripartizione dei sistemi giuridici in tre famiglie (romano-germanica; di *common-law*, dei diritti socialisti) e P. ARMINJON, B. B. NOLDE, M. WOLFF, *Traité de Droit Comparé*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Parigi, 1950 che contrappongono i sistemi di diritto in base al loro contenuto intrinseco, addivenendo all'individuazione di sette macro-gruppi (francese, tedesco, scandinavo, inglese, indù, islamico e russo-sovietico). È in queste opere di natura civilistica che si pongono le basi per una complessiva elaborazione della teoria delle 'famiglie giuridiche' finalizzata ad offrire una classificazione degli ordinamenti giuridici vigenti «sulla faccia della terra mediante un loro raggruppamento, appunto, per sistemi o famiglie». Cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 114-120 e R. ORRÚ, *Famiglie Giuridiche (voce)*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Carocci editore, Roma, 2009, 120-121. Tale classificazione si attesta ancora oggi sullo studio, in via principale, delle due grandi famiglie giuridiche occidentali – appunto *civil law* e *common law* – affiancato da una serie di proposte classificatorie che tentano di avanzare nuove catalogazioni più adeguate alla realtà ordinamentale vigente; per tutti si veda ad esempio la categorizzazione proposta da U. MATTEI, P. G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, cit., 51-56, in cui attribuiscono particolare rilievo agli elementi antropologici e sociologici, sulla base dei quali si individuano tre macro-famiglie, ispirate all'egemonia del diritto (*rule of*

quest'ultimo insieme di esperienze infatti, attribuisce agli ordinamenti giuridici caratteri comuni relativi – in particolare – all'atteggiarsi della produzione delle fonti giuridiche, nonché delle modalità di svolgimento dei processi decisionali rendendoli particolarmente adeguati ad essere l'oggetto di uno studio di diritto comparato.

Si noti tuttavia come due degli aspetti determinanti nella classica distinzione tra famiglie giuridiche di *common law* e di *civil law* riguardino proprio i soggetti e le modalità di produzione delle fonti, le corti quali produttrici di diritto e il grado più o meno alto di positivizzazione delle norme giuridiche¹³⁵. In questo senso, potrebbe dunque rivelarsi riduttivo, quantomeno per la materia in esame, limitarsi ad una comparazione tra ordinamenti appartenenti unicamente ai sistemi catalogati come di *civil law*. Ecco perché si ritiene fondamentale per la validità della ricerca includere tra i termini della comparazione anche ordinamenti appartenenti alla famiglia giuridica di *common law*, al fine di verificare se e come in questi contesti vengano incluse pratiche e dinamiche di tipo partecipativo nei processi di

professional law), alla dominanza politica (*rule of political law*) e all'egemonia della tradizione (*rule of traditional law*). Infatti per quanto la contrapposizione *civil law/common law* sia ancora pienamente accolta e studiata in particolare nell'ambito dei corsi di insegnamento del diritto comparato, diversi autori ritengono necessario rivederla ed attenuarla. *Ex plurimis*: A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, cit., 343-345 che parla di 'graduale avvicinamento di *common law* e *civil law*' e A. GUARNIERI, *Lineamenti di diritto comparato*, cit., 99 laddove rileva come «la contrapposizione a forti tinte tra *common law* e *civil law* è figlia di un'epoca [...] caratterizzata da un forte orgoglio nazionalistico e egocentrico, che spingeva gli interpreti a: 1) esaltare il proprio diritto nazionale come il migliore possibile, 2) a misconoscere se non proprio ad ignorare i diritti altrui e 3) ad accentuare, comunque e in ogni caso, i momenti di divergenza anziché i momenti di convergenza». Una interessante declinazione della teoria delle famiglie giuridiche in termini giuspubblicistici è infine rilevabile in G. F. FERRARI, "Civil law" e "common law": aspetti pubblicistici, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009, 645-669.

¹³⁵ Come autorevolmente affermato da: G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 80. Si vedano rispetto agli elementi su cui, nelle modalità di produzione delle fonti giuridiche, *common law* e di *civil law* convergono e divergono: A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, cit., 42-63 e L. PEGORARO, A. REPOSO, *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*, Monduzzi, Bologna, 1993, *passim*.

produzione delle fonti giuridiche. Replicando il metodo di selezione dei casi di studio, e dunque incrociando le variabili a, b e c con gli ordinamenti appartenenti alle esperienze di *common law*, due sono quelli che risulta coerente immettere nel *corpus* dell'analisi: il caso degli Stati Uniti d'America e quello del Canada¹³⁶. Entrambi gli ordinamenti: (a) rientrano nelle categoria delle '*full democracies*' secondo il *Democracy Index*¹³⁷; (b) sono pacificamente annoverati tra gli ordinamenti federali di tipo 'maturo'¹³⁸; e (c) presentano un frequente ricorso alle formule democrazia partecipativa e deliberativa in ambito dottrinale, seppur perlopiù limitato all'ambito delle scienze sociali e politiche.

Chiarito ciò, è ora essenziale mettere in luce il differente approccio metodologico con cui si accompagnerà l'analisi degli istituti partecipativi accolti dagli ordinamenti di *civil law* contrapposti a quelli di *common law*. Questa è infatti la sede 'tassonomica' più adeguata per illustrare le ragioni che fondano l'asimmetria analitica con cui si affronterà lo studio dei due gruppi di esperienze. Infatti, l'introduzione nella ricerca di una specifica sezione riguardante i due ordinamenti giuridici di *common law*, non sta a significare che per questi ultimi sarà possibile eseguire un'analisi perfettamente simmetrica ed equivalente a quella condotta con riferimento agli ordinamenti di *civil law*. Ciò si deve attribuire in *primis* ad una scelta di tipo 'funzionalistico'; si preferisce procedere riservando maggiore attenzione alle ricadute pratiche della ricerca sugli ordinamenti di *civil law*, in considerazione, da un lato, della lingua di lavoro e della collocazione geografica di questo studio e, dall'altro, del 'bagaglio metodologico e

¹³⁶ Si deve qui sottolineare come il sistema giuridico canadese sia solo parzialmente equiparabile ad un sistema di *common law*. Qui la *case law* è considerata la principale fonte del diritto e lo *stare decisis* è regola. Però l'ordinamento canadese non è in tutto e per tutto assimilabile alla famiglia giuridica di *common law*, essendo piuttosto annoverabile tra quei casi di '*mixed jurisdiction*'. Ciò si spiega alla luce del fatto che il Québec rappresenta una enclave di *civil law* incastonata in territorio canadese, eredità dell'epoca in cui questa provincia era una colonia francese. Cfr. J. DAINOW, *The Civil Law and the Common Law: Some Points of Comparison*, in *The American Journal of Comparative Law*, 15(3), 1966-1967, 419-435, 420. Cfr. *infra*, cap. 4, § 3.1.

¹³⁷ Rispettivamente alle posizioni 20° e 7°, cfr. <http://www.yabiladi.com/img/content/EIU-Democracy-Index-2015.pdf> (16.03.2016).

¹³⁸ Così categorizzati da R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, cit., rispettivamente 29 e 32.

contenutistico' che si possiede rispetto a queste esperienze, ritenuto elemento imprescindibile per incanalare sul giusto binario l'approccio comparato della ricerca. In secondo luogo, in accordo con gli insegnamenti di chi si occupa nello specifico di come selezionare i casi di studio nel diritto comparato, non si vuole correre il rischio di intraprendere una 'comparazione a largo spettro' che affronti approfonditamente uno specifico profilo ordinamentale, tralasciando però aspetti sociali, politici e di cultura giuridica fondamentali per una complessiva comprensione del fenomeno che si vuole descrivere¹³⁹. Sebbene in una ricerca strettamente micro-comparativa¹⁴⁰ un tale approccio sarebbe accettabile e

¹³⁹ Esorta a non intraprendere studi comparatistici senza «*some understanding of the broader canvas on which exists*», V. C. JACKSON, *Comparative Constitutional Law: methodologies*, in M. Rosenfeld, S. Andras (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 54-74, 70. Allo stesso modo la medesima autrice nel contributo *Methodological Challenges in Comparative Constitutional Law*, in *Penn State International Law Review*, 28(3), 2010, 319-326, evidenziando le sfide del diritto costituzionale comparato, rileva: «*the need to understand the broader context – both legal and social – in order to develop that expertise*».

¹⁴⁰ Nel diritto comparato si contrappongono due differenti tipologie di analisi, quelle macrocomparative e quelle microcomparative. Le prime si relazionano all'analisi di due o più ordinamenti giuridici, mentre le seconde entrano nello specifico studiano singoli istituti o profili di due o più ordinamenti. Queste ultime consistono, in altre parole, in «*raffronti tra elementi particolari – talvolta addirittura tra singoli, piccoli segmenti – di ordinamenti giuridici distinti*». Tale efficace schematizzazione è offerta da G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 89, che aggiunge: «*i comparatisti eseguono anche comparazioni di tipo globale, relative ai tratti caratteristici generali degli ordinamenti che prendono in considerazione addirittura [...] dei "sistemi" attorno ai quali, prescindendo dalle differenze, possono raggrupparsi pluralità di ordinamenti distinti*». Per quanto qui si condivida questa opinione è da rilevare come non vi sia perfetta coincidenza rispetto all'utilizzo che viene fatto dei due termini. Esemplicando: per K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, cit., 4-5, costituisce macrocomparazione l'analisi e la descrizione di tecniche legislative, degli stili di codificazione e dei metodi di esegesi, mentre per L. J. CONSTANTINESCO, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Heymann, Köln, 1971, 220 questa ha per oggetto il confronto tra grandi unità tipologiche ossia gli ordinamenti considerati come entità globali. D'altra parte, per Zweigert e Kötz la microcomparazione rappresenta l'analisi di singoli problemi concreti e delle relative soluzioni mentre per Constantinesco si micro-compara al fine di esaminare un fenomeno ridotto alle sue cellule elementari (le regole e gli istituti giuridici). Per altre prospettive sul medesimo punto si rinvia a: R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit., 23 e, nello specifico degli aspetti gius-

addirittura auspicabile, guardando alle peculiarità di questo studio – comunque ascrivibile alla categoria delle analisi micro-comparative¹⁴¹ – si ritiene poco efficace concentrare lo sguardo sugli istituti partecipativi senza prestare attenzione anche al complessivo funzionamento dei sistemi democratico-costituzionali. Per quanto si condivida l'opinione secondo cui per la costruzione di classificazioni giuridiche 'solide' e 'resistenti' si debba procedere all'analisi di esperienze che si collochino in diversi punti dello spettro delle esperienze costituzionali¹⁴², non si vuole correre il rischio di elaborare una ricerca che – per l'assenza di rigore e approfondimento – non pervenga a quei risultati che il metodo della scienza giuridica comparata si propone invece di conseguire.

Per questo ordine di ragioni si è stabilito di procedere all'analisi in un'ottica di compromesso, adottando un approccio ai casi di studio modulato su due passaggi: il primo che comporta un vaglio dettagliato dei tre ordinamenti europei, finalizzato all'elaborazione di categorie e modelli astratti, che – in una seconda fase – saranno utilizzati a mo' di *tertium comparationis*¹⁴³ nel raffronto con le esperienze

pubblicistici della comparazione, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 75; G. AJANI, B. PASA, *Diritto comparato: casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2013, 3-4.

¹⁴¹ L'analisi giuridico-comparata proposta è riconducibile nell'alveo della micro-comparazione, poiché si prefigge di passare all'esame microscopico istituti giuridici appartenenti a diversi ordinamenti, individuandone gli elementi determinanti a fini classificatori, cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 49.

¹⁴² Si rimanda a G. TUSSEAU, *Classificazioni* (voce), cit., 41-42 per una definizione di cosa sia da intendersi con il concetto di 'classificazione' nell'ambito del diritto pubblico comparato. Si vedano anche allo stesso proposito nella medesima opera: R. SCARCIGLIA, *Metodo comparatistico* (voce), 179-181 e G. TUSSEAU, *Modelli* (voce), 182-184.

¹⁴³ Definibile alla stregua di «un parametro di riferimento in base al quale esprimere il proprio giudizio. Questo parametro serve come termine di riferimento nel raffronto fra ciò che viene comparato (*comparatum*) con ciò che si intende comparare (*comparandum*)». Così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 90. L'autore mette anche in guardia dal confondere il modulo astratto nazionale con gli istituti nazionali esistenti. Essendosi in questa sede rilevata l'assenza di un univoco modulo astratto sarà dunque necessario svilupparlo, prendendo Austria, Italia e Spagna quali casi pratici da cui induttivamente derivarlo. Dopodiché, il così sviluppato modello di riferimento, verrà posto a confronto con le esperienze degli ordinamenti di *common law*. Si veda anche: R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., 85-86 che lo descrive come un «modello di riferimento che sulla base delle finalità imposte alla sua ricerca,

‘partecipative’ che si individueranno nel panorama delle due federazioni nordamericane. In altre parole, l’analisi degli ordinamenti austriaco, spagnolo ed italiano sarà intrapresa dando puntuale applicazione alle tre fasi ‘razionali e sistematiche’ proprie degli studi comparati: la fase di conoscenza, quella di comprensione e quella di comparazione¹⁴⁴; lo stesso si replicherà nello studio dell’esperienza americana e canadese pur senza ricorrere allo stesso grado di precisione ed approfondimento analitico. Nelle maglie degli schemi ordinamentali di questi ultimi due sistemi giuridici si ricercheranno quelle esperienze di tipo ‘deliberativo e partecipativo’ che al meglio si prestano ad essere assimilate alle categorie emerse nel corso della comparazione tra i tre ordinamenti europei al fine di: verificare la portata delle similitudini e delle differenze rilevate nell’osservazione dei fenomeni partecipativi in contesti diversi; venire in possesso di evidenze utili per l’elaborazione di categorie astratte generalmente valide ed applicabili; e per fornire possibili spunti di analisi da approfondire in ricerche future.

rappresenti un parametro in base al quale formulare il giudizio medesimo fra i due termini della comparazione»; cfr. sul punto anche: L. J. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, cit., 20 ss. e K. ZWEIGERT, H. KÖTZ, *Introduzione al diritto comparato, vol. I: Principi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1992, 30 ss.

¹⁴⁴ Cfr. R. SCARCIGLIA, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., 75. Le tre fasi rappresentano parti autonome e necessarie del procedimento comparativo e «ognuna di esse è caratterizzata da regole, azioni e operazioni che il ricercatore è tenuto a seguire». Alle tre fasi così individuate può aggiungersene una quarta, solo eventuale: quella di ‘applicazione dei risultati’. Il procedimento complessivo si conosce anche come ‘regola delle 3C’, come elaborato da: L. J. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, cit., 103-104.

CAPITOLO TERZO

LE ESPERIENZE CONTINENTALI: I CASI DI AUSTRIA, ITALIA E SPAGNA

1. Norme costituzionali e democrazia partecipativa: una prospettiva d'insieme

Tracciate le coordinate definitorie e metodologiche entro cui inscrivere la democrazia partecipativa, si può ora procedere ad esaminare i casi di studio selezionati, al fine di mettere in luce le modalità di sviluppo dei meccanismi partecipativi e le ricadute che questi hanno sulle strutture istituzionali degli ordinamenti giuridici continentali.

Considerando la questione in prospettiva più ampia, la democrazia rappresentativa ed il suo strumentario giuridico trovano fondamento nei testi delle carte fondamentali, così come accade anche alle modalità operative della democrazia diretta, a cui corrispondono una serie di previsioni giuridico-costituzionali¹. Rifacendosi qui agli strumenti della democrazia rappresentativa, si

¹ Per i casi di studio in esame si vedano quanto all'Austria: per l'iniziativa popolare l'art. 41 e per il *referendum* gli artt. 43, 44, 46, 49b e 60 della Costituzione austriaca (*Bundesverfassungsgesetz - BVG*). V. in particolare art. 49b, co. 1: «*Eine Volksbefragung über eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, hat stattzufinden, sofern der Nationalrat dies auf Grund eines Antrages seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschuss beschließt. Wahlen sowie Angelegenheiten, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, können nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein*». Per quanto riguarda la Spagna, cfr. l'art. 87 Cost., che riporta i requisiti per l'attivazione dell'iniziativa popolare, mentre gli artt. 90, 92 e 149 statuiscono i limiti costituzionali del *referendum*. Così l'art. 92, co.1 Cost: «*Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos*». La costituzione italiana, infine prevede all'art. 50 lo strumento della petizione, all'art. 71 l'iniziativa legislativa popolare e all'art. 75 il *referendum* popolare per (co.1) «*deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali*». Per una lettura comparata dei dispositivi democratico-diretti cfr. G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 379-386 e S. MOECKLI, *Direct democracy and political participation from a cross-national perspective*,

deve rilevare come le costituzioni degli Stati a democrazia pluralista contemplino al loro interno norme che costituiscono il fondamento dei meccanismi elettorali previsti a livello di legislazione ordinaria.

In termini più concreti, da un lato, si enuncia il principio di sovranità popolare stabilendo che il potere appartiene al popolo² e, dall'altro, vi si dà concretizzazione attraverso la previsione del diritto di voto³. Quest'ultimo, oltre alla sua qualifica di diritto politico, si articola nelle modalità di selezione ed elezione degli organi legislativi: i parlamenti a livello centrale e, qualora si tratti di Stato composto, le

in T. Zittel, D. Fuchs (a cura di), *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?*, Routledge, New York, 2006, 107-124. Nello specifico sullo strumento referendario: L. MOREL, *Referendum*, cit., 501-528.

² Si v. ad es. art. 3 Cost. Francese (1958): «*Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément*»; art. 20, co. 2 L.F. (1949): «*Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt*»; art. 1, co. 2 Cost. Italiana (1948): «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

³ Cfr. art. 26, co. 1 Cost. austriaca (1920): «*Der Nationalrat wird vom Bundesvolk auf Grund des gleichen, unmittelbaren, persönlichen, freien und geheimen Wahlrechtes der Männer und Frauen, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.*»; art. 23, co. 1, Cost. Spagnola (1978): «*Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*»; Part I, C., 3 Constitution Act canadese (1982): «*Every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein*»; XV amendment, section 1. Cost. USA (1789): «*The right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude*»; art. 14 Cost. Brasile (1988): «*A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I. plebiscito; II. referendo; III. iniciativa popular*». Su questo aspetto si vedano per tutti: M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991; A. BLAIS, L. MASSICOTTE, A. YOSHINAKA, *Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws*, in *Electoral Studies*, 20(1), 2001, 41-62.

assemblee legislative subnazionali e degli enti locali, variamente denominati a seconda della nomenclatura che assumono gli enti territoriali⁴.

Ci si chiede ora se la democrazia partecipativa e gli strumenti che la realizzano – descrivibili anche con l’espressione anglosassone ‘*democratic innovations*’⁵ – trovino una menzione esplicita a livello costituzionale o, se si possa implicitamente ricavarne un fondamento capace di innestarle nel quadro delle carte fondamentali⁶. In quest’ultima prospettiva, e qualora fosse necessario, si tenteranno di delineare quelle relazioni che si instaurano tra le norme costituzionali e che intrecciano, alla luce di un’interpretazione sistematica attenta alle esigenze ordinamentali, un tessuto cangiante, capace di accogliere nuove letture di quei principi costituzionali definiti in epoche in cui diversi potevano essere i significati intrinseci loro assegnati. Tale attività interpretativa è ascrivibile principalmente all’operato dei tribunali costituzionali, chiamati a preservare l’integrità del sistema in una lettura dinamica,

⁴ In particolare: consigli regionali in Italia; *Landtage* in Austria e assemblee legislative o parlamenti autonomici in Spagna; cfr. sul punto A. RINELLA, *Considerazioni introduttive in tema di Assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d’analisi comparativa*, in C. E. Alvarez, L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Clueb, Bologna, 2006, 7-13. Si rinvia per approfondire a: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981; S. GAMBINO, *Sistemi elettorali e governo locale: modelli a confronto*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1991; L. TRUCCO, *Contributo allo studio del diritto elettorale*, vol. I. *Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013, 2-5. In prospettiva comparata, D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia: un’analisi comparata*, il Mulino, Bologna, 2003; T. E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009, 746-762; R. H. PILDES, *Elections*, in M. Rosenfeld, S. Andras (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 529-544 e G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto Pubblico Comparato*, cit., 372-379.

⁵ Così come sostenuto da: P. BUßJÄGER, *Demokratische Innovation und Verfassungsreform*, in P. Bußjäger, A. Gamper (a cura di), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, New Academic Press, Wien, 2015, 1-22, 3-5.

⁶ In ogni caso non vale l’equazione per cui ai riferimenti espliciti della costituzione alla ‘democrazia partecipativa’ o alla più generica ‘partecipazione popolare’, consegua automaticamente una sua messa in pratica. È vero però che una previsione costituzionale in tal senso garantisce quantomeno una lettura costituzionalmente ammissibile di questi fenomeni. Si veda sul punto anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 317.

e coerente all'impostazione generale delle carte fondamentali⁷. Ecco perché quest'attività si deve svolgere prestando particolare riguardo allo sviluppo delle dinamiche democratiche in quanto fondamento ed essenza degli ordinamenti costituzionali stessi. Di ciò si darà testimonianza, ripercorrendo i passaggi di quelle sentenze che si occupano delle possibilità normative ed applicative della democrazia partecipativa⁸.

Tornando alle previsioni costituzionali, l'unica carta fondamentale a livello europeo che contiene un riferimento esplicito alla democrazia partecipativa è quella portoghese che, all'art. 2, dispone «o *apfundamento da democracia participativa*» quale principio fondamentale, posto in posizione di parità rispetto agli altri principi fondanti dello Stato, quali la sovranità popolare, lo Stato di diritto, il pluralismo e la garanzia dei diritti fondamentali⁹.

⁷ Sull'interpretazione costituzionale la dottrina più autorevole molto ha scritto. Tra i tanti si rinvia a: G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007; G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, cit., 904-924; E. ALONSO GARCÍA, *La Interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984 e P. BADURA, *Wieviel Interpretation verträgt die Verfassung*, in P. Eisenmann, B. Rill (a cura di), *Jurist und Staatsbewußtsein. Beiträge der Tagung «Jurist und Staatsbewußtsein» der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung*, R. v. Decker & C. F. Müller, Heidelberg, 1987, 1-13

⁸ Cfr. *infra*, § 3.

⁹ Art. 2 Cost. Portogallo (1976): «*A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efectivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa*». Cfr. NUNES DA M. COSTA, *Constituição, democracia e orçamento participativo. Perspectiva comparada entre Brasil e Portugal*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 59, 2011, 241-276, 261; e U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 7. Ciò viene confermato anche in S. BAGNI, L. PEGORARO, «*Diritto*» a una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze*, 6(2), 2014, 1-28, 9, quando affermano che «sono pochissime le Costituzioni europee che riconoscono in modo esplicito un «diritto alla partecipazione» dei cittadini nella gestione degli affari pubblici. L'ordinamento che, riconoscendo fin dall'inizio la democrazia partecipativa come fondamento dello Stato, disegna il sistema di partecipazione popolare più completo e integrato fra tutte le funzioni pubbliche è senza dubbio il Portogallo».

Quanto alle esperienze extra-europee, in particolare nel contesto sudamericano, si incontrano disposizioni costituzionali statuenti il principio della ‘partecipazione del popolo’ (cfr. art. 62 Cost. Venezuela del 1999)¹⁰ ovvero del carattere partecipativo della democrazia in generale (cfr. art. 1 Cost. Brasile del 1988)¹¹ e del governo in particolare (cfr. art. 9 Cost. Costa Rica del 1999)¹², oltre che alla formazione e all’esecuzione delle decisioni, e al ‘controllo della gestione pubblica’, quale strumento necessario per ottenere il completo sviluppo democratico di un ordinamento, tanto in una prospettiva individuale quanto collettiva¹³.

Nel voler ricercare ciò che accomuna le costituzioni richiamate e permette di collocarle sullo stesso piano dogmatico e concettuale, ciò che rileva è il momento storico in cui queste sono state adottate. Sono infatti tutte frutto di un’attività costituente piuttosto recente, intervenuta a seguito dei costituzionalismi europei del secondo dopoguerra. Si può così avanzare l’ipotesi per cui tutte queste costituzioni hanno costruito e concepito i fondamenti strutturali della democrazia sulla base dell’esperienza maturata negli ordinamenti costituzionali del ‘precedente ciclo’, e dunque procedendo ad ‘aggiustare il tiro’ e, ove necessario, immettendo elementi di innovazione, laddove ritenuti più adeguati per dare risposte efficaci alle esigenze contingenti¹⁴.

Il ciclo temporale dovrebbe ricomprendere anche la Costituzione spagnola del 1978 (*Constitución Española – CE*) nell’alveo di queste esperienze. Alla prova dei fatti quest’ultima non si distingue però dalle più risalenti costituzioni quanto a

¹⁰ Su questo aspetto si rinvia all’approfondimento di: G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela: l’inizio di un percorso di una statuizione normativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, 27-56.

¹¹ Cfr. F. DE OLIVEIRA WAIDD, *Constituição e democracia participativa: A questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias*, Editora D’Plácido, Belo Horizonte, 2015, *passim*.

¹² La norma dispone del carattere partecipativo del ‘*Gobierno de la República*’ a fronte di un emendamento costituzionale intervenuto nel 2003. Prima infatti la norma prevedeva il carattere rappresentativo del governo. Sul punto cfr. L. F. OBANDO, *Instrumentos de participación ciudadana en el derecho público costarricense*, in *El foro*, 11, 2011, 35-46.

¹³ Come rileva in una prospettiva allargata: U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, 71-79.

¹⁴ Sui cicli costituzionali v. *supra*, cap. 2, § 7.1, nota 131.

modalità concrete e operative del principio democratico¹⁵. Come si approfondirà in seguito¹⁶, questo testo costituzionale non contempla alcuna previsione espressa da riferire puntualmente alla democrazia partecipativa, come accade altresì nelle carte fondamentali italiana ed austriaca. È per questa ragione che, nel seguente paragrafo, si esamineranno le disposizioni che consentono di individuare il fondamento giuridico della democrazia partecipativa, in quanto tale, e dei suoi, eventuali, svolgimenti normativi.

2. Alla ricerca di un fondamento costituzionale per la democrazia partecipativa: il formante normativo...

2.1. Uno Stato federale rappresentativo: la democrazia partecipativa nella Bundesverfassung austriaca (1920)

Venendo ai singoli casi di studio, si rileva come l'ordinamento costituzionale austriaco è 'rappresentativo' nei suoi tratti essenziali, delineati dalla Costituzione federale nella sua formulazione originale del 1920 (*Bundesverfassungsgesetz*; B-VG); si deve altresì registrare come tale carattere sia rimasto invariato anche a seguito delle numerose modifiche intervenute nel corso degli anni¹⁷.

A più forte giustificazione, l'articolato della costituzione rivela la quasi completa assenza di riferimenti espliciti alla democrazia partecipativa – ovvero a

¹⁵ Sull'influenza che l'ordinamento costituzionale e la dottrina italiana hanno avuto sull'evoluzione della struttura democratica spagnola e sull'interpretazione datane, si v.: J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Derecho a decidir, secesión y formas de democracia. Un dialogo constitucional entre Italia y Espana*, in M. Corretja i Torrens, L. Capuccio (a cura di), *El derecho a decidir, un diálogo italo-catalán*, Institut d'Estudis Autònoms – Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2014, 33-52.

¹⁶ Si v. *infra*, § 2.3.

¹⁷ Per una ricostruzione delle principali tappe di storia costituzionale si rinvia a: B. C. FUNK, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, Leykam, Graz, 1996, 63-65. Trattandosi di una delle Costituzioni contemporanee più risalenti sono stati necessari numerosi interventi di 'chirurgia istituzionale' al fine di adeguarla alla realtà contemporanea. La carta costituzionale austriaca è infatti ricompresa può essere inclusa in quella categoria efficacemente definita come 'Costituzioni dei professori'; in quanto facente ancora parte delle costituzioni democratiche razionalizzate e non dei costituzionalismi di tipo democratico-sociale, oggi dominanti. Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 1988, 613-619.

formulazioni affini – nel contesto di processi decisionali pubblici e nella formulazione di atti normativi. Va tuttavia affermato che l'art. 11, co. 6 B-VG dispone: «qualora si ritenga necessaria l'emanazione di disposizioni di carattere unitario, la legge federale disciplina anche la procedura di partecipazione dei cittadini in materie di competenza federale, la conseguente partecipazione al procedimento amministrativo e la considerazione dei relativi risultati in sede di concessione delle autorizzazioni necessarie per i progetti in questione (...)»¹⁸. Nel vagliare la collocazione sistematica e la specificità testuale della disposizione in esame, si ritiene non apporti alcun incisivo mutamento rispetto alle concezioni interpretative – rappresentative – del principio democratico, teorizzate dall'autorevole dottrina austriaca, e di cui meglio si dirà nelle prossime righe¹⁹.

L'art. 11 – così come emendato nel 1993 – si occupa infatti di definire (in combinato disposto con gli artt. 10,12,13,14 e 15) il riparto delle competenze tra *Bund* e *Länder* in particolare in quegli ambiti in cui l'attività legislativa ricade in capo alla federazione e l'esecuzione delle decisioni è invece di titolarità degli enti subnazionali²⁰. La disposizione estende quelle «esigenze di carattere unitario» – per riprodurre l'art. 118, co. 1 della Costituzione italiana – quando, prevedendo

¹⁸ Il co. 6 dell'art. 11 (così come i co. 7,8 e 9) sono stati introdotti nel testo della legge fondamentale nel 1993 dalla legge costituzionale B-VG – nov. 1993 (BGBl 508). Traduzione della costituzione attribuibile a F. PALERMO, "Codice" di diritto costituzionale austriaco, Cedam, Padova, 1998.

¹⁹ Spicca su tutti: H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Scientia Verlag, Aalen, 1981; in una prospettiva più recente si veda anche: L. K. ADAMOVICH, B. C. FUNK, G. HOLZINGER, S. L. FRANK, *Österreichisches Staatsrecht*, Springer, Wien, 2011, 151-163.

²⁰ Per approfondire sul riparto delle competenze in Austria si rinvia a: L. K. ADAMOVICH, B. C. FUNK, G. HOLZINGER, S. L. FRANK, *Österreichisches Staatsrecht*, Springer, Wien, 2011, 293-339; P. PERNTHALER, *Die Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich*, Braumüller, 1989; E. WIEDERIN, *Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 66(2), 215-232, e in prospettiva diacronica: J. WERNDL, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920*, Braumüller, Vienna, 1984. In particolare rispetto alle modifiche costituzionali apportate al riparto delle competenze intervenute tra il 1989 e il 1994 si veda: P. BUBJÄGER, *Between europeanization, unitarism and autonomy. Remarks on the current situation of federalism in Austria*, in *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, 10, 2010, 11-39, 15-16.

un'eccezione alla regola, stabilisce che la federazione possa disciplinare le modalità procedurali di quei processi di partecipazione dei cittadini alla definizione di decisioni di stampo prettamente amministrativo²¹. Tuttavia, tale norma attiene all'ambito delle decisioni amministrative e dunque si ritiene non influenzare in maniera pregnante le possibilità costituzionali degli strumenti di democrazia partecipativa.

Rimane comunque norma rilevante nell'interpretazione complessiva del fenomeno, denotando un'attenzione specifica del legislatore costituzionale verso la partecipazione dei cittadini, pur nel suo limitarsi a riallacciarla ai soli procedimenti amministrativi. Nella valutazione delle intenzioni del costituente da effettuarsi per decidere in che misura siano costituzionali i segmenti partecipativi immessi nei tradizionali processi di formazione delle decisioni pubbliche, questo elemento sarà infatti da tenere in necessaria considerazione²².

La presenza della formula 'partecipazione dei cittadini' (*Bürgerbeteiligung*) nel testo costituzionale non aiuta tuttavia a definire la questione della costituzionalità della democrazia partecipativa. È dunque necessario ri-leggere quelle disposizioni costituzionali che costituiscono la base del sistema democratico per comprendere: quale impronta abbia voluto dare il legislatore costituzionale austriaco al principio democratico; e se, e dove, si possano individuare quegli spazi in cui fondare la costituzionalità della democrazia partecipativa²³.

²¹ Così come si ricava dall'inciso relativo alla concessione delle autorizzazioni necessarie per i progetti di cui, si desume, abbia trattato la procedura amministrativa. Per un'interpretazione approfondita dell'articolo costituzionale in questione si rinvia a: H. MAYER, *Das österreichische Bundes- Verfassungsrecht. Kommentar*, Manz Verlag, Wien, 1994, 59.

²² A tale proposito è da rilevare come il dibattito politico proprio a partire dagli anni novanta si sia sempre più occupato di come rivedere la struttura democratica della costituzione federale, sino a giungere nel 2013 all'elaborazione parlamentare di un pacchetto di riforme riferito per l'appunto all'introduzione di nuovi istituti democratici a livello federale che però sino ad oggi non è pervenuta ad una concretizzazione normativa. Cfr. C. KONRATH, *Das Demokratiepaket 2013*, in G. Baumgartner (a cura di), *Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013*, NWV, Vienna, 2014, 345-379.

²³ Concetto conosciuto in Austria e ampiamente discusso, cui si fa generalmente riferimento con la formula '*Bürgerbeteiligung*' intesa – coerentemente alla definizione qui sviluppata – come: «*Arten und Weisen der Mitwirkung der Bürger an öffentlichen Angelegenheiten, die vielfältiger sind als die „klassischen“ Instrumente der direkten Demokratie, die aber rechtlich (sofern überhaupt geregelt)*

L'intera struttura costituzionale si fonda sull'art. 1 il quale prevede che l'Austria sia una repubblica democratica, il cui «diritto promana dal popolo» (art. 1). È da questa disposizione che il principio democratico si fa struttura portante dell'ordinamento costituzionale, pur necessitando di ulteriori specificazioni in merito a quali forme debba assumere la 'democrazia' per essere 'costituzionale'²⁴. L'art. 1 assume infatti valenza di principio di struttura²⁵, che trova naturale declinazione negli artt. 26, 41 ss. e 95 ss., delineando il modello austriaco di 'democrazia rappresentativa'. Quest'ultima diviene infatti, anche a fronte delle decisioni della Corte costituzionale²⁶, l'unica possibile lettura del principio democratico, di cui si ammettono poche eccezioni espresse, tutte riferibili a strumenti di democrazia diretta, puntualmente disciplinati nella fonte costituzionale²⁷. Sono infatti gli artt. 41, 43, 44 e 49 a tratteggiare i lineamenti

unterhalb der Ebene der Bundesverfassung angesiedelt sind». Si riconosce anche come «*diese Arten der Bürgerbeteiligung sind gewiss noch ausbaufähig, vor allem der kommunalen Ebene*». Così: T. ÖHLINGER, *Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der österreichischen Bundesverfassung – unter Berücksichtigung aktueller Gesetzinitiativen*, in P. Bußjäger, A. Balthasar, N. Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 117-125, 117.

²⁴ Sul concetto di 'democrazia costituzionale'. v. *supra*, cap. 2, § 2.

²⁵ Si rinvia a: B. C. FUNK, *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, cit., 73; R. WALTER, H. MAYER, *Bundesverfassungsrecht*, Manz, Vienna, 2000, 72; M. WELAN, art. 1 B-VG, in B. C. Funk (a cura di), *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels - Festschrift für Ludwig Adamovich*, Springer, Vienna, 1992, 721-732, 728 e H. SCHAMBECK, *Die Demokratie*, in H. Schambeck (a cura di), *Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Duncker & Humblot, Berlin, 1980, 149-252.

²⁶ Cfr. *infra*, § 3.

²⁷ Infatti «*nur in eingeschränktem Maß finden sich auch Elemente der direkten (unmittelbaren) Demokratie*» nella B-VG. Così formulato da: T. ÖHLINGER, *Verfassungsrecht*, WUV, Vienna, 1999, 154. In termini più generali si veda anche: C. KONRATH, *Demokratie und Rechtsstaat. Zur Bewertung von Vorschlägen zum Ausbau direkter Demokratie*, in P. Bußjäger, A. Balthasar, N. Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 127-139. Il connotato rappresentativo della democrazia dell'ordinamento austriaco è infatti uno dei ‚*Baugesetze*‘ (principi portanti) individuabili in quel *Verfassungskern* di cui parla P. PERNTHALER, *Der Verfassungskern*.

fondamentali degli strumenti riconducibili all'alveo della democrazia diretta ('*plebiszitäre Volksrechte*'), passibili di completare il quadro democratico-parlamentare dell'ordinamento austriaco²⁸. Si tratta, per quanto riguarda il livello federale della *Volksbegehren* (Iniziativa legislativa popolare), della *Volksabstimmung* (*Referendum* confermativo) e della *Volksbefragung* (*Referendum* consultivo)²⁹.

Per il carattere rappresentativo impresso al complessivo impianto costituzionale e per come strutturalmente concepiti, questi istituti – anche se certamente ascrivibili alla classe 'democrazia diretta' – non permettono comunque di 'aggirare' la volontà parlamentare, in quanto, in ognuno dei processi cui danno vita, gli organi rappresentativi sono comunque incaricati di recepirne gli esiti, valutarli e modellarli, per poi tradurli in fonti giuridiche³⁰. Si può affermare, in altre parole, che il carattere 'rappresentativo' della democrazia austriaca si trasmetta anche a tutti gli istituti di democrazia diretta³¹.

Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur, Manz, Vienna, 1998, 27-28.

²⁸ Cfr. F. KOJA, *Instruments of Direct Democracy in the Austrian Federal State and its Länder*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, 45, 1993, 33-45.

²⁹ Sul punto si veda la trattazione di W. BERKA, *Lehrbuch Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 2008, 165-166. Il regolamento interno del *Nationalrat* prevede due ulteriori modalità attuative della democrazia diretta ovvero l'iniziativa popolare parlamentare (*parlamentarischen Bürgerinitiative*) e la petizione (*Petition*). Per una loro sommaria ricostruzione cfr. G. DIENDORFER, *Direkte Demokratie: Forderungen*, cit., 11.

³⁰ Sul punto cfr., volendo, M. STELZER, *Direkt-demokratische Elemente in der Österreichischen Verfassung – eine rechtsvergleichende Betrachtung*, in M. E. Geis, D. Lorenz (a cura di), *Staat – Kirche – Verfassung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, Beck, München, 2001, 1019-1032; T. THANNER, *Das Recht der direkten Demokratie. Kommentar zu Volksbegehrensgesetz, Volksbefragungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz*, NWV, Vienna, 2007.

³¹ A tal proposito infatti la dottrina domestica definisce questi strumenti di 'democrazia semi-diretta' accogliendo la visione per cui la mediazione rappresentativa influisce a tal punto da portare ad una necessaria ridefinizione dei contorni della categoria. Cfr. A. GAMPER, *Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems*, in C. Fraenkel-Haerberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 67-84, 69 e A. GAMPER, *Ni La force, Ni la rigueur? Judicializing direct democracy*, in *Pecorsi Costituzionali*, 1/2, 2015, 125-139, 127.

L'aver elevato il principio rappresentativo a principio di struttura degli organi dei pubblici poteri comporta anche che gli enti subnazionali (*Länder*) siano tenuti a conformarsi alla vocazione rappresentativa che denota la Costituzione, e dunque eventuali disposizioni che si ponessero in netto contrasto con tale connotato, sarebbero passibili di incorrere in una pronuncia di incostituzionalità per violazione dell'art. 99 B-VG³². Ciò nonostante, l'autonomia costituzionale dei *Länder* consente, entro limiti ben definiti, di introdurre nel panorama subnazionale istituti democratici diversi da quelli elencati dalla Costituzione, tra cui potenzialmente anche strumenti di democrazia partecipativa³³.

È recente il dibattito che anche in Austria cerca di chiarire se nelle pieghe delle eccezioni puntualmente esplicitate in Costituzione possa individuarsi uno spazio applicativo implicito riferibile agli strumenti di democrazia partecipativa, ovvero se la totale assenza testuale li collochi automaticamente nell'ambito del 'costituzionalmente inammissibile'³⁴. Secondo una prima opera ricostruttiva – a cui

³² Infatti «according to art. 99 B-VG the Länder constitutions may not “affect” the Federal Constitution. This provision safeguards the homogeneity of federal and Land constitutional law. [...] The constitutional court has clarified matters, ruling for many years that “affect” means that subnational constitutions may not contradict the Federal Constitution». Sul punto ci si riferisce in particolare alle pronunce VfSlg 5676/1968 e 954/1982. Inoltre, con particolare riferimento alla struttura democratica dell'ordinamento «art. 99 B-VG serves as a specific rule for the homogeneous relationship between federal and Länder constitutional law. It guarantees a certain standard of fundamental rights or democratic instruments». Così: P. BUßJÄGER, *Sub-national Constitutions and the Federal Constitution in Austria*, in M. Burgess, A. Tarr (a cura di), *Constitutional dynamics in Federal Systems. Sub-national Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Montreal/ Kingston, 2012, 88-106, 90-91.

³³ Sul punto si rinvia a: P. BUßJÄGER, *Sub-national Constitutions and the Federal Constitution in Austria*, cit., 95-97; K. POIER, *Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene*, in P. Bußjäger, A. Balthasar, N. Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 141-150 e A. GAMPER, *Was heißt „mehr direkte Demokratie“?*, cit., 193. In quest'ultimo contributo ci si riferisce ai *Länder* come a *Innovationslaboratorien* per lo strumentario democratico.

³⁴ L'opera ricostruttiva così schematicamente tratteggiata, può essere senza dubbio ricondotta ad un'attività di interpretazione 'vivente' e 'materiale' del testo costituzionale austriaco, così come definita da P. PERNTHALER, *Der Verfassungskern*, cit., 26. In questa ottica anche: F. MODUGNO, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2005, 1-24, 2.

saranno da annettere le riflessioni della Corte costituzionale³⁵ – si può rispondere in senso favorevole alla prima opzione. Se, infatti, le eccezioni ammesse dalla *Bundesverfassung* sono configurate da istituti che si ritengono ammissibili fintantoché consentono agli organi rappresentativi di pronunciarsi in ultima istanza sugli atti normativi, la stessa *ratio* si può leggere negli intenti della democrazia partecipativa: questa non intende privare i legislativi (anche subnazionali) del potere di adottare la decisione finale, attribuendo alle *democratic innovations* efficacia consultiva.

Secondo concetto, risulta così di più semplice percorrenza il ragionamento che giustifica, a fronte del silenzio costituzionale, l'ammissibilità della democrazia partecipativa, soprattutto se messa a confronto con quella diretta, laddove la prima non si colloca – come invece può darsi per la seconda – in una prospettiva di assoluta alternatività con le modalità decisionali degli organi rappresentativi, costituendone un'integrazione, che interviene in fasi puntualmente individuate, secondo logiche di tipo deliberativo³⁶. In altre parole, il legislatore stesso rimane libero, nel rispetto del principio rappresentativo, di definire la scansione di alcune sequenze sub-procedimentali del processo di approvazione degli atti pubblici.

2.2. *La partecipazione dei cittadini nella prospettiva della Costituzione italiana (1948)*

La Costituzione italiana, come quella austriaca, non contiene alcun esplicito riferimento alla democrazia partecipativa, e allo stesso modo fonda il suo carattere democratico nell'articolo 1 (in particolare nel suo co. 2), i cui svolgimenti applicativi sono rintracciabili nell'intero testo costituzionale. Il quadro della struttura democratica dell'ordinamento italiano si ricompone agli artt. 48, 49, 50, 71, 75 e 138, che, per un verso, stabiliscono il carattere rappresentativo dello Stato e la funzione di mediazione svolta dai partiti politici e, per un altro, delineano gli strumenti di democrazia diretta previsti a integrazione delle dinamiche

³⁵ Su cui si v. *infra*, § 3.

³⁶ Un ragionamento affine è quello che si riscontra in: P. BUBJÄGER, *Demokratische Innovation und Verfassungsreform*, cit., 1-21.

rappresentative: la petizione, l'iniziativa legislativa popolare, il *referendum* abrogativo e quello confermativo costituzionale³⁷.

Se la sovranità popolare definita all'art. 1 si esplica concretamente attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta, previsti esplicitamente nel testo costituzionale, si ritiene di conseguenza rilevante – seppur non decisivo – ricercare nel testo un possibile aggancio testuale ai concetti e ai fondamenti della democrazia partecipativa. La carta fondamentale dispone a tale proposito, all'art. 3, co. 2, «...(del)'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»³⁸. Tale previsione fornisce così un elemento ulteriore all'interprete che tenta di ricostruire gli spazi della democrazia partecipativa – rispetto a quanto appena visto –, nell'essere più chiara del richiamo che la *Bundesverfassung* austriaca effettua alla partecipazione dei cittadini. L'art. 3 Cost. infatti rappresenta uno di quei principi fondamentali che costituisce la struttura portante dell'ordinamento statale, e che informa non solo tutte le altre disposizioni costituzionali ma anche l'ordinamento giuridico nel suo complesso³⁹.

³⁷ Si veda per una analisi puntuale del concetto di 'corpo elettorale' e delle sue implicazioni: P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014, 113 i quali rammentano che le funzioni principali che spettano al corpo elettorale «in un sistema costituzionale basato sul principio rappresentativo, consistono essenzialmente nell'esercizio della funzione elettorale nelle varie forme in cui essa è prevista. [...] Ma esse non si fermano qui: accanto alla funzione elettorale, la Costituzione prevede alcune forme di esercizio, questa volta diretto, della sovranità da parte del corpo elettorale. Si tratta dell'istituto della petizione, dell'iniziativa [legislativa] popolare e del *referendum* [...]». Sul punto cfr. anche M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2014 limitatamente alle pp. 295. In particolare sul *referendum* nel processo di revisione costituzionale si rinvia a: G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001.

³⁸ Cfr. P. L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, 520 ss.

³⁹ Cfr. A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2, 2014, 1-8, n.13 rammenta quali tra i principi sono stati ritenuti, tra gli altri, supremi: «il principio democratico, la sovranità popolare, l'unità e indivisibilità della Repubblica, il principio di eguaglianza, il diritto di difendersi in giudizio e il principio di laicità». Cfr. anche sul

Si può affermare che la portata del principio partecipativo nella sistematica costituzionale italiana abbia un significato più pregnante rispetto allo sfuggevole richiamo alla ‘*Bürgerbeteiligung*’ della B-VG, se non altro perché non limita a riferirsi a procedimenti di stampo meramente amministrativo, ma lo estende a tutti i ‘processi’ riguardanti l’organizzazione politica, sociale e economica del paese⁴⁰.

L’art. 3, co. 2 deve necessariamente essere letto in prospettiva diacronica. Collocandone il significato all’interno dei lavori dell’Assemblea Costituente, se ne ricava che in quest’ultima si considerava la partecipazione alla stregua sia di principio finalistico in grado di descrivere il rapporto tra Stato e società sia di principale strumento di trasformazione sociale⁴¹. In questo senso l’art. 3, co. 2 Cost. qualifica la posizione del cittadino nel processo di formazione della volontà politica, economica e sociale dello Stato⁴², collocandola in un rapporto biunivoco con il principio di eguaglianza sostanziale, espresso nel secondo comma dell’art. 3⁴³. La sistematizzazione di tale principio porta a sostenere che l’effettiva

punto S. GAMBINO, *Sui limiti alla revisione della costituzione nell’ordinamento italiano*, in *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, 8, 2010, 55-114.

⁴⁰ A ciò si aggiunge come sostenuto da M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari*, cit., 12 che «la partecipazione in senso lato (e così anche la *species* DP [democrazia partecipativa]) è, dunque, un connotato imprescindibile della forma di Stato e un principio fondamentale, perché strettamente legata alla realizzazione dell’uguaglianza sostanziale, secondo un rapporto di reciproca complementarità perché, per un verso, la partecipazione costituisce un mezzo per rimuovere gli ostacoli che di fatto limitano la libertà e l’uguaglianza impedendo il pieno sviluppo della persona umana mentre, per un altro verso, la partecipazione presuppone un sistema sociale caratterizzato da un’uguaglianza diffusa».

⁴¹ Così l’Assemblea Costituente: «Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione economica, sociale e politica del paese»: A.C., Commissione per la Costituzione, prima sottocommissione, 262 ss.; cfr. anche C. MORTATI, «art. 1», cit., 49; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 12.

⁴² Cfr. V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, cit., XVIII.

⁴³ Per il cui approfondimento si rinvia *ex plurimis* a: V. CRISAFULLI, L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, 29-34; U. ROMAGNOLI, *Il principio di uguaglianza sostanziale (commento all’art. 3, co. 2)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 162-198; S. BARTOLE, R. BIN (a

realizzazione dei diritti di partecipazione, qualora fosse possibile individuarli attraverso un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali, presupporrebbe senz'altro un insieme di interventi positivi, come avviene nel caso dei diritti sociali⁴⁴.

Se da un lato questa norma potrebbe essere sufficiente a dare fondamento costituzionale all'utilizzo delle pratiche partecipative nel contesto dei processi decisionali pubblici⁴⁵, dall'altro si potrebbe invece sostenere – come parte della dottrina ha fatto⁴⁶ – che l'assenza di esplicite regole procedurali di disciplina dei nuovi modi e delle forme della democrazia possa costituire un ostacolo alla legittimità costituzionale della democrazia partecipativa, collocando il principio partecipativo a fondamento delle sole strutture democratiche rappresentative e dirette. Ed è proprio qui, in risposta a tale dubbio ordinamentale ed interpretativo, che interviene l'opera chiarificatrice della Corte costituzionale, di cui più si dirà in seguito⁴⁷, a cui è affidato il delicato compito di mantenere la razionalità complessiva dell'ordinamento anche attraverso interpretazioni ampie, adeguatrici, tese ad accomodare, ed è questo il caso, quelle «situazioni in cui le norme costituzionali appaiono inadeguate a contenere i nuovi fenomeni»⁴⁸.

Si pone altresì la questione delle possibilità a disposizione degli enti regionali di dare svolgimento normativo al principio democratico. Ciò è senz'altro ammesso nella struttura costituzionale, facendosi discendere tale potestà dall'autonomia politica e legislativa garantita agli enti regionali dal combinato disposto degli artt.

cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., 33-38. Cfr. anche l'opera monografica di B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, co. 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, *passim*.

⁴⁴ Cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 17 così come M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note*, cit. Si noti come la sistematizzazione del diritto di 'partecipazione' parrebbe uscire dalla classica categoria dei diritti politici per rientrare in una categoria ibrida, dove questi ultimi si integrano con i caratteri tipici dei diritti sociali.

⁴⁵ U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 6.

⁴⁶ Cfr. in particolare L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico*, cit., 15.

⁴⁷ Si v. *infra*, § 3.

⁴⁸ M. OROFINO, *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti: Il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2014, 212.

5 e 114 della Costituzione⁴⁹. Se infatti il principio partecipativo, quale elemento fondante il complessivo ordinamento costituzionale, si trasmette anche agli enti subnazionali (Regioni ed enti locali), riuscendosi altresì ad individuare un preciso ambito competenziale di titolarità delle Regioni in materia di partecipazione dei cittadini – ricavabile dall'autonomia normativa sulla forma di governo regionale –⁵⁰, gli enti politici subnazionali si troverebbero nella posizione di poter adottare atti istitutivi di pratiche di democrazia partecipativa rivolti al solo *demos* regionale. Questi sarebbero da considerare come atti legittimi, purché non in contrasto con la struttura rappresentativa, innervante il complessivo ordinamento della Repubblica⁵¹.

⁴⁹ In questo senso, infatti, gli enti decentrati della Repubblica – Regioni, Province e Comuni – sono competenti a dare attuazione al principio di sovranità popolare a livello regionale e locale, attraverso gli strumenti propri sia della democrazia rappresentativa – ovvero le elezioni-, sia della democrazia diretta – ossia *referendum* e iniziativa legislativa popolare. Inoltre, per le Regioni italiane è possibile prevedere nei propri Statuti strumenti di democrazia diretta differenti rispetto a quelli previsti per il livello nazionale; si pensi ad esempio ai *referendum* consultivi e propositivi presenti in alcuni ordinamenti regionali. Cfr. G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi Fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277-295; S. BARTOLE, *Art. 114 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 1-14; C. MAINARDIS, *art. 114*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, 1037-1040; A. CELOTTO, *Regional and Local People Consultation through Referendum*, in *Perspectives on Federalism*, 4(1), 2012, 1-13.

⁵⁰ Sulla questione della competenza si vedano: G. M. FLICK, *Nuovi diritti fondamentali e ruolo delle Regioni*, in *Quaderni Regionali*, 1, 2009, 9-21; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, cit. 162; C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle Fonti on-line*, 2009, 1-8, 1 e V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 197-200.

⁵¹ Intesa come l'insieme degli enti territoriali che la compongono: Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e Stato come definito nell'art. 114 Cost. così come modificato con la riforma costituzionale l. Cost. 3/2001, che «riscrive la descrizione dei soggetti territoriali che costituiscono la Repubblica e ne rappresentano le componenti essenziali, rivedendone sia l'ordine di progressione, attraverso un rovesciamento dei livelli territoriali (dal più piccolo al più grande), sia l'elencazione degli enti, nella quale vengono incluse le Città metropolitane (e non più gli 'altri enti locali') e lo stesso Stato (inteso, credo di poter dire, nella sua accezione di Stato – ordinamento; il che pone qualche problema di armonizzazione con la parte seconda della Costituzione che disciplina Parlamento e Governo tra le disposizioni relative all'ordinamento della Repubblica, e non dello

Ci si trova in questo senso in linea con chi riconosce lo stretto nesso che lega gli artt. 1 e 3 con l'art. 5, laddove gli enti territoriali devono «essere vie che rendono possibile l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»⁵², tramite l'introduzione di strumenti di partecipazione alternativa, che si sostanzino in quelle forme di esercizio della sovranità popolare situate «a mezza strada fra le forme di democrazia rappresentativa e quelle di democrazia diretta»⁵³. Ciò porta, di fatto, il principio di sovranità popolare, da un lato, ad assumere una differente connotazione 'pratica' a livello regionale se considerata in rapporto alla sua concretizzazione statale e, dall'altro, ad atteggiarsi eterogeneamente in ciascuna Regione. Quest'ultimo aspetto rivela inoltre le potenzialità insite nell'autonomia subnazionale, capaci di scatenare rilevanti asimmetrie istituzionali, identificabili nella miriade di procedure elaborate per consentire al popolo di partecipare alla produzione delle fonti giuridiche subnazionali.

Infine, per quanto in questa sede non si tratti del livello di governo locale, è necessario porre in rilievo una ulteriore trasposizione normativa dei 'riferimenti partecipativi' contenuti in Costituzione. Così infatti, nel Testo Unico degli Enti Locali⁵⁴, si individua nell'art. 8 una traduzione legislativa del combinato disposto tra art. 3, co. 2 e art. 5 Cost., quando dispone che i Comuni debbano promuovere organismi di partecipazione all'amministrazione locale, tramite la previsione negli Statuti di «forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi». Per quanto si riferisca solo ad uno degli 'enti politici' costitutivi della Repubblica italiana, questa disposizione può essere indicativa di una recente volontà del legislatore statale, tesa

Stato...)). Cfr. D. BORGONOVO RE, *L'ordinamento degli enti locali prima e dopo la riforma del titolo V, con particolare riferimento alla provincia autonoma di Trento*, in *Federalismi.it*, 10, 2011, 1-4, 2.

⁵² Cfr. A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Giuffrè, Milano, 1982.

⁵³ Così M. NIGRO, *Il governo locale*, Bulzoni, Roma, 1980, 94.

⁵⁴ D. Lgs. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

ad aprire spazi democratici che si ispirino ai principi collaborativi e alla diretta interazione tra istanze civiche e politiche nel governo della cosa pubblica⁵⁵.

2.3. Le disposizioni 'partecipative' della Costituzione spagnola (1978)

La costituzione spagnola contiene una serie di disposizioni funzionali a conferire una descrizione 'materiale' dell'opzione democratica perseguita dai costituenti del 1978 quale reazione all'esperienza autoritaria franchista⁵⁶. Il carattere democratico dello Stato, così come già rilevato per i casi austriaco e italiano, trova il suo fondamento nell'art. 1, co. 2 Cost. in cui si prevede che «*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*».

Inoltre, si accorda esplicitamente carattere pluralista alla forma di Stato democratica, sia, in via di principio (art. 1, co. 1 Cost.), sia, attraverso l'art. 6 che, più concretamente, attribuisce ai partiti politici il compito di canalizzare tale pluralismo, contribuendo alla formazione e alla manifestazione della volontà popolare tramite la partecipazione politica⁵⁷. La centralità dei partiti quali corpi

⁵⁵ Cfr. M. NICOLINI, *Marco teórico y realidad constitucional: reflexiones sobre participación ciudadana en ámbito local en Italia*, in *Deliberación*, 3, 2013, 81-98, 92; E. BETTINELLI, *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi preliminari per gli Statuti comunali e provinciali*, Giuffrè, Milano, 1991, 65-92, 68.

⁵⁶ Sul processo costituente del 1978, sul processo di transizione e sulla scelta democratica si rinvia, *ex plurimis*, a: R. DEL AGUILA TEJERINA, *La transición a la democracia en España: Reforma, ruptura y consenso*, in *Revista de Estudios políticos (Nueva Epoca)*, 25, 1982, 101-127; J. RUIPEREZ, *Los principios constitucionales en la transición política. Teoría democrática del poder constituyente y cambio jurídico-político en España*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 116, 2002, 25-84, 59 ss.; J. VARELA SUANZES-CARPEGNA, *La constitución de 1978 en la historia constitucional española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 69, 2003, 31-67; R. GUNTHER, *El proceso constituyente español*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, 49, 1986, 33-61 e, in prospettiva comparata, R. GONZALES-QUINTERO, *Procesos constituyentes y cortes constitucionales: una perspectiva comparada*, in *Dikaion*, 18, 2009, 135-161, 143.

⁵⁷ Cfr. M. APARICIO PEREZ (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, Atelier, Barcelona, 2012, 111-113; J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Derecho constitucional básico*, Huygens, Barcelona, 2014, 71-72; I. DE OTTO Y PARDO, *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, 35 ss.

intermedi necessari per garantire la democraticità dello Stato consente già in via preliminare di presumere quale forma democratica abbia voluto imprimere il costituente allo Stato spagnolo: in linea con le precedenti esperienze dei costituzionalismi europei del secondo dopoguerra, anche tale ordinamento si può ricondurre agli schemi propri della democrazia rappresentativa. La deduzione si trasforma in certezza muovendo oltre l'art. 6 e spostandosi all'art. 23, co. 1, in cui il connotato rappresentativo si fa parola scritta e intenzione espressa dei redattori della carta fondamentale⁵⁸. Nella concezione complessiva dell'ordinamento democratico, gli istituti di democrazia diretta giocano infatti un ruolo marginale nei processi di formazione delle fonti giuridiche, nonostante il dettato dell'art. 23 li ponga su un piano di parità con quelli della democrazia rappresentativa.

In prospettiva comparata, il ruolo riservato alla democrazia diretta in questo ordinamento risulta addirittura più limitato rispetto ai casi analizzati in precedenza⁵⁹. I dispositivi di democrazia diretta costituzionalmente previsti in

⁵⁸ Per quanto infatti l'art. 23 metta sullo stesso piano la partecipazione diretta e indiretta dei cittadini alla formazione delle decisioni, gli interpreti della costituzione riportano che «*la representación política es el eje de la estructura democrática del estado y el verdadero mecanismo a través del cual se legitima el funcionamiento de las principales instituciones en cada esfera territorial: Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2) parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152), municipios (artículo 140) y diputaciones provinciales (artículo 141.2)*». Così R. CANOSA USERA, *Sinopsis art. 23*, Congreso de los diputados, 2003, disponibile al link: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> (19.04.2016); cfr. L. AGUIAR DE LUQUE, *El derecho a participar en los asuntos públicos : artículo 23.1*, in O. Alzaga Villaamil (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999, 647-663 e J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Comentario al artículo 23 de la Constitución*, in F. Garrido Falla (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985, 443.

⁵⁹ Infatti «*a pesar de la aparente neutralidad con la que el constituyente formula ambos tipos de participación, una interpretación sistemática de la Constitución nos lleva a calificar a nuestro sistema como eminentemente representativo —articulado a través del art. 23 CE y de otros preceptos, como los artt. 68, 69, 152.1 y 140 CE— en el que los instrumentos de participación directa de los ciudadanos son claramente excepcionales y se configuran de manera muy restrictiva*», così M. R. PEREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014, 1-19, 4.

Spagna sono in particolare l'iniziativa legislativa popolare⁶⁰, la petizione⁶¹ e alcune specifiche e puntuali forme referendarie. Con specifico riferimento al solo ordinamento spagnolo, è possibile suddividere i *referendum* in due ulteriori categorie che si delineano ponendo l'accento sugli effetti riconosciuti alle decisioni con questi adottate in rapporto all'operare degli organi rappresentativi⁶².

Infatti, la forma *standard* di consultazione referendaria ammessa e disciplinata dalla costituzione coincide con il *referendum* consultivo riguardante «*decisiones politicas de especial trascendencia*» (art. 92 CE)⁶³. La connotazione 'consultiva' porta con sé, come logica conseguenza, la produzione di effetti non vincolanti per l'organo titolare del potere legislativo, le *Cortes Generales*, chiamate sì a prendere in considerazione gli esiti della consultazione referendaria senza tuttavia essere obbligate a tradurli in fonte del diritto.

Poi, l'ordinamento giuridico prevede e riconosce la possibilità di proporre quesiti referendari i cui esiti svolgano effetti vincolanti sulle decisioni 'parlamentari' con cui vi si dà attuazione⁶⁴. Ciò riguarda però soltanto i *referendum*

⁶⁰ L'iniziativa legislativa popolare è disciplinata dall'art. 87, co. 3 della Costituzione spagnola e può riguardare solo specifiche materie ed a fronte della raccolta di 500.000 firme. Cfr. F. ASTARLOA VILLENA, *La iniciativa popular en España*, in *Teoria y realidad constitucional*, 10-11, 2002, 273-321.

⁶¹ Il diritto di rivolgere petizioni alle camere è previsto dall'art. 29 della Costituzione spagnola. Le petizioni possono essere rivolte anche ad altri organi costituzionali (governo, difensore del popolo). Saranno le camere a trasmetterle agli organi cui sono indirizzate. Cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Derecho constitucional básico*, cit., 94 e per una approfondita trattazione del tema: L. REBOLLO DELGADO, *El derecho de petición*, in *Revista de derecho político*, 53, 2002, 75-130.

⁶² Fornisce una esaustiva panoramica sulle modalità di classificazione degli strumenti referendari e sui caratteri che permettono di collocarli in diverse categorie, con specifico riferimento all'ordinamento costituzionale: J. OLIVER ARAUJO, *El Referéndum en el Sistema Constitucional Español*, in *Revista de derecho político*, 29, 1989, 115-184, 128-130.

⁶³ Cfr. per approfondire rispetto agli strumenti referendari: M. R. PÉREZ ALBERDI, *El derecho fundamental a participar* cit. e E. MARTÍN NÚÑEZ, *El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios*, in *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 94, 2012, 95-131, 98-104.

⁶⁴ Cfr. J. OLIVER ARAUJO, *El Referéndum en el Sistema Constitucional Español*, cit., 128-130 e J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Derecho constitucional básico*, cit., 91.

di riforma costituzionale (art. 168 CE) e quelli di riforma degli statuti di autonomia di alcune Comunità Autonome che lo prevedono direttamente nel documento statutario, così come avviene nei Paesi Baschi, in Catalogna, in Galizia e in Andalusia⁶⁵.

Si aggiunga, con specifico riferimento ai *referendum* e in controtendenza rispetto a quanto visto nelle strutture ordinamentali poco sopra analizzate, che la Costituzione – all’art. 149, co. 1 p.to 32 – attribuisce al governo statale una competenza esclusiva sui *referendum* consultivi organizzati a livello autonomico e locale, sottoponendo così l’autonomia subnazionale a forti limitazioni quanto alle possibilità di sviluppo della struttura democratica⁶⁶. Questo assetto competenziale rappresenta un freno per l’elaborazione subnazionale di strumenti democratici diversi da quelli già definiti a livello centrale e, in termini più generali, per quel ruolo di ‘incubatori di innovazione’ che le unità costituenti sovente vengono a svolgere negli Stati composti⁶⁷.

⁶⁵ Così M. R. PÉREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, cit., 6 e J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Derecho constitucional básico*, cit., 91.

⁶⁶ L’art. 149, co. 1 p.to 32 «*establece como competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum*». Come sostenuto da A. BUENO ARMILLO, “*Consultas populares*” y “*referendum consultivo*”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial, in *Revista de administración pública*, 177, 2008, 195-228, 195, ciò può essere indice di «*una muestra más de la desconfianza manifestada por nuestro constituyente hacia los mecanismos propios de la Democracia directa*». Il complesso riparto competenziale che scaturisce da tale norma è ricostruito anche in: J. M. CASTELLÀ ANDREU, *La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la sentencia 31/2010 sobre el estatuto de autonomía de Cataluña*, in *Revista Catalana de dret públic*, 1 (extra), 2010, 308-315 il quale però sofferma la sua analisi sullo specifico aspetto delle dinamiche emerse nel corso del processo catalano di riforma dello Statuto e delle risposte fornite dal Tribunale Costituzionale. Cfr. anche C. RUIZ-RICO RUIZ, *Hacia la innovación en el estado autonómico a través de las leyes de participación: una perspectiva constitucional*, in *Deliberación*, 3, 2013, 39-57, 43.

⁶⁷ È nel 1932 nella sent. *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311 (192) che il giudice Louis della Corte Suprema statunitense elabora il ruolo delle unità costituenti quali laboratori di innovazione per lo Stato federale: «*It is one of the happy accident of the federal system that a single courageous state may, if its citizens choose, serve as laboratory, and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the Country*». Cfr. sul punto: K. MILLER, *Direct democracy and the Courts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 217.

Nonostante l'indiscutibile centralità degli strumenti della democrazia rappresentativa, il dettato dell'art. 23 consente però di intravedere, nel contesto di un'attenta opera interpretativa, spazi dedicati a forme integrative e partecipative dei processi decisionali, laddove si prevede che (co. 1): «*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*»⁶⁸.

Questa norma, oltre a rappresentare le fondamenta strutturali dell'intero sistema di democrazia rappresentativa, costituisce un ulteriore 'livello partecipativo' che il tribunale costituzionale⁶⁹ ha individuato nelle maglie della Costituzione, quello della partecipazione quale diritto fondamentale dei cittadini⁷⁰. Si incontrano poi altri due livelli costituzionali di '*participacion ciudadana*': l'uno, più teorico e di principio, riconducibile al mandato che l'art. 9, co. 2 CE riferisce ai

⁶⁸ Così come interpretato da M. R. PEREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participacion ciudadana en España*, cit., *passim*.

⁶⁹ Cfr. STC 119/1995 del 17 luglio 1995 su cui per ora si rinvia a: E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña*, in *España Jurídica*, 14(3), 2013, 113-134; per approfondire si v. *infra*, §. 3.

⁷⁰ Cfr. M. R. PÉREZ ALBERDI, *El derecho fundamental a participar*, cit. A questo aspetto si riconnette una questione fondamentale nella sistematica giuridica spagnola ovvero quella della giustiziabilità dei diritti costituzionalmente garantiti per mezzo del ricorso di *amparo*. Infatti «*la incorporación de los derechos de participación a nuestra tabla de derechos tiene importantes consecuencias desde el punto de vista formal, al implicar la aplicación de las garantías normativas y jurisdiccionales previstas en los apartados 1º y 2º del art. 53 CE: eficacia directa, reserva de ley —que además deberá ser ley orgánica— para su regulación y desarrollo y la preservación, incluso frente al legislador, de un contenido esencial que se deriva directamente del texto constitucional, así como su protección por los tribunales a través de un procedimiento preferente y sumario e incluso, si los sujetos no encuentran satisfacción en su derecho, la posibilidad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional*» come sostiene M. R. PÉREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, cit., 4. Si aggiunga che rispetto a questo diritto fondamentale l'art. 13 prevede che «*Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales*». Cfr. V. FERRERES COMELLA, *The Constitution of Spain. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013, 33.

poteri pubblici al fine di «*remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*»; l'altro, di opposto tenore pratico, rintracciabile in diverse disposizioni costituzionali riferite, sia, alla partecipazione dei cittadini alla definizione delle decisioni amministrative (art. 105 CE), sia al coinvolgimento degli individui alla costruzione delle politiche settoriali (ad es. art. 27, co. 5 e 51, co. 2)⁷¹.

Il disposto costituzionale sembra già di per sé dare copertura alle pratiche partecipative nei processi di produzione normativa, sebbene per la fondazione costituzionale del concetto di democrazia partecipativa sia l'art. 9, co. 2 a risultare di centrale momento. Alla stregua dell'italiano art. 3, co. 2⁷², la disposizione richiamata pone infatti in capo agli organi pubblici il compito di favorire la partecipazione dei cittadini alla costruzione di quelle decisioni rilevanti per la vita pubblica. Il principio è riferibile tanto alla democrazia rappresentativa e diretta, quanto a quella partecipativa, ma denota un preciso intento dei costituenti di favorire – all'interno dei già evidenziati confini, posti a delimitazione del perimetro della democrazia diretta – la partecipazione effettiva del popolo nelle modalità più coerenti con il contesto sociale, politico ed economico.

Ecco perché si ritiene di poter affermare ancora una volta che la democrazia partecipativa, come sin qui declinata, configurando una serie di meccanismi che non contrastano con quelli della democrazia rappresentativa, rientri appieno nel quadro costituzionale delineato in Spagna nel 1978. Inoltre, se gli enti territoriali – come sopra visto – sono profondamente limitati nella loro capacità di indire *referendum* e di attivare pratiche di democrazia diretta, lo stesso non vale con riferimento allo sviluppo di strumenti partecipativi. A tal proposito sono proprio le

⁷¹ Cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Derecho constitucional básico*, cit., 87-95.

⁷² Si evidenzia infatti come «*en el Derecho comparado, el art. 3.2 de la Constitución italiana tiene una redacción casi idéntica*» all'art. 9, co. 2 CE. Così C. RODRIGUEZ COARASA, *Sinopsis art. 9, Congreso de los diputados*, 2003, disponibile al link: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2> (27.04.2016); questo rilievo comparatistico che emerge nel corso dei lavori dell'assemblea costituente spagnola fa sì che quanto detto con riferimento all'art. 3, co. 2 Cost. It. si possa applicare anche all'art. 9, co. 2 CE seppur con le dovute accortezze proprie dell'operare del trapianto e della circolazione di norme giuridiche.

Comunità Autonome che sperimentano l'applicazione di regole e strumenti pienamente afferenti a quanto sin qui definito con la formula democrazia partecipativa, al fine di innovare il tessuto istituzionale autonomico⁷³.

2.4. *Le previsioni partecipative delle 'costituzioni' subnazionali*

In attuazione di quanto stabilito a livello costituzionale, le 'carte fondamentali' degli enti subnazionali prevedono a loro volta una serie di norme di principio concepite per favorire l'implementazione di dispositivi democratici innovativi, nel complesso riconducibili all'alveo della democrazia partecipativa.

Per affrontare la questione in una corretta ottica gius-comparatistica, si deve scindere l'esperienza delle Comunità Autonome spagnole e delle Regioni italiane da quella dei *Länder* austriaci per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo solo negli statuti delle prime due è possibile riscontrare la presenza di disposizioni normative generalissime attinenti alla partecipazione dei cittadini nell'elaborazione delle decisioni pubbliche. In secondo luogo, è possibile un accostamento metodologico solo tra il caso italiano e quello spagnolo poiché numerosi sono gli elementi che accomunano l'esperienza statutaria delle Regioni e delle Comunità Autonome. Tra i tanti spiccano in particolare le revisioni statutarie intraprese in molte realtà subnazionali, italiane e spagnole, nel medesimo lasso temporale, collocabile nel corso del biennio 2006-2007. Non è certo questa la sede adatta né per ricostruire le ragioni poste a fondamento dei processi di revisione delle carte statutarie⁷⁴, né per effettuare una ricognizione delle affinità e delle divergenze che

⁷³ Sul punto la letteratura spagnola è copiosa. A titolo esemplificativo si vedano: M. R. PÉREZ ALBERDI, *Derecho de participación en los Estatutos de Autonomía de última generación*, in *Deliberacion*, 2, 2012, 35-55; S. CASTEL GAYÁN, *La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana*, cit., 399-448 e S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana*, cit., 279-316. Sul rapporto tra ordinamento statale e ordinamento autonomico in prospettiva più generale v. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: una reflexión a la luz de la regla de la supletoriedad*, in *Revista de derecho político*, 44, 1998, 285-305.

⁷⁴ Già oggetto di numerose trattazioni. Sul caso italiano cfr. R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006; sul

emergono da un loro raffronto comparativo⁷⁵, qui piuttosto si vuole procedere ad una ‘mappatura’ delle disposizioni partecipative elaborate dai legislatori degli statuti c.d. ‘di seconda generazione’⁷⁶.

Nel ripercorrere quei passaggi statutari riferibili alla democrazia partecipativa, si rinvencono disposizioni tra loro fortemente eterogenee quanto al grado di intensità attribuito alle formulazioni riguardanti le modalità di coinvolgimento dei cittadini nella costruzione delle decisioni subnazionali. È comunque possibile evidenziare una tendenza univoca che innerva gli statuti riformati di entrambi gli ordinamenti, identificabile nella generale concezione della democrazia partecipativa come «maggiore e più consapevole coinvolgimento dei cittadini, delle associazioni e degli altri soggetti interessati, nella elaborazione delle politiche regionali»⁷⁷, da eseguirsi tramite un coinvolgimento che si traduce concretamente nella possibilità di intervenire attivamente nell’*iter* di formazione degli atti amministrativi e normativi generali⁷⁸.

Nel tracciato delineato dalla comune volontà di ampliare la portata partecipativa dei rinnovati Statuti di autonomia⁷⁹, si collocano quelle disposizioni

caso spagnolo cfr. F. BALAGUER CALLEJON, *Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados*, *Anuario jurídico de La Rioja*, 13, 2008, 11-34.

⁷⁵ Su cui si rinvia a J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Nuevos estatutos y reforma del estado: Las experiencias de España e Italia a debate*, Atelier Libros, Barcelona, 2009.

⁷⁶ Formulazione adottata sia nel discorso giuridico italiano che in quello spagnolo, a titolo esemplificativo si vedano da un lato S. ARU, A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, cit., 43 e S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana*, cit., 281.

⁷⁷ S. ARU, A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, cit., 43.

⁷⁸ Cfr. per quanto riguarda le Regioni italiane: art. 2, co. 1 e 2 Statuto Piemonte, art. 1, co. 3 Statuto Campania, art. 9, co. 1 Statuto Veneto; con riferimento alle Comunità Autonome Spagnole cfr. art. 4, co. 2 Statuto Autonomia Cataluña, art. 20a Statuto Autonomia Aragón; art. 10, co. 1 Statuto Autonomia Andalusia; art. 8, co. 2 Statuto Autonomía Castilla y León.

⁷⁹ Sugli aspetti più generali delle disposizioni partecipative negli Statuti italiani cfr. A. VALASTRO, *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009, 79-106, che evidenzia tre linee di tendenza sul rapporto che intercorre tra disposizioni statutarie e partecipazione: la relazione strumentale tra informazione istituzionale e partecipazione; la necessità di estendere la partecipazione a tutte le fasi della vita politico istituzionale della Regione; e lo stretto rapporto che intrattiene con le disposizioni che disciplinano

di dettaglio che, da un lato, provvedono a specificare le modalità tramite cui darvi attuazione e, dall'altro, contemplan – già a livello statutario – istituti specifici di democrazia partecipativa.

Ciò premesso si vanno ora ad illustrare le disposizioni che traslano il principio di partecipazione dalla dimensione teorica alla sua sede empirica⁸⁰. A tal proposito, negli statuti riformati delle Regioni italiane⁸¹ si rinvengono disposizioni molto variegata quanto a contenuto e topografia, volte a sviluppare il principio partecipativo. A titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di esaustività, si va dall'art. 72 dello statuto della Regione Toscana, che afferma che la partecipazione si realizza come possibilità per i cittadini e tutti i soggetti interessati di «iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali»⁸² fino all'art. 18 dello Statuto della Regione Umbria che fa vertere il cardine partecipativo sulla «programmazione e la valutazione degli obiettivi conseguiti» da assumersi quale «metodo della propria azione [...] per assicurare il concorso dei soggetti sociali [...] all'equilibrato sviluppo ed alla coesione della società regionale»⁸³. Inoltre l'art. 12, co. 3 dello Statuto abruzzese stabilisce che «la Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo ed assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e

il principio di sussidiarietà. In maniera analoga, con riferimento agli statuti spagnoli anche S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana*, cit., 279-316.

⁸⁰ Cfr. G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1, 1974, 1-56, 1.

⁸¹ I quali, in una prospettiva tassonomica (negli statuti di Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Puglia e Umbria) si collocano in un titolo *ad hoc* che addirittura precede quello dedicato all'organizzazione istituzionale della Regione. Il titolo sulla partecipazione invece segue la parte dedicata all'organizzazione istituzionale negli statuti delle Regioni Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, e Toscana. Cfr. N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit., 192.

⁸² Pubblicato in Bollettino Ufficiale n. 12, parte prima, del 11.02.2005.

⁸³ Legge statutaria 16 aprile 2005, n. 21 pubblicato nel Bollettino Ufficiale - Parte I-II (serie generale) n. 17 del 18.04.2005.

valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa» istituendo «l'Albo Regionale della Partecipazione, [...] ed individua[ndo] e disciplina[ndo] ulteriori meccanismi di consultazione»⁸⁴, laddove l'art. 15, co. 3 dello Statuto dell'Emilia-Romagna prevede che «qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali»⁸⁵.

Oltre a tali disposizioni si rinvengono poi numerose previsioni che, seppur contenute nei titoli genericamente dedicati alla partecipazione, sono riservate alla puntuale regolamentazione dei classici strumenti della democrazia diretta, essenzialmente coincidenti con l'iniziativa popolare, il *referendum* e la petizione⁸⁶. È invece la consultazione lo strumento che trova esplicita menzione direttamente nel corpo degli statuti di alcune Regioni e che potrebbe potenzialmente essere declinato secondo forme e modalità proprie della democrazia partecipativa⁸⁷. Tuttavia, anche laddove previsto, molte Regioni non lo hanno concepito quale strumento finalizzato ad aprire degli spazi di co-decisione paritaria tra cittadini e organi politici così come astrattamente previsto nelle disposizioni di principio degli statuti. Infatti sono state piuttosto portate ad indentificarlo con quegli elementi che tradizionalmente descrivono gli istituti dell'audizione e dell'indagine conoscitiva, che poco hanno in comune con le dinamiche operative della democrazia

⁸⁴ Pubblicato nel BURA 10 gennaio 2007, n. 1 Straordinario ed entrato in vigore il giorno successivo.

⁸⁵ L. r. 31 marzo 2005, n. 13.

⁸⁶ I tre strumenti della democrazia diretta sono infatti regolati in tutti gli Statuti riformati come riportato nel contributo di M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, 657-703, 661; cfr. anche sul punto i contributi di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., 178 e N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit., 193-197.

⁸⁷ Così l'art. 20 st. Umbria, l'art. 4 st. Calabria, l'art. 12 St. Umbria, l'art. 72 st. Toscana.

partecipativa⁸⁸. In questo quadro fanno eccezione le disposizioni dello Statuto dell'Emilia Romagna che all'art. 19 declina la consultazione in termini effettivamente partecipativi e all'art. 17 disciplina con sufficiente dettaglio, l'originale strumento dell'istruttoria pubblica. Quest'ultimo è concepito come una fase partecipativa che si incunea nell'attività di formazione degli atti regionali normativi o amministrativi a carattere generale. L'istruttoria pubblica è attivata dal Consiglio regionale e possono prendervi parte «associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale», oltre che i membri dell'organo rappresentativo; inoltre gli atti di successiva adozione dovranno essere motivati con riferimento alle risultanze dell'istruttoria⁸⁹. Per quanto gli elementi di tale istituto possano senz'altro ricondursi alle dinamiche della democrazia partecipativa, si rileva al tempo stesso un elemento caratteristico delle logiche maggioritarie proprie della democrazia diretta, da leggersi nella previsione dell'aggregazione della volontà di almeno cinquemila cittadini, firmatari della richiesta necessaria per l'attivazione dell'istruttoria pubblica.

Si ravvisa altresì la presenza di un gruppo di statuti che affronta in maniera esplicita la questione relativa alle modalità di regolamentazione degli strumenti partecipativi da realizzarsi in fonti legislative e/o regolamentari. Il riferimento va in particolare agli Statuti della Regione Umbria (art. 20, co. 4), della Regione Marche (art. 39, co. 2), della Regione Abruzzo (art. 12, co. 8), della Regione Emilia-Romagna (artt. 15, co. 4 e 19, co. 4) e della Regione Toscana (art. 72, co.1)⁹⁰.

Sulla scia di quanto ricostruito con riferimento agli ordinamenti delle Regioni ordinarie italiane, è possibile rintracciare una analoga linea di tendenza anche in quelli spagnoli, identificabile nella affine disciplina statutaria in materia di partecipazione popolare. Tale similitudine si riscontra primariamente in quei

⁸⁸ Così A. VALASTRO, *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., 8.

⁸⁹ Cfr. S. ARU, A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, cit., 47. L'istruttoria pubblica dello statuto emiliano, ricordano gli autori, è oggetto di esame di compatibilità costituzionale nell'ambito della sentenza n. 379/2004. Su questa cfr *infra*, § 3.

⁹⁰ Cfr. A. VALASTRO, *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., 88.

proclami di principio stabiliti per incanalare l'intera struttura subnazionale su un binario che estende a tutti i processi decisionali pubblici l'obbligo di informazione trasparente, di stabile comunicazione con i cittadini e di controllo civico che si svolga rispetto all'operato degli organi rappresentativi⁹¹. Sono questi gli elementi attorno a cui i legislatori autonomici devono modellare quei dispositivi democratici innovativi che, al di là dell'eterogeneità formale che gli è congenita⁹², presentano comunque un numero consistente di caratteristiche che consentono di ricondurli alla categoria della democrazia partecipativa.

Dall'analisi delle disposizioni 'partecipative' contenute nella disciplina statutaria delle Comunità Autonome si evidenzia un profilo di grande interesse scientifico che attiene alla qualifica di 'diritto' che molti degli statuti spagnoli di ultima generazione attribuiscono alle opportunità riconosciute ai cittadini di partecipare ai processi decisionali degli enti pubblici⁹³. Elevare gli elementi partecipativi al rango di diritto attraverso una previsione statutaria aggiunge senz'altro un notevole grado di complessità alla configurazione subnazionale della

⁹¹ Si v. M. R. PEREZ ALBERDI, *Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación*, cit., 35.

⁹² L'eterogeneità che deve necessariamente caratterizzare lo strumentario partecipativo è riflesso nelle «sfaccettature delle dinamiche di interlocuzione con il potere, alle quali deve corrispondere una varietà di forme istituzionali di realizzazione delle relative pretese» cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., 1-54.

⁹³ Tutti gli statuti riformati, salvo quello valenciano, incorporano nell'elenco di diritti che contemplano in apertura un 'diritto di partecipazione'. Cfr. E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía*, cit., 121. Per quanto riguarda l'Italia, l'unico Statuto a prevedere un siffatto diritto è quello dell'Emilia-Romagna che già «fin dal Preambolo, infatti, [...] affida alla Regione il compito di promuovere la democrazia partecipata»; di favorire «forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali e locali, garantendo adeguate modalità di informazione e di consultazione» (art. 7, c. 1, lett. A). Questi principi sono corredati dalla previsione per i residenti, singoli e associati, di un «diritto all'informazione [...] sull'attività politica, legislativa ed amministrativa regionale» (art. 14); nonché dei diritti di partecipazione previsti dal Titolo II dello Statuto a favore di «tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale». Cfr. A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2005, 35-73, 47.

democrazia partecipativa, in particolare quanto all'inquadramento costituzionale ed all'efficacia giuridica⁹⁴.

La tendenza statutaria di prevedere diritti di partecipazione si può ricondurre alla volontà dei legislatori autonomici di dare attuazione a quel dovere costituzionale che ricade in capo ai poteri pubblici di promuovere la partecipazione e di renderla possibile per tutti i cittadini come previsto dall'art. 9, co. 2 CE⁹⁵. Al di là di tale finalità comune, gli Statuti hanno invero seguito percorsi differenti quanto alla formulazione esplicita del diritto in questione. In particolare tre sono i modelli che si delineano: il primo, quello dello Statuto dell'Extremadura⁹⁶, che all'art. 6 replica pedissequamente quanto disciplinato agli artt. 23 e 29 CE riconoscendo in maniera generica il diritto a partecipare alle decisioni pubbliche direttamente o per mezzo di rappresentanti, oltre al diritto di petizione; il secondo è riferibile agli Statuti delle Isole Baleari⁹⁷, a quello aragonese⁹⁸ ed a quello della Castilla y Leon⁹⁹, i quali contengono in un unico articolo (rispettivamente art. 15 EAIB, art. 15 EAAR, art. 11 EACYL), rubricato genericamente 'diritto di partecipazione', tutte le differenti modalità di declinazione di tali diritti (politiche, amministrative ecc.); infine, il terzo ed ultimo modello è quello proprio degli Statuti catalano¹⁰⁰ ed andaluso¹⁰¹ (art. 29 EAC; art. 30 EAAR), che riservano un'unica

⁹⁴ Per una lettura comparata della questione inerente ai diritti di partecipazione in Italia e in Spagna si rimanda a: M. NICOLINI, *Autonomie e "nuovi" diritti di partecipazione*, cit., 235-279.

⁹⁵ C. RUIZ-RICO RUIZ, S. CASTEL GAYAN, *El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo*, in *Revista de estudios jurídicos*, 13, 2013, 1-33, 4.

⁹⁶ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁹⁷ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.

⁹⁸ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁹⁹ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

¹⁰⁰ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁰¹ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

previsione normativa al diritto definito specificamente di ‘partecipazione politica’¹⁰².

La questione di maggior interesse riguarda la natura giuridica di tali diritti. Il Tribunale Costituzionale infatti si pronuncia sull’estensione e la portata dei diritti partecipativi in tre occasioni, nelle sentenze STC 247/2007, STC 31/2010 e STC 137/2010. In queste pronunce il Tribunale va a distinguere due categorie di diritti che possono essere inclusi nei cataloghi che si trovano in apertura degli Statuti di ultima generazione. Così si afferma che, da un lato, vi sono i diritti fondamentali, contenuti nella costituzione, che vincolano tutti i legislatori (statale e autonomici) nella loro azione normativa e, dall’altro, i diritti statutari, che vincolano invece i soli legislatori autonomici. Il Tribunale effettua poi una ulteriore partizione rispetto a questa ultima categoria, distinguendo tra diritti statutari relativi a competenze e diritti legati alle istituzioni, conferendo peraltro a ciascuno di questi ordini una differente efficacia giuridica. In sintesi, i primi si indentificano con quegli orientamenti e obiettivi che il legislatore subnazionale deve tenere in considerazione nell’esercizio delle sue competenze legislative, declassandoli così ad un grado inferiore rispetto a quello occupato dai diritti soggettivi¹⁰³. I secondi invece si proiettano nell’ambito delle istituzioni (ex artt. 147, co. 2 CE e 152, co. 2 CE) e rappresentano alla luce della giurisprudenza costituzionale: «*la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la*

¹⁰² Cfr. M. R. PEREZ ALBERDI, *Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación*, cit., 40-41. Nel contesto del diritto di partecipazione è possibile contemplare diritti eterogenei tra loro ma riconducibili, da un lato alla democrazia diretta, e dall’altro a quella partecipativa tra cui: il diritto di suffragio attivo e passivo, il diritto a presentare iniziative legislative popolari, il diritto di partecipazione diretta o attraverso enti associativi al processo legislativo, il diritto a promuovere la convocatoria di consulte popolari per tramite del governo o dei comuni, il diritto di petizione, i diritti di partecipazione rispetto all’amministrazione pubblica; su questo: E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía*, cit., 121-126.

¹⁰³ I diritti vengono di conseguenza degradati a direttive da attuarsi per mezzo della fonte legislativa. Cfr. M. R. PEREZ ALBERDI, *Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación*, cit., 38. In prospettiva comparata con le Regioni italiane cfr. U. ADAMO, *Diritti e Statuti di autonomia (Italia e Spagna)*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, 128-137, 133.

institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución. De este modo, dichas regulaciones estatutarias, llamadas constitucionalmente a producir una vinculación directa de los poderes públicos de la Comunidad, pueden generar también verdaderos derechos subjetivos»¹⁰⁴. Dunque questo secondo gruppo configura un insieme di veri e propri diritti soggettivi.

Applicando tale dottrina di natura giurisprudenziale ai diritti di partecipazione politica, intesi quali diritti elettorali e referendari, non v'è dubbio che questi ricadano pienamente in questa ultima categoria e rappresentino in pieno dei diritti soggettivi. Alla luce di questa impostazione ci si chiede in quale di queste categorie ricadano invece i diritti di partecipazione non riconducibili alla classica partecipazione di stampo politico ed elettorale.

Secondo l'interpretazione più condivisa in dottrina, si ritiene che i diritti enunciati a fondamento della democrazia partecipativa ed i relativi svolgimenti statutari¹⁰⁵ si collochino al di fuori di quanto previsto ex art. 152, co. 2 CE in relazione alle istituzioni autonome e alle formule democratiche che le connotano rientrando piuttosto, seppur parzialmente, entro i confini della competenza statale sui diritti di partecipazione nei confronti alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 149, co. 1 n. 18 CE. Di conseguenza non si possono far rientrare i diritti di partecipazione in quella categoria di diritti statutari 'istituzionali', bensì si devono declassare all'ambito competenziale, ossia a meri obiettivi che le Comunità Autonome devono perseguire nell'attuazione legislativa di tali principi¹⁰⁶. È infatti

¹⁰⁴ STC 247/2007 de 12 de diciembre 2007, fundamentos jurídicos p.to 15 c).

¹⁰⁵ Ad esempio le previsioni dello Statuto aragonese ex art. 71, co. 1 n. 27 e di quello Andaluso ex art. 122 che contemplano quale competenza esclusiva della Comunità Autonoma «*el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum*». Cfr. C. RUIZ-RICO RUIZ, S. CASTEL GAYAN, *El derecho autonómico de participación ciudadana*, cit. 5.

¹⁰⁶ Cosí M. R. PEREZ ALBERDI, *Derecho de participación en los estatutos de autonomía de última generación*, cit., 40 e E. EXPOSITO, J. M. CASTELLÁ ANDREU, *Los derechos políticos y ante la*

solo tramite una loro traslazione legislativa che il mandato ‘partecipativo’ potrà concretamente tradursi in un vero e proprio diritto soggettivo¹⁰⁷.

In Austria, al contrario di quanto emerso nell’analisi del caso italiano e spagnolo, si rileva come nelle costituzioni della gran parte dei *Länder* manchino riferimenti espressi alle dinamiche partecipative o innovative dei processi decisionali subnazionali. Ciò è coerente con lo stampo rappresentativo impresso alle strutture democratiche federali dalla *Bundesverfassung* e dalle letture che ne dà la Corte costituzionale¹⁰⁸.

Le uniche *Landesverfassungen* che presentano tratti di interesse scientifico sono quelle del *Land Vorarlberg* e del *Land Salzburg* laddove contengono un esplicito riferimento alla democrazia partecipativa. Quanto al primo caso nel corso dell’ultima revisione costituzionale, intervenuta nel 1999¹⁰⁹ e delle modifiche apportate nel 2013¹¹⁰, la *Vorarlberger Landesverfassung* ha previsto esplicitamente «*Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie*» (art. 1, co. 4). Per comprendere la portata di tale previsione è necessario procedere ad un’esegesi letterale della disposizione costituzionale¹¹¹. A seguito dell’elencazione degli strumenti referendari ammessi quale espressione della democrazia diretta, la norma sancisce che il *Land* sia tenuto a promuovere anche ‘altre forme di democrazia partecipativa’. Tale statuizione

administracion en el estatuto de Autonomia de Cataluna, in M. A. Aparicio (a cura di), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomia*, Atelier, Barcelona, 2008, 61-94, 62.

¹⁰⁷ Tale svolgimento legislativo da realizzarsi in ambito autonomico ha trovato una concreta traduzione in una serie di testi normativi riguardanti il buon governo, la trasparenza e, per l’appunto, la democrazia partecipativa. Su questo si rinvia diffusamente al successivo § 8.

¹⁰⁸ A. GAMPER, *Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol - Voraussetzungen, Instrumente, Schranken*, in A. Gamper, P. Bußjäger (a cura di), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, New Academic Press, Vienna, 2015, 23-45, 26. Cfr. *infra*, § 3.

¹⁰⁹ LGBl. Nr. 9/1999.

¹¹⁰ LGBl. Nr. 14/2013.

¹¹¹ Cfr. A. GAMPER, *Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen*, in G. Lienbacher, E. Pürgy (a cura di), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise*, Jan Sramek Verlag, Vienna, 2014, 101-125, 113 e P. BUBJÄGER, *Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg*, cit., 159-160.

aprendo a differenti interpretazioni può risultare fuorviante ad una prima lettura. Dalla formulazione letterale non è infatti chiaro se in questo contesto democrazia partecipativa e diretta siano da intendersi quali sinonimi o piuttosto come due opposte estrinsecazioni del principio democratico¹¹². Il parlamento del *Land Vorarlberg* ha offerto l'occasione per individuare una risposta a tale questione, indicando nelle esperienze dei *Bürgerräte* degli esempi concreti di ciò che dovrebbe rappresentare la democrazia partecipativa e fornendo altresì ulteriori esempi pratici che ricadono entro i confini della democrazia partecipativa, tra cui le modalità di consultazione dei cittadini sulle proposte di legge o di inclusione di specifiche fasce della società nell'elaborazione di politiche pubbliche¹¹³. Si chiarisce così come la distinzione tra democrazia diretta e partecipativa sia da individuarsi negli effetti legati ai meccanismi decisionali: vincolanti per la prima e consultivi per la seconda¹¹⁴. In questo senso, si può avanzare la tesi per cui il legislatore costituzionale del Vorarlberg abbia voluto introdurre nella *Landesverfassung* strumenti sia di democrazia diretta che partecipativa con un duplice intento: da un lato, marcare una differenza semantica e contenutistica tra i due termini e, dall'altro, conferire un paritario riconoscimento costituzionale agli strumenti attuativi dell'una e dell'altra.

Venendo al secondo caso, si deve rilevare come nel corso della recente revisione della Costituzione del *Land Salzburg* intervenuta nell'aprile del 2016¹¹⁵ sia stata introdotta una formula analoga a quella del Vorarlberg. Così infatti l'art. 5 co. 5 L-VG reca: «*Das Land Salzburg bekennt sich auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs. 1 erfasst sind, und fördert diese*». Da questa formulazione si comprende con maggiore linearità come gli strumenti della democrazia partecipativa siano da tenere distinti da quelli elencati al co. 1, ossia dai tradizionali istituti della democrazia diretta.

3. ... e quello desumibile dalla giurisprudenza costituzionale

¹¹² Cfr. A. GAMPER, *Was heißt „mehr direkte Demokratie“?*, cit., 189.

¹¹³ Erläuterungen der RV Blg. 1/2013 XXIX GP 3 des Vorarlberger Landtages.

¹¹⁴ Si v. A. GAMPER, *Was heißt „mehr direkte Demokratie“?*, cit., 190.

¹¹⁵ LGBl. Nr. 40/2016.

Esaurita l'analisi normativo-costituzionale, seguendo la tassonomia dei formanti, si prende di seguito in esame quello giurisprudenziale dal momento in cui la rilevata mancanza di una esplicita menzione a livello costituzionale degli strumenti democratico-partecipativi, ha condotto ad interrogarsi sulla costituzionalità della loro introduzione negli ordinamenti giuridici.

I magistrati costituzionali dei tre paesi oggetto d'esame hanno preso posizione con differenti scansioni temporali rispetto alla questione della compatibilità dei fenomeni di democrazia partecipativa con il dettato delle carte fondamentali, permettendo così di individuare una chiave interpretativa tramite cui leggere le estrinsecazioni partecipative dei processi decisionali pubblici. Trattandosi di questioni nodali per gli sviluppi della struttura degli ordinamenti costituzionali, i giudici dei tre ordinamenti si sono espressi in termini più ampi rispetto ai quesiti sottopostigli, trovandosi d'accordo – primariamente – su di un aspetto: i tre sistemi democratici, così come delineati dalle rispettive Costituzioni, sono ascrivibili alla 'democrazia rappresentativa'. Senza vulnerare il modello rappresentativo tutto lo strumentario democratico deve essere disciplinato in norme giuridiche necessariamente coerenti con la struttura 'parlamentare' degli ordinamenti statali e subnazionali. Non va comunque sottaciuto che a questa comparabilità di risultati si perviene a fronte di diverse modalità di accesso agli organi di giustizia costituzionale, di differenti modalità procedimentali e di logiche interpretative fondate su *ratio decidendi* tra loro talvolta eterogenee, seppur sempre coerenti con la struttura costituzionale dell'ordinamento d'appartenenza¹¹⁶.

¹¹⁶ Ricostruendo a grandi linee i passaggi delle principali pronunce che nei tre ordinamenti definiscono la centralità delle strutture democratico-rappresentative, si v., per la Spagna le sentenze STC 76/1994 de 14 de marzo 1994, fundamentos jurídicos 3 dove il Tribunale chiarisce che: «*Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y acorde con esta premisa diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa*» da leggersi in combinato con la STC 119/1995 de 17 de julio 1995, fundamentos jurídicos, p.to 2 quando stabilisce che “[...] *la participación en los asuntos públicos a que se refiere el art. 23 en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el gobierno de*

las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente [...]». In un attiguo momento storico, alla stregua dei giudici spagnoli, i magistrati austriaci colgono l'occasione, nel contesto di una pronuncia relativa alla elezione diretta dei sindaci nei comuni del *Land* Tirolo, per ribadire la centralità della struttura rappresentativo-parlamentare definente il modello democratico previsto dalla Costituzione per la Federazione e, di conseguenza, anche per i *Länder*, come in epoca più risalente era già stato stabilito da un'altra pronuncia costituzionale (VfSlg. 3134/1956). Così la pronuncia VfSlg. 13500/1993, p.to III n. 2 stabilisce che: *«das Bundesverfassungsrecht vom Grundgedanken der repräsentativen Demokratie und auch der mittelbaren Bestellung der Organe der Vollziehung geprägt ist. Es entspricht der herrschenden Lehre, das demokratische Baugesetz als repräsentativ-demokratisches Grundprinzip mit ausnahmsweise vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen direkt-demokratischen Elementen zu verstehen (vgl. etwa Merkl, Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung, in: Klecatsky (Hg.), Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung, 1968, 77 ff.). So formuliert Rill (Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direkt-demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung, 1987, 7, mwH), dass nach herrschender Lehre die "Entscheidung des Bundesverfassungsgesetzgebers für die repräsentative Demokratie ... grundlegenden Charakter" hat. In diesem Sinn hat der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 3134/1956 das parlamentarische System zu den - den Landesverfassungsgesetzgeber (und somit auch den einfachen Landesgesetzgeber) bindenden - Grundzügen der Bundesverfassung gezählt».* Per quanto riguarda infine la Corte costituzionale italiana, dal 1956 ad oggi non ha mai avuto modo di pronunciarsi in maniera risolutiva rispetto alla struttura democratica cui ricondurre la Repubblica italiana, seppur in alcuni puntuali passaggi di alcune sentenze abbia avuto modo di dimostrare come la democrazia rappresentativa - talvolta definita addirittura democrazia parlamentare a riprova della centralità rivestita dall'organo rappresentativo - sia da considerarsi alla stregua di un pilastro fondamentale su cui si sorregge il complessivo ordinamento giuridico. Così, già nel 1985 (C. cost. 154/1985), considerato in diritto p.to 5.1.), la Corte afferma: *«La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento».* Con la sentenza C. cost. 26/1997 la Corte elabora su questo punto e aggiunge, considerato in diritto p.to 3: *«[...] Ciò assume particolare importanza per il Parlamento, che è «istituto caratterizzante dell'ordinamento» (sentenza n. 154 del 1985) ed è luogo privilegiato della rappresentanza politica (cfr. sentenza n. 379 del 1996), sì che la paralisi, anche soltanto temporanea, dei meccanismi giuridici per il rinnovo delle Assemblee parlamentari urterebbe con le esigenze fondamentali della democrazia rappresentativa».* Il momento in cui però la Corte si pronuncia con più chiarezza rispetto alla struttura rappresentativa che la costituzione ha voluto imprimere all'ordinamento repubblicano è recente e si verifica nella sentenza C. cost. 1/2014, considerato in diritto p. to 3.1. quando stabilisce che: *«[...] In tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza*

I tre organi di giustizia costituzionale concordano – quantomeno in via di principio – anche sull’idea per cui la sovranità popolare non coincida con l’insieme delle istituzioni rappresentative, ma che queste ne rappresentino il nucleo fondamentale.

Così, la Corte costituzionale italiana nella sentenza C. cost. 106/2002 asserisce che l'articolo 1 della relativa Costituzione impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale la sovranità popolare si possa insediare esaurendovisi completamente¹¹⁷. Infatti, come sapientemente sostenuto dai giudici costituzionali, «il legame Parlamento-sovrani  popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit , sicch  la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit  popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l’essenza, non pu  essere condivisa nella sua assolutezza». Si consideri che «le forme e i modi nei quali la sovranit  del popolo pu  svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicit  di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali»¹¹⁸.

politica, che   al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volont  dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranit  popolare, secondo l’art. 1, co. 2, Cost».

¹¹⁷ Cfr. C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, cit., 2.

¹¹⁸ C. cost. sent. n. 106/2002, considerato in diritto p.to 4. A commento della pronuncia si rimanda a: F. PALERMO, “*Nomina sunt consequentia rerum*”. *Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 5, 2002, 1198-1208; N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno “stop” (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte Cost. n. 106/2002*, in *Amministrazione in Cammino*, 2002, disponibile al link: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2002/07/10/dalla-corte-costituzionale-uno-stop-definitivo-ai-parlamenti-regionali-nota-a-corte-cost-n-1062002/> (29.04.2016).

Diversamente la previsione della costituzione spagnola di un vero e proprio ‘diritto fondamentale alla partecipazione alle decisioni pubbliche’ (art. 23 CE), aggiunge un elemento di complessità alla questione e all’attività interpretativa del Tribunale Costituzionale in materia¹¹⁹. I giudici costituzionali hanno fornito a tal proposito una chiave di lettura ‘definitiva’ della questione, nella sentenza STC 119/1995¹²⁰ – successivamente integrata in ulteriori decisioni¹²¹ – attraverso una puntuale ricostruzione delle modalità interpretative da applicare all’art. 23. co. 1, e ai relativi svolgimenti costituzionali e normativi. In particolare, in maniera molto efficace, il Tribunale stabilisce che le forme di partecipazione passibili di rientrare nell’ambito di tutela disegnato dall’art. 23, co. 1 CE, in attuazione del mandato contenuto nell’art. 9, co. 2 CE, sono limitate ai classici istituti di partecipazione politica – rappresentativa e diretta –, escludendo i diversi meccanismi di democrazia partecipativa, laddove, nell’interpretazione del Tribunale

¹¹⁹ Come rileva infatti E. MARTIN NÚÑEZ, *La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política*, in *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, 1-14, 2: «el derecho en cuestión es uno de los que más pronunciamientos ha requerido por parte de nuestra justicia constitucional». Si aggiunga che la possibilità per i singoli individui di proporre ricorsi diretti avverso le presunte violazioni di diritti fondamentali attraverso il *recurso de amparo* amplia enormemente le occasioni per l’adozione di pronunce costituzionali relative al diritto fondamentale previsto ex art. 23 CE. Nuñez infatti continua a tal proposito stabilendo che: «*La abundancia de resoluciones por parte del Tribunal Constitucional, mayoritariamente a través de recursos de amparo, [...] ha permitido al tribunal construir toda una teoría de la representación política en sede de derechos fundamentales*».

¹²⁰ La questione che ha dato vita alla pronuncia in esame verteva sull’omissione del Comune di Barcellona di aprire una seconda fase di informazione pubblica prima dell’approvazione definitiva di un «*Plan Especial*», così come previsto dalla relativa legge, laddove fossero state apportate modifiche rilevanti al piano, intervenute dopo la prima fase ‘partecipativa’ di informazione dei cittadini. Si tratta senz’altro di un caso relativo alla partecipazione amministrativa che però offre al Tribunale l’occasione per pronunciarsi organicamente sulla questione della partecipazione complessivamente intesa.

¹²¹ Cfr. in particolare STC 103/2008 de 11 de septiembre de 2008. Per un approfondimento di questa e di ulteriori sentenze rilevanti ai fini dello sviluppo di tale giurisprudenza si rinvia, per tutti, a: C. RUIZ-RICO RUIZ, *Hacia la innovación en el estado autonómico*, cit., 40 ss.; per una lettura integrata delle due pronunce: E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía*, cit., 113-134.

costituzionale, «*difieren no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino tambien respecto a su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador*»¹²². Va comunque rilevato come i processi e gli strumenti di democrazia partecipativa previsti a livello legislativo e regolamentare non rientrerebbero nel novero dei diritti fondamentali tutelabili dunque per mezzo del ricorso di *amparo*, ma non verrebbero comunque esclusi dalla sfera di ciò che risulta costituzionalmente conforme¹²³. Così argomentando, il tribunale quindi consente a tali congegni di affondare le proprie radici nell'intricato insieme delle disposizioni costituzionali, peraltro non negando la possibilità di prevedere un relativo diritto soggettivo, che però dovrà trovare necessario svolgimento normativo in fonti giuridiche di rango legislativo¹²⁴. Tale lettura si può giustificare anche alla luce del fatto che gli strumenti di democrazia partecipativa presentano un'intensità 'decisionale' di gran lunga più debole rispetto a quella che investe i meccanismi di democrazia diretta su cui il tribunale costituzionale appone infatti limiti nettamente più rigidi¹²⁵.

¹²² STC 119/1995 de 17 de julio 1995, fundamentos jurídicos p.to 4. Il Tribunale si riferisce agli strumenti della democrazia partecipativa definendoli come «*manifestaciones del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido e sigue teniendo en las democracias actuales*». Così M. R. PEREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, cit., 5 e J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, 202-213, 206.

¹²³ Cfr. E. MARTIN NUÑEZ, *La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental*, cit., 3-4.

¹²⁴ Così M. R. PEREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, cit., 5.

¹²⁵ Il tribunale costituzionale infatti limita il ricorso agli strumenti di democrazia diretta solamente a quelli previsti dalla Costituzione, su cui si rinvia a Cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Estatutos reformados y participación ciudadana de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional*, in *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, 3, 2012, 3609-3628, 3611. Tale interpretazione restrittiva viene utilizzata per dare fondamento, nella ben nota STC 31/2010 sullo Statuto catalano, all'esclusione della possibilità di introdurre *referendum* autonomici diversi dalle figure previste dalla Costituzione. Cfr. M. R. PEREZ ALBERDI, *Democracia representativa y participación ciudadana en España*, cit., 10. Più in generale sulla STC 31/2010, si vedano: E. ÁVAREZ CONDE, R. TUR AUSINA, *El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la STC 31/2010*, in *Teoría y realidad constitucional*, 27, 2011, 315-343;

La non-esclusione della democrazia partecipativa dal novero di ciò che è da considerarsi costituzionalmente compatibile è ricavabile – a contrario – anche dal ragionamento effettuato dalla Corte costituzionale austriaca nella pronuncia VfSlg. 16.241/2001¹²⁶. Benché in questo contesto la Corte non si pronunci con esplicito riferimento a veri e propri strumenti di democrazia partecipativa, lo fa riferendosi ad uno specifico congegno della democrazia diretta, l’iniziativa popolare, così come prevista e disciplinata a livello sub-nazionale *ex art. 33, co. 6* della Costituzione del *Land Vorarlberg*. Nel farlo però ricostruisce, attraverso un’interpretazione costituzionalmente conforme, il criterio che permette di ritenere una serie di

F. BALAGUER CALLEJON, *La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la generalitat de Cataluña y el estado*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 12, 2011, 447-470 e J. M. CASTELLÀ ANDREU, *La competencia en materia de consultas populares por la vía de referendum*, cit. 308-315. È proprio l’adozione della pronuncia che la ‘questione catalana’ ha inizio ed è da tale preciso momento che si comincia ad elaborare un fitto strumentario democratico, e per taluni versi anche partecipativo, relativo alle modalità con cui pervenire all’auto-determinazione del popolo catalano. Bisogna per l’appunto notare come questo strumentario non sia mirato ad integrare gli strumenti democratici in senso generico e globalmente inteso, bensì venga sviluppato proprio con l’ambizione di perseguire un preciso obiettivo, quello della auto-determinazione e del distacco della Comunità Autonoma catalana dallo Stato spagnolo. Si deve dunque precisare, quando si indaga la questione della democrazia partecipativa in Spagna, che l’ambito catalano risulta essere potenzialmente fuorviante rispetto ad una sua trattazione oggettiva, in quanto la previsione di strumenti partecipativi sottintende ad altri scopi di natura prettamente politica. Ciò si può desumere dall’opera di: J. RIDAO I MARTIN, *La juridificaciòn del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden constitucional*, in *Revista de derecho político*, 91, 2014, 93-135.

¹²⁶ VfSlg. 16.241/2001; per approfondire si rinvia all’opera monografica di commento U. WILLI, *Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“*, New Academic Press, Wien, 2006 ed a T. ÖHLINGER, *Bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Volksgesetzgebung. Zur Verfassungsmäßigkeit der art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung*, in *Montfort, Vierteljahresschrift für Geschichte und Gegenwart Vorarlbergs*, 2000, 402-414. Si rinvia anche alla piú recente pronuncia VfSlg. 19.711/2012 in cui la Corte ribadisce il carattere ‘marginale’ rivestito dalla democrazia diretta nel contesto dell’ordinamento austriaco: «*Das demokratische Grundprinzip ist grundsätzlich in Form einer repräsentativen Demokratie ausgestaltet, die durch direkt-demokratische Instrumente lediglich ergänzt wird*».

strumenti ammissibili, o inammissibili, a livello costituzionale¹²⁷. Ciò che rende infatti agli occhi dei giudici costituzionali illegittimo lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare è l'esautorazione dell'organo rappresentativo del potere di adottare la decisione finale che secondo la Costituzione del Vorarlberg ricade in mano al corpo elettorale¹²⁸. Se questo è il criterio su cui la corte fonda la costituzionalità (o in questo caso l'incostituzionalità) degli strumenti di democrazia diretta si può desumere che gli strumenti della democrazia partecipativa innestandosi nei tradizionali procedimenti legislativi ed amministrativi e, di conseguenza, lasciando in capo agli organi rappresentativi la potestà di adottare la decisione, non si pongano in contrasto con il dettato costituzionale né con l'interpretazione datane dal *Verfassungsgerichtshof*¹²⁹.

Nell'incertezza del dettato costituzionale anche in Italia l'operazione di incoraggiamento giuridico delle pratiche partecipative viene facilitato dall'attività della Corte costituzionale, la quale nel 2004 si è espressa sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni dello Statuto della Regione Emilia Romagna riconducibili al concetto di democrazia partecipativa¹³⁰. La Consulta non fa propria questa specifica terminologia nel *corpus* della decisione, riferendosi invece più genericamente a «forme di partecipazione o di programmazione in relazione agli atti normativi e amministrativi generali».

¹²⁷ A tal proposito così si legge nella *Rechtssatz* della pronuncia: «*Das bundesstaatliche Grundprinzip der Bundesverfassung und die damit zwingend verbundene Verfassungsautonomie der Länder* (vgl. Art. 99 B-VG) *finden ihre Grenze im Kernbereich des repräsentativ-demokratischen Baugesetzes, das nur im Verfahren gemäß Art44 Abs3 B-VG geändert werden kann* (s. VfSlg. 2455/1952)». Cfr. Sul punto A. MERKL, *Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung*, in H. Klecatsky (a cura di), *Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung*, Herder, Vienna, 1968, 77 ss.

¹²⁸ Cfr. P. BUBJÄGER, *Entwicklungen in der direkten Demokratie und Bürgerbeteiligung in Vorarlberg*, in P. Bußjäger, A. Balthasar, N. Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 151-162.

¹²⁹ Questa interpretazione è avvalorata anche dalla ricostruzione fornita da A. GAMPER, *Was heißt "mehr direkte Demokratie"?*, cit., 190.

¹³⁰ C. cost. sent. 379/2004. A commento si legga: T. GROPPI, *I nuovi Statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 47, 2004.

Quanto all'oggetto del giudizio, la Corte si è pronunciata in particolare sugli artt. 17 e 19 dello statuto della Regione Emilia-Romagna che, come già visto, prevedono che l'adozione di atti normativi possa essere preceduta da istruttoria pubblica, stabilendo al contempo un diritto di partecipazione al procedimento legislativo in capo a tutti coloro che ne facciano richiesta. Tali disposizioni venivano impugnate dal governo lamentando la violazione degli artt. 97, 3 e 49 della Costituzione, in quanto le procedure partecipative previste dallo Statuto avrebbero compromesso sia il buon andamento della pubblica amministrazione in termini di efficacia ed efficienza, sia l'intero sistema di democrazia rappresentativa così come costituzionalmente definito. La Consulta fa salve tali disposizioni stabilendo espressamente che «questi istituti non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»¹³¹. La Corte costituzionale ritiene rientri nella competenza delle Regioni la previsione di strumenti partecipativi integrativi del processo legislativo, purché si tratti di «limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali ed economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti»¹³².

La Consulta, pertanto, ritiene gli strumenti partecipativi compatibili con il quadro costituzionale, purché operanti in senso complementare e non alternativo alla democrazia rappresentativa, considerata struttura portante dell'ordinamento repubblicano¹³³.

¹³¹ Punto 5 del Considerato in diritto, C. cost. sent. 379/2004.

¹³² Punto 5 del Considerato in diritto, C. cost. sent. 379/2004.

¹³³ Una lettura in senso 'positivo' delle parole della Corte è offerta da S. ARU, A. DEFFENU, *Partecipazione a livello regionale*, in A. Morelli, L. Trucco (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, 40-53, 48 laddove affermano che: «La Corte costituzionale, in sostanza, pare guardare con favore a meccanismi partecipativi in grado di convivere – senza comprimerli eccessivamente – con i principi della democrazia rappresentativa, potendo addirittura contribuire a rivitalizzarne i circuiti più rinsecchiti».

4. Dalla statica alla dinamica: ricognizione delle esperienze di democrazia partecipativa negli ordinamenti composti di civil law

Dopo aver esaminato il fondamento degli istituti riconducibili alla categoria della democrazia partecipativa, è a questo punto essenziale fornire una ricostruzione empirica di quanto sin qui elaborato in chiave teorica, dettagliando i tratti caratteristici di certune, selezionate, esperienze partecipative, instauratesi negli ordinamenti qui oggetto d'esame. Sulla scia di quanto emerso nella precedente sezione, tale ricostruzione dovrà prendere in considerazione, da un lato, le esperienze maturate nel contesto dello Stato centrale, e, dall'altro, quelle istituite a livello subnazionale. Queste ultime peraltro, in una prospettiva strettamente quantitativa, risultano essere di gran lunga più numerose. Si cercherà di individuare la *ratio* a fondamento di tale ultima affermazione, al fine di conferire sistematicità all'apparato di riflessioni che accompagnerà l'esposizione degli elementi caratterizzanti i percorsi di democrazia partecipativa. Si noti inoltre come, per l'eterogeneità che connota lo strumentario della democrazia partecipativa, non sarà possibile offrire una ricognizione esaustiva della relativa fenomenologia, per quanto si proveranno a mettere in luce le esperienze più rilevanti quanto ad efficacia e grado di innovazione giuridica¹³⁴.

Nel procedere alla mappatura delle esperienze partecipative che si andranno a selezionare si seguirà l'ordine gerarchico e piramidale che connota la struttura delle fonti del diritto: si partirà dai procedimenti di elaborazione delle fonti al suo apice – le costituzioni e le 'leggi fondamentali' degli enti subnazionali¹³⁵ –, per procedere

¹³⁴ Su questo concetto si rinvia a G. PASCUZZI, *La creatività del giurista*, Zanichelli, Bologna, 2013, *passim*.

¹³⁵ Trattandosi infatti di tre ordinamenti composti, tra loro eterogenei per quanto riguarda il grado di decentramento – come già rilevato in precedenza (v. *supra*, cap. 2, § 7) –, eterogenee risultano essere anche le previsioni costituzionali riferibili alla forma che possono assumere le 'carte fondamentali' con cui gli enti subnazionali regolamentano il loro essere unità costituenti (Regioni, Comunità Autonome e *Länder*). Se infatti, da un lato, i *Laender* austriaci, in quanto membri di uno Stato tipicamente e classicamente federale, derivano i loro poteri e la porzione di sovranità spettantegli dalle *Länderverfassungen*, che presentano i tratti tipici delle fonti costituzionali, dall'altro, le Comunità Autonome, si danno una disciplina attraverso statuti di autonomia che nella gerarchia delle fonti sono assimilabili alle leggi organiche, ossia leggi che si collocano a metà tra quelle

in seconda battuta con l'analisi delle modalità partecipative previste da fonti legislative e regolamentari imputabili sia al livello centrale che a quello delle unità costituenti. Tale *modus operandi* potrebbe far presupporre l'emersione di un certo grado di asimmetria istituzionale e nell'approccio 'creativo' di ogni singolo ente territoriale alle pratiche partecipative non essendo possibile individuare alcun obbligo costituzionale relativo alla messa in atto – tanto formale quanto sostanziale – di processi di democrazia partecipativa.

5. La democrazia partecipativa e la revisione costituzionale

Nel trattare di quei segmenti partecipativi concepiti per permettere a diverse strati della società di prendere parte alla formazione delle decisioni pubbliche, nello specifico degli atti legislativi ed amministrativi generali, è doveroso rilevare che la fonte che più di tutte necessita dell'inclusione di tutti i possibili interessati alla sua elaborazione è, per sua natura, la Costituzione. Quest'ultima è infatti «da sempre il frutto di un processo storico che riposa su un movimento creativo della società interessata e che trova in seno a essa una pluralità di attori variamente partecipi». Tuttavia, è altrettanto vero che tradizionalmente «la vera e propria elaborazione della costituzione di solito avviene [...] ad opera essenziale di un corpo rappresentativo distinto e talora notevolmente separato dalla società di

ordinarie e quelle costituzionali. Infine, le Regioni italiane sono rette da statuti regionali, leggi regionali adottate tramite un procedimento aggravato da una doppia lettura consiliare. Quanto qui si viene descrivendo, in una prospettiva d'insieme, prende il nome di *'subnational constitutionalism'*, formula che in tempi piuttosto recenti ha trovato ampia diffusione scientifica e dottrina. Cfr. Per tutti il volume di M. BURGESS, A. TARR (a cura di), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2012, di cui in particolare i contributi di P. BUBJÄGER, *Sub-national Constitutions and the Federal Constitution in Austria*, 88-106; C. VIVER, *Spain's Constitution and Statutes of Autonomy: Explaining the Evolution of Political Decentralization*, 218-236; e F. PALERMO, *Italy: A Federal Country without Federalism?*, 237-254. Inoltre, in prospettiva comparata si rinvia a J. L. MARSHFIELD, *Models of Subnational Constitutionalism*, in *Penn State Law Review*, 115, (4), 2011, 1152-1198 ed a A. GAMPER, *Constitutional Courts, Constitutional Interpretation, and Subnational Constitutionalism*, in *Perspectives on Federalism*, 6(2), 2014, 24-44, che offre una ricostruzione delle pronunce adottate dai tribunali costituzionali in materia di costituzioni e statuti subnazionali negli ordinamenti austriaco, spagnolo e statunitense.

riferimento»¹³⁶ e dunque espressione della sovranità popolare per mezzo di una replica delle logiche che sottendono alla rappresentanza parlamentare. Se ciò è senz'altro valido per quanto riguarda i processi costituenti del primo e del secondo dopoguerra, è possibile rilevare una tendenza parzialmente differente per quanto riguarda, sia, i processi di *constitution-making* di più recente generazione, sia, i processi di revisione delle costituzioni di più risalente adozione, nei quali è evidente la volontà di dare ampia valorizzazione alla dimensione partecipativa¹³⁷.

Ci si riferisce nello specifico all'istituzione di quei meccanismi partecipativi con cui si consente alla società di penetrare direttamente «nel processo di formazione della costituzione e di elaborazione delle sue norme, attraverso procedimenti più o meno formalizzati»¹³⁸, ma al di fuori dei circuiti propri della rappresentanza elettorale. È infatti possibile rilevare un ampio coinvolgimento in termini di partecipazione informale e 'dal basso' di larghe fasce della popolazione nei recenti processi costituenti degli Stati sud-americani ed africani¹³⁹. A livello

¹³⁶ Per entrambe le citazioni si v. U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, cit., 690-691.

¹³⁷ Cfr. C. SAUNDERS, *Constitution-making in the 21st century*, in *International Review of Law*, 4, 2012, 2 quando afferma che «*there is now, effectively, a universal acceptance that the authority for a Constitution must derive, in one way or another, from the people of the State concerned*»; M. VERSTEEG, *Unpopular Constitutionalism*, in *Indiana Law Journal*, 89, 2014, 1143, che allo stesso modo sostiene come: «*there has been a strong trend toward participatory procedures in constitution-making and there exists a growing consensus that such participation is the wave of the future*». Si rinvia anche a: Z. ELKINS, T. GINSBURG, J. BLOUNT, *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*, in *Temple Law Review*, 81(2), 2008, 361-382 e U. ALLEGRETTI, *Costituzioni partecipate*, cit., 87-101.

¹³⁸ U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, cit., 691.

¹³⁹ In particolare per quanto riguarda l'America Latina, si pensi al coinvolgimento popolare nell'elaborazione della Costituzione brasiliana del 1988, su cui si rinvia a: E. ROCHA, *A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*, in F. Tonelli Vaz, J. Sander Musse, R. Fonseca dos Santos (a cura di), *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*, Anfip, Brasília, 2008, 131-148, 135 e L. A. D. ARAUJO, *Poder constituinte e participação popular: considerações e advertências*, in *Justitia*, 47, 1985, 56-62 e per quanto riguarda i casi ecuadoriano e boliviano si rinvia ancora una volta a: U. ALLEGRETTI, *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, cit., 689-708. Per il caso africano, in generale, cfr. M. KIWINDA MBONDENYI, T. OJIENDA (a cura di), *Constitutionalism and Democratic*

europeo degne di menzione sono le esperienze di due Stati – Islanda ed Irlanda – che hanno previsto strumenti molto elaborati di coinvolgimento ‘deliberativo’ dei cittadini nei processi di revisione costituzionale, rappresentando un *unicum* nel quadro delle procedure costituenti partecipate¹⁴⁰.

Per quanto attiene ai casi di studio in esame, nel contesto dei processi di revisione costituzionale è innanzitutto da evidenziare l’assenza di procedure partecipative paradigmatiche, quali quelle delle esperienze insulari irlandese ed islandese. Nonostante ciò, sono comunque da rilevare due esperienze attinenti agli ideali della democrazia partecipativa, che si sono svolte in Austria e in Italia ad un

Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013, e in particolare N. I. ABDELGABAR, *International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan*, in *Verfassung und Recht in Übersee*, 46, 2013, 131-151, sul caso emblematico del Sud Sudan che a fronte della secessione del 2011 ha avviato un processo di revisione costituzionale della costituzione adottata con gli accordi di pace del 2005, in cui si è dato ampio spazio alla partecipazione popolare attraverso nell’ambito della ‘*Sudanese Initiative for Constitution Making*’. Si rimanda anche all’esperienza partecipativa del Malawi ricostruita in M. NICOLINI, M. TRETTEL, *Societal Engagement, Democratic Transition, and Constitutional Implementation in Malawi*, in Abbiate T., Böckenförde M., Federico V. (a cura di), *Public Participation in African Constitutionalism*, Routledge, Londra, 2017.

¹⁴⁰ Cfr. sul caso islandese: H. LANDEMORE, *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 2015, 166-191; L. SCIANNELLA, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. Di Marco, F. Ricci, L. Sciannella (a cura di), *La democrazia partecipativa nell’esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, ESI, Napoli, 2012, 53-79; B. BERGSSON, P. BLOKKER, *The Constitutional Experiment in Iceland*, in K. Pocza (a cura di), *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?*, Baden-Baden, 2013, 1-16; sull’esperienza irlandese cfr. C. HARRIS, G. CARNEY, D. FARRELL, *Rule By the People? Alternative Perspectives on Citizen Participation in Democratic Policymaking*, in *Administration*, 60(3), 2013, 201–209; D. FARRELL, *The 2013 Irish Constitutional Convention: A bold step or a damp squib?*, in J. O’Dowd, G. Ferrari (a cura di), *Comparative Reflections on 75 Years of the Irish Constitution*, Clarus Press, Dublin, 2013, 191 ss; D. FARRELL, E. O’MALLEY, J. SUITER, *Deliberative democracy in action Irish-style: the 2011 We the Citizens pilot citizens’ assembly*, in *Irish Political Studies*, 28, 2013, 99-113; per una prospettiva comparata dei due processi costituenti si rinvia a: S. SUTEU, *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, cit., 251-276 e T. ABBIATE, *La e-partecipazione e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, 11, 2014, 9-26.

decennio di distanza l'una dall'altra, rispettivamente nel 2003 e nel 2013, entrambe al fine di procedere ad una estesa revisione del testo costituzionale.

La prima delle due esperienze, quella austriaca, riguarda l'istituzione di una Convenzione per la riforma della Costituzione, elaborata nel 2003 ed operativa sino al 2005 (c.d. *Österreich-Konvents*). Ciò che si deve porre in rilievo è il lessico utilizzato, coincidente con l'esperienza irlandese, laddove anch'essa attribuisce il titolo di 'convenzione' all'assemblea deliberativa istituita per la revisione costituzionale. Non ci si vuole in questa sede addentrare nella complessa questione semantica inerente alle ragioni che hanno spinto ad attribuire tale nomenclatura, già di per se ricca di significato¹⁴¹, a questo specifico tipo di esperienze. Si tenga comunque a mente tale profilo definitorio in quanto, come si vedrà in seguito, non si limita alle sole pratiche partecipative di revisione costituzionale ma si estende finanche a quelle intraprese in alcuni dei processi di revisione statutaria¹⁴².

Quanto agli aspetti più sostanziali che hanno caratterizzato l'esperienza 'convenzionale' austriaca, si deve premettere come l'avvio di tale percorso sia da imputare alla volontà congiunta dei principali attori politici del Paese che, nel 2003, colsero l'occasione di procedere all'istituzione di un consesso, esterno al perimetro degli organi rappresentativi, chiamato a deliberare su una serie di questioni di fondamentale rilievo costituzionale¹⁴³, al fine di fornire alle camere una proposta sulla base della quale adottare Costituzione completamente revisionata.

Tale esperienza ha suscitato grande interesse scientifico, soprattutto nella dottrina domestica che se ne è estesamente occupata, mettendo in luce a più riprese le peculiarità strutturali, procedurali e contenutistiche del singolare processo

¹⁴¹ Su cui si rinvia, per un approfondito contributo teorico, a: G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972, *passim*. Cfr. anche *infra*, cap. 4, § 2.2.

¹⁴² Cfr. *infra*, § 6.

¹⁴³ Nove le tematiche su cui il *Konvent* era chiamato a deliberare tra cui in particolare, i diritti fondamentali, il riparto delle competenze, la struttura della giustizia amministrativa, il rapporto tra istituzioni governative e il federalismo fiscale. Per una ricognizione esaustiva delle questioni al centro del progetto convenzionale si veda il documento ufficiale di fondazione del *Konvent*, intitolato «*Die Grundsätze Des Österreich-Konvents zu Staatsreform*» disponibile, insieme a tutta la documentazione ufficiale, sulla pagina ufficiale del percorso costituente, al link: http://www.konvent.gv.at/K/Willkommen_Portal.shtml (12.05.2016).

‘costituente’¹⁴⁴. Affrontando qui solo quegli aspetti che ineriscono specificamente alla ricerca, risultano particolarmente interessanti i profili relativi alla composizione e alle modalità decisionali del *Konvent*. Quanto al primo profilo, dal documento istitutivo della convenzione emerge la volontà dei fondatori di conferire alla procedura carattere aperto e inclusivo, prevedendo che «*das Gründungskomitee erstellt weiters eine Liste von 12 bis 18 Persönlichkeiten aus dem Bereich von Rechts- und Verwaltungswissenschaften, von Organisationsfachleuten, Verwaltungspraktikern, Vertretern der Bürger/Zivilgesellschaft und anderen Persönlichkeiten, deren Mitarbeit im Konvent als wesentlich für die Erreichung der Ziele erachtet wird (Expertenpool)*». Si rileva infatti nella composizione del *Konvent* la partecipazione di molti dei portatori di interesse facenti parte del tessuto sociale austriaco (tra cui rappresentanti delle associazioni, dei sindacati ed esperti indipendenti)¹⁴⁵.

Complessivamente composto da settanta membri, il *Konvent* ha ricevuto il mandato di concludere i suoi lavori entro diciotto mesi, procedendo attraverso la suddivisione dei suoi membri in tanti sottogruppi quante erano le tematiche che dovevano essere specificamente analizzate. Si noti come nel documento recante i fondamenti della procedura, elaborato dagli stessi membri del *Konvent*, si possa cogliere la portata deliberativa dell’intero percorso costituente, laddove *ex § 3*, co.

¹⁴⁴ Tra i tanti cfr. H. HÖRTENHUBER, W. STEINER, *Der Österreich-Konvent: Vorgeschichte, Aufgaben und Erwartungen*, in A. Khol (a cura di), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2003*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien/München, 2004, 247-260; A. KHOL, C. KONRATH, *Der Österreich-Konvent. Auf dem Weg zu einer neuen Verfassung*, in Österreichische Notariatskammer (a cura di), *Festschrift Nikolaus Michalek*, Manz, Wien, 2005, S. 191-215; W. BERKA, H. SCHÄFFER, H. STOLZLECHNER, E. WIEDERIN (a cura di), *Verfassungsreform. Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents. Dokumentation des Symposions zum Gedenken an Friedrich Koja vom 2. April 2004*, NVW, Wien/Graz, 2004 e P. BUBJÄGER, R. HRBEK, (a cura di), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*, Braumüller, Wien, 2005.

¹⁴⁵ Sugli aspetti partecipativi dell’*Österreich-Konvent* si vedano i contributi di: H. HÖSELE, *Österreich-Konvent und Bürgergesellschaft*, 41-49 e K. POIER, *Verfassungsreform und Partizipation: Bürgerinnen- und Bürger- sowie zivilgesellschaftliche Beteiligung am und nach dem Österreich-Konvent*, 155-174, entrambi in E. Brix, J. Nautz, K. Poier (a cura di), *Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft*, Passagen, Wien, 2006.

1 si stabilisce l'impossibilità di ricorrere al principio maggioritario per pervenire alle decisioni, in quanto: «*Der Konvent arbeitet nach dem Konsensprinzip. Es werden – außer in Verfahrensfragen und bei der Beschlussfassung der Geschäftsordnung – keine Mehrheitsbeschlüsse gefasst*»¹⁴⁶.

La procedura, conclusasi il 28 gennaio 2005, per quanto abbia apportato un importante contributo nel dibattito costituzionale, non ha tuttavia condotto ai risultati sperati. Nel contesto di quelle che potremmo azzardare a definire delle vere e proprie assemblee deliberative non si è infatti riusciti a trovare il consenso su alcuni aspetti – relativi in particolare al riparto delle competenze – fondamentali per intraprendere l'auspicata revisione costituzionale.

La seconda delle esperienze è quella che ha visto il governo italiano dare il via nel 2013 ad un processo mirato alla raccolta di opinioni e alla creazione di un dibattito civico, sul progetto di revisione costituzionale, in atto a livello governativo¹⁴⁷. La procedura conosciuta come «Consultazione pubblica sulle riforme costituzionali», ha interessato un arco temporale di tre mesi ed ha coinvolto 203.000 persone. La consultazione si svolgeva attraverso una piattaforma *online* e riguardava tre macro-ambiti della riforma costituzionale: il bicameralismo e la forma di governo, la democrazia diretta e la struttura del decentramento istituzionale¹⁴⁸. Al termine dell'esperienza il governo ha adottato un *report*, reso pubblico *online*¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Cfr. „Grundlagen Österreich Konvent“, disponibile al link: <http://www.konvent.gv.at/K/GL/poek.pdf> (12.05.2016).

¹⁴⁷ Cfr. T. ABBIATE, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, cit., 12.

¹⁴⁸ A tal riguardo, interessa sottolineare come i cittadini abbiano sostanzialmente confermato le priorità dell'agenda politica mettendo in luce la necessità di una riforma del bicameralismo e di una revisione del regionalismo italiano. Cfr. F. PALERMO, *Participation, federalism and pluralism: challenges to decision-making and responses by constitutionalism*, in C. Fraenkl-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 31-47.

¹⁴⁹ Per tutte le informazioni relative alla procedura di consultazione partecipata cfr: http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf (17.06.2016). Si evidenzia l'ampio ricorso allo strumentario informatico nell'elaborazione dei diversi processi costituenti partecipati, nei quali si ricorre ad internet per raggiungere in maniera

Seppur in maniera profondamente differente dall'esperienza austriaca, anche in questa procedura hanno trovato applicazione gli elementi contemplati nella definizione di democrazia partecipativa: il coinvolgimento 'deliberativo' di tutti i possibili interessati, su istanza dell'ente pubblico, attraverso una procedura basata sullo scambio del consenso.

Ciò che preme evidenziare riguarda l'efficacia degli esiti della procedura partecipata. I risultati della consultazione non sono infatti stati presi in considerazione – quantomeno in maniera verificabile – nel prosieguo del processo di riforma costituzionale. Ciò si potrebbe imputare ad un cambio politico intervenuto alla guida del governo. Non solo, il nuovo governo non ha dato conto in alcuna sede dei risultati emersi nel contesto dell'*iter* partecipativo, né del loro possibile utilizzo nell'ambito del processo di revisione costituzionale, rendendo così l'intero processo non solo inefficace ma anche impercettibile, vanificando di conseguenza le opportunità offerte dal ricorso alla procedura partecipata e, più in generale, frustrando il significato attribuito alla stessa volontà partecipativa dei cittadini¹⁵⁰.

Ricollegandosi a questa riflessione, uno degli aspetti che risulta accomunare le esperienze descritte inerisce proprio alla mancanza di chiarezza rispetto agli effetti che queste ultime hanno avuto e avrebbero dovuto avere sui processi di riforma costituzionale. Per quanto in questa sede non ci si voglia addentrare in valutazione di merito, si deve tuttavia rilevare l'impossibilità di valutare il grado di impatto di queste esperienze sui fallimenti dei rispettivi processi di revisione costituzionale.

In via del tutto ipotetica, ciò si potrebbe attribuire all'assenza di previsioni di un trattamento sanzionatorio da applicarsi in caso di mancata considerazione degli esiti di un processo partecipativo. Si desume pertanto che regolamentazioni di tal

capillare tutte le fasce della società. Sul ricorso alla rete nei processi di democrazia partecipativa, sulla differenza tra *e-voting* e *e-participation* e sui benefici che la democrazia partecipativa può derivare «dall'utilizzo delle nuove tecnologie e dalle ampie possibilità di comunicazione messe a disposizione da esse», si rinvia all'esauritivo contributo di: R. NANNUCCI, M. A. BIASIOLI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'E-Democracy*, in *Informatica e diritto*, XIII, 2004, 67-119, 98.

¹⁵⁰ Si v. F. PALERMO, *Participation, federalism and pluralism: challenges to decision-making and responses by constitutionalism*, cit., 31-47.

fatta consentirebbero di evitare la ‘mercificazione’ delle procedure partecipative e il loro assoggettamento alla profonda instabilità che connota le dinamiche politiche¹⁵¹.

6. Processi partecipativi nel ‘costituzionalismo’ subnazionale: il caso delle Regioni italiane a statuto speciale

Se l’analisi delle ‘carte fondamentali’ subnazionali ha consentito di mettere nero su bianco la volontà degli enti territoriali di sollecitare l’introduzione di *democratic innovations* nei processi decisionali, ci si chiede se sia altrettanto possibile individuare percorsi di democrazia partecipativa predisposti per l’elaborazione stessa delle costituzioni subnazionali ovvero delle carte statutarie, analogamente a quanto rilevato a livello costituzionale. A tale quesito è possibile rispondere affermativamente, alla luce della peculiare esperienza delle Regioni italiane a statuto speciale che, in tempi più o meno recenti, hanno avviato procedure partecipative di revisione statutaria.

A fronte delle revisioni costituzionali introdotte nei primi anni duemila, e dell’inciso – «sino all’adeguamento dei rispettivi statuti» – posto in apertura dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, le Regioni a Statuto Speciale a partire dal 2004 hanno attivato procedure per aggiornare gli statuti speciali. Ciò è stato perseguito tramite processi di democrazia partecipativa o, come altrove definito, di «*outsourcing* parziale» del processo di revisione statutaria¹⁵².

Esemplificando, la Regione Friuli Venezia ha per prima adottato la legge istitutiva della «Convenzione per la stesura del nuovo Statuto» il 16 marzo 2004¹⁵³. Il compito di tale organismo consisteva nell’esaminare, discutere ed approfondire i contenuti del nuovo Statuto regionale, cercando di far confluire attorno ad essi il più ampio consenso possibile della ‘società regionale’. Le opinioni espresse ed il consenso formatosi in seno a quest’organo, raccolti in un documento riassuntivo

¹⁵¹ Sulla questione degli effetti che produce la democrazia partecipativa si v. *infra*, cap. 5, § 3.4.

¹⁵² F. PALERMO, *Verso una riforma partecipata dello Statuto di Autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata*, in *Informator. Rivista giuridico amministrativa per il Trentino – Alto Adige*, 3, 2015, 9-15, 12.

¹⁵³ L. r. 2 aprile 2004, n. 12.

finale, sono poi stati trasmessi alle istituzioni rappresentative, obbligate sì a considerarli ma non a conformarvisi nella decisione finale. Alla convenzione erano chiamate a prendere parte istanze non strettamente politiche, così da rappresentare la comunità regionale in tutte le sue principali espressioni: territoriale, sociale, economica e culturale¹⁵⁴.

Nel 2006, Sardegna e Valle d'Aosta istituivano altre due assemblee di revisione statutaria che replicavano ampiamente l'esperienza friulana: la «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo»¹⁵⁵ e la «Convenzione per l'autonomia dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta»¹⁵⁶. Entrambi gli organi intendevano rappresentare tutte le categorie sociali (professioni, sindacati, associazioni ecc.) nel contesto di un processo di elaborazione deliberativa di una riforma statutaria, aperta e plurale.

Quanto agli elementi che accomunano le tre esperienze, si rilevano in particolare: la composizione mista delle assemblee, formate da rappresentanti politici e della società civile; la previsione di un numero ridotto di componenti (tra i quindici e i cinquanta) al fine di non aggravare proceduralmente i lavori dei consessi; il meccanismo decisionale ispirato a metodologie consensuali, non maggioritarie; una suddivisione del lavoro in più fasi, in cui ad un primo momento di lavoro preliminare delle assemblee seguiva una fase di coinvolgimento di tutti gli interessati¹⁵⁷. Così è accaduto per entrambe le assemblee valdostana e sarda le quali, una volta elaborato il documento preliminare, lo hanno sottoposto alla intera

¹⁵⁴ Cfr. A. FESTA, *La convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della regione autonoma Friuli Venezia-Giulia*, in *Federalismi.it*, 3, 2005, 1-11.

¹⁵⁵ L.r. 3 maggio 2006 n. 7. La rubrica della legge «Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo» ha permesso alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla porzione di sovranità in capo alle Regioni a Statuto Speciale. La corte nella sent. 365/2007, dichiarando la legge parzialmente incostituzionale, chiarisce infatti come le Regioni, anche a fronte della riforma costituzionale del 2001, restano enti portatori di autonomia e non già di sovranità che rimane invece solo in capo allo Stato centrale.

¹⁵⁶ L. r. 29 dicembre 2006, n. 35.

¹⁵⁷ Così F. PALERMO, *Verso una riforma partecipata dello Statuto di Autonomia*, cit. 13.

comunità regionale (attraverso dei *Forum*) per poi approvarlo in via definitiva e trasmetterlo nella sua versione finale al consiglio regionale¹⁵⁸.

A distanza di quasi dieci anni, nel 2015 si è riproposta la volontà di avviare procedure di revisione statutaria ‘partecipata’ questa volta nel contesto della Regione a statuto speciale Trentino-Alto Adige o meglio, come si vedrà in seguito, nelle due Province Autonome di Bolzano e Trento. La legge della Provincia autonoma di Bolzano, L. p. 23 aprile 2015 n. 3, ha previsto l’istituzione di una convenzione provinciale – la «Convenzione sull’Alto Adige» – investita del compito, *ex art.* 1 co. 1, di esaminare una bozza riguardante sia gli adeguamenti istituzionali che le necessarie integrazioni allo Statuto di autonomia, di discuterla e presentarla al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano. Ciò al fine di garantire un ampio coinvolgimento della società civile altoatesina alla riforma dello Statuto di autonomia. È previsto che la convenzione sia formata da trentatré membri di cui quattro scelti tra i nove nominativi proposti dal consiglio provinciale; due membri delle associazioni più rappresentative degli imprenditori e due dei sindacati; cinque esperti di diritto; dodici membri nominati dal consiglio provinciale su proposta dei gruppi consiliari di minoranza e maggioranza; otto componenti espressione della società civile non organizzata selezionati tra i cento privati cittadini che compongono il «*forum dei cento*» di cui all’art. 5, co. 2 della legge istitutiva¹⁵⁹.

È questo l’aspetto più innovativo del processo altoatesino, la previsione del diretto coinvolgimento dei cittadini ‘comuni’ nell’intero procedimento di revisione statutaria, anche nella composizione dell’assemblea ‘convenzionale’. Oltre ad essere il bacino da cui selezionare gli otto componenti ‘civili’ della Convenzione, il *forum dei cento* funge anche da raccordo con la società, rappresentando un canale di discussione permanente con la convenzione stessa, da intrattenersi via *web*. I suoi membri sono stati selezionati attraverso il c.d. ‘metodo del microcosmo’, che consiste nell’estrazione casuale dei membri, benché sulla base di un

¹⁵⁸ Cfr. ISSIRFA, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2007, 105-106.

¹⁵⁹ Cfr. M. ROSINI, *Il processo di adeguamento degli Statuti speciali si rimette in moto? La convenzione sull’Alto Adige/ Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2015, 1-11, 6-7.

campionamento previo della comunità di riferimento così da rispecchiare il più diffusamente possibile tutti gli interessi presenti nella società¹⁶⁰. L'attivazione della Convenzione è stata preceduta inoltre da una serie di incontri della durata di una giornata, condotti con il metodo dell'*Open Space* e aperti a tutti i consociati per offrire ai cittadini e ai rappresentanti politici la possibilità di effettuare una preliminare ricognizione intorno ai temi da privilegiare nelle successive fasi operative della convenzione.

Una delle critiche mosse al percorso attivato in Provincia di Bolzano riguarda l'esclusione della vicina Provincia di Trento dalla procedura convenzionale, necessitandosi infatti del consenso di entrambe le Province sul medesimo testo per procedere alla riforma del comune Statuto di Autonomia della Regione Trentino Alto-Adige¹⁶¹.

Per ovviare a tale asimmetria procedurale, la Provincia di Trento con legge provinciale, (l.p. 1/2016) ha istituito a sua volta la 'Consulta per lo Statuto speciale', organismo cui è attribuito il compito di promuovere la partecipazione della comunità e di coinvolgere i cittadini e le parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale¹⁶².

La legge prevede che la consulta risieda presso l'Assemblea legislativa provinciale, che sia nominata dal presidente del consiglio e che la sua attività si debba concludere entro un anno dalla sua attivazione. Secondo l'art. 2, questa sarà composta da venticinque membri, mirando a fornire un'adeguata rappresentanza di genere¹⁶³.

¹⁶⁰ Così L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 17-18. Cfr. *infra*, cap. 5, § 3.1.

¹⁶¹ F. PALERMO, *Verso una riforma partecipata dello Statuto di Autonomia*, cit. 9.

¹⁶² Cfr. il sito istituzionale della Consulta: <https://www.riformastatuto.tn.it/La-Consulta-per-la-riforma-dello-Statuto/La-consulta/Le-regole> (26.05.2016).

¹⁶³ Di questi: tre componenti designati dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello provinciale nei settori dell'agricoltura, dell'industria, dell'artigianato, del commercio e del turismo; un componente designato dalla Federazione trentina della cooperazione; tre componenti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello provinciale; tre componenti designati dal Consiglio delle autonomie locali; un componente designato dalla conferenza delle minoranze linguistiche; tre componenti in rappresentanza delle associazioni e organizzazioni portatrici di interessi sociali, culturali e ambientali con sede in

La consulta trentina si distingue da quella altoatesina presentando caratteri più simili ai percorsi intrapresi nelle altre Regioni a statuto speciale. A tal proposito si rileva come ad una fase preliminare di lavoro interna alla consulta segua un vero e proprio processo partecipativo, mirato alla condivisione e al dibattito dei contenuti della proposta di revisione con tutta la società civile. Tale processo partecipativo sarà aperto ai cittadini, agli enti pubblici, alle associazioni e alle organizzazioni portatrici di interessi economici, sociali, culturali e ambientali che hanno sede in provincia e potrà consistere di dibattiti pubblici, anche a livello territoriale, tavoli di approfondimento su tematiche specifiche, di audizioni e di raccolte di osservazioni in forma scritta¹⁶⁴. Si prevede inoltre che la Consulta debba intrattenere rapporti con la Convenzione della Provincia Autonoma di Bolzano e con il Consiglio regionale per facilitare l'effettivo svolgimento della procedura regionale di revisione statutaria prevista dall'art. 103, co. 2 dello Statuto speciale.

Quanto all'efficacia di tali procedure è comunque da rilevare che le passate esperienze friulana, valdostana e sarda si sono tradotte in nulla di fatto, poiché i documenti prodotti nelle convenzioni si sono arenati per svariate ragioni, primariamente di ordine politico, in quelle fasi di revisione statutaria di competenza del parlamento nazionale¹⁶⁵. L'esperienza della Regione Trentino Alto Adige, o per meglio dire dei consessi partecipativi innestati nelle due province autonome, non può ad oggi essere oggetto di valutazioni essendo tuttora in corso.

7. Il ricorso alla democrazia partecipativa nell'elaborazione di atti normativi e nelle previsioni legislative a livello centrale

7.1. Un excursus sul caso del dibattito pubblico francese: la democrazia partecipativa in un ordinamento unitario

provincia; due componenti esperti in diritto pubblico, costituzionale o regionale, designati dall'Università degli studi di Trento; ed infine nove componenti nominati dal Presidente del Consiglio fra i consiglieri provinciali in base alle designazioni della conferenza dei presidenti dei gruppi consiliari.

¹⁶⁴ Sulla democrazia partecipativa in Provincia Autonoma di Trento si rinvia a: M. TRETTEL, *Democrazia diretta e partecipativa nella Provincia Autonoma di Trento*, *Informatore*, 3, 2015, 25-28.

¹⁶⁵ Cfr. M. ROSINI, *Il processo di adeguamento degli Statuti speciali si rimette in moto?*, cit. 5.

Seguendo la struttura impressa a questa ricerca, si intende ora procedere nel tentativo di individuare pratiche e disposizioni riconducibili alla categoria della democrazia partecipativa in primo luogo rispetto ai livelli centrali di governo. Si deve comunque sottolineare, come a più riprese rimarcato dagli studi in materia, che l'attuazione di processi di democrazia partecipativa attiene primariamente al livello subnazionale ed a quello locale¹⁶⁶. Nonostante ciò non si può comunque escludere dalla trattazione una panoramica su quei dispositivi attuati formalmente ovvero attivati in maniera informale¹⁶⁷, finalizzati all'apertura dei processi decisionali statali in un'ottica inclusiva e deliberativa.

¹⁶⁶ *Ex plurimis* cfr. U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale*, cit., 281-297 e K. P. SOMMERMANN, *Citizen Participation in Multi-level Democracies – An introduction*, cit., 8, quando rileva come: «*multi-level democracy offers a greater range of political rights. A multitude of territorially rooted and democratically organised entities allows differentiated opinion-forming processes and mechanisms of vertical checks and balances*».

¹⁶⁷ La distinzione tra processi partecipativi formali e informali e le ragioni che la fondano vengono abilmente delineate da D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 143-188, 157-158: «Si è di fatto già annotato che il metodo della partecipazione può tradursi sia in fenomeni informali che formalizzati. Informali, allorquando essa vive e si manifesta in una tensione a moltiplicare e rafforzare il legame tra cittadini e istituzioni, alla ricerca di nuove e più efficaci connessioni tra Stato-comunità e Stato-apparato. Quando è, in sostanza, pratica ed esercizio costante di avvicinamento e conoscenza, richiesta d'ascolto e di risposte, che trova spazio e diffusione specialmente a livello locale laddove i due interlocutori riescono meglio a conoscersi, dialogare e intendersi. Formalizzati, allorquando invece l'ordinamento, avendo avvertito la rilevanza di una certa tipologia di connessione fra i cittadini e gli organi esercenti il potere, abbia da una parte regolato le fasi, le modalità e i tempi del relativo procedimento e, dall'altra, pur nell'incertezza dell'esito, abbia preventivamente assegnato a esso un valore determinato, ne abbia definito gli effetti. Procedendo in questo senso, si riescono ad apprezzare le differenze intercorrenti tra «pratiche partecipative» e «istituti della partecipazione», e anche a cogliere la possibilità di una evoluzione delle prime nei secondi. Si deve però immediatamente avvertire come la distinzione appena proposta non coincida affatto con una ripartizione tra fenomeni irrilevanti e rilevanti sotto il profilo giuridico, ma piuttosto tra il carattere meta (o pre) giuridico dei primi, e quello sicuramente giuridico dei secondi». Sul punto si v. *infra*, cap. 5, § 3.3.

Al di là dei casi di studio qui presi in esame, risulta a questo proposito particolarmente interessante – se non addirittura archetipica – l’esperienza francese del dibattito pubblico (*débat public*). Si potrebbe qui obiettare che in Francia il livello di governo centrale rappresenti plausibilmente l’unica sfera governativa legittimata a dare formale istituzionalizzazione a procedure democratiche differenti da quelle rappresentative e dunque non sorprenda affatto come nel contesto di un paese a struttura centralizzata, l’apporto di innovazione istituzionale sia da individuarsi al livello della legislazione statale¹⁶⁸. A sostegno di tale obiezione si sottolinea ancora una volta che, laddove gli Stati presentano un tangibile grado di decentramento politico e legislativo, le unità costituenti, come sopra visto quanto alle carte statutarie, sono generalmente il principale motore dello sviluppo di pratiche democratiche innovative in prospettiva deliberativa e partecipativa.

Nonostante si accolga senza riserve tale osservazione, condividendone peraltro le ragioni di fondo, si deve al tempo stesso rilevare come nell’esperienza ‘unitaria’ francese si possa registrare l’implementazione di meccanismi democratici sperimentali anche livello locale; queste intervengono però in via eminentemente informale, rendendo così arduo procedere ad una complessiva mappatura delle stesse¹⁶⁹. Ciò permette di desumere come le dinamiche della democrazia partecipativa muovano, seppur con modalità del tutto singolari, anche al di là dei soli ordinamenti connotati da una struttura regionale o federale e trovino spazi per svilupparsi là dove gli schemi istituzionali lo consentono.

Tornando al dibattito pubblico, la sua origine si deve collocare al principio degli anni novanta quando, a seguito delle vigorose proteste sorte a fronte della

¹⁶⁸ Si potrebbe eccepire che la classificazione dello Stato francese alla stregua di un ordinamento puramente centrale mostri ad oggi il suo limite, laddove le recenti riforme statali intervenute in Francia hanno portato ad un più alto grado di decentramento interno rendendo così più sfumata una classificazione tradizionalmente definita da una netta delimitazione concettuale. In ogni caso la Francia rimane un esempio di Stato unitario, non presentando ancora i caratteri necessari per essere considerato alla stregua di uno Stato regionale. Cfr. V. CORNELI, *Francia: il nuovo modello di decentramento e la riforma dell'azione pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.

¹⁶⁹ Cfr. T. CHIAMPARINO, *Le maschere della rappresentanza*, cit., 105-138; in prospettiva teorica, cfr. A. BOUVIER, *Democratie deliberative, democratie debattante, democratie participative*, cit., 5-34.

progettazione di una linea ferroviaria ad alta velocità tra Lione e Marsiglia, il governo francese decise di ricorrere a delle arene deliberative quale strumento decisionale finalizzato al coinvolgimento di tutte le parti interessate alla pianificazione e alla realizzazione di grandi infrastrutture.

Così, il 2 febbraio 1995, venne adottata la *Loi Barnier*, una legge settoriale sulla protezione ambientale, in cui si delinea l'organo attorno a cui si costruisce l'intero processo di dibattito pubblico, la *Commission Nationale du Débat Public* (CNDP)¹⁷⁰. La commissione assume la forma di un'autorità amministrativa indipendente¹⁷¹, così come statuito nel 2002 dalla *loi de démocratie de proximité*¹⁷², si compone di venticinque membri, rappresentanti di istanze politiche, economiche e socio-culturali eterogenee.

La CNDP è responsabile di assicurare che la procedura di pianificazione di progetti infrastrutturali di impatto nazionale preveda al suo interno un dibattito pubblico, aperto e trasparente tra tutte le parti interessate¹⁷³. In tal senso, la finalità ultima del dibattito pubblico consiste nella raccolta e nell'elaborazione 'deliberativa' di tutte le posizioni che emergono in relazione all'attività progettuale di un'opera pubblica, in maniera da garantire, nella successiva fase esecutiva, un più alto grado di consenso circa la materiale realizzazione della stessa. Concretamente, la legge prevede che la CNDP sia chiamata ad intervenire ed

¹⁷⁰ Cfr. B. DELAUNAY, *El debate público*, in *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, 6, 2008, 23-33.

¹⁷¹ Precisando il significato di questa nozione, si tratta di «un'istituzione che agisce in nome dello Stato, ma non è subordinata al governo, né tanto meno a un'amministrazione; le sue regole organizzative e di funzionamento le garantiscono un'azione pienamente autonoma per intervenire, a seconda dei casi, sia in materia di libertà pubbliche, sia nei campi ove sia necessario applicare il concetto di mediazione sociale, o quello di un soggetto terzo quale garante. La CNDP corrisponde a quest'ultimo caso: si tratta infatti di un'autorità chiamata ad agire da terzo garante tra il committente dell'opera e il pubblico, con l'obiettivo di tutelare la fiducia del pubblico nella qualità, nell'onestà e nella trasparenza della procedura», cfr. Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 101-114, 104.

¹⁷² *Loi n. 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*.

¹⁷³ Cfr. J. M. FOURNIAU, *Débat public*, in AA. VV. (a cura di), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, GIS Démocratie et Participation*, Paris, 2013, disponibile al link: <http://www.dicopart.fr/it/dico/debat-public> (08.06.2016).

attivare il dibattito pubblico nell'ambito di tutti i progetti infrastrutturali che superino una determinata soglia economica, stabilita annualmente in un regolamento dal Consiglio di Stato¹⁷⁴. La commissione ha il compito di gestire l'intera procedura, che non può durare più di quattro mesi. Il dibattito pubblico è aperto all'intera cittadinanza e deve svolgersi nei dintorni dell'area in cui si prevede la costruzione dell'infrastruttura in questione. Inoltre, la commissione deve invitare quanti nutrano un interesse concreto e materiale nei confronti della realizzazione della stessa. In conclusione della procedura dibattimentale il presidente della CNDP è tenuto a riportare tutte le posizioni emerse nel corso del dibattito nonché il bilancio finale dell'esperienza, in un resoconto conclusivo da portare obbligatoriamente a conoscenza del pubblico. Nei tre mesi successivi alla redazione di tale documento, il committente dell'opera deve rendere noto come intende procedere rispetto all'idea progettuale iniziale, motivando la sua scelta sulla base delle evidenze emerse nel corso del dibattito pubblico¹⁷⁵. Quanto agli effetti delle procedure dibattimentali si registra come, nella maggior parte dei casi, i progetti proposti dai committenti, discussi nel corso della procedura, siano stati poi effettivamente modificati rispetto alla loro concezione iniziale, ed in casi più rari siano addirittura stati ritirati¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Come illustra Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, cit., 105: «il decreto applicativo della legge elenca tutte le categorie di operazioni che rientrano nella procedura, sia per le infrastrutture lineari (autostrade, linee ferroviarie, linee elettriche ad altissima tensione, gasdotti, ecc.) che per quelle puntuali (porti, aeroporti, dighe, centrali nucleari, ecc.) Per ogni categoria sono previste due soglie, in relazione al costo del progetto. Al di là di quella superiore, il committente deve obbligatoriamente sottoporre il progetto alla CNDP. Per la fascia compresa tra le due soglie è obbligatorio rendere pubbliche le caratteristiche del progetto, che a questo punto potrà essere sottoposto alla CNDP dallo stesso committente, oppure per iniziativa di dieci parlamentari, di una comunità locale interessata o di un'associazione di tutela ambientale riconosciuta a livello nazionale».

¹⁷⁵ Cfr. B. DELAUNAY, *El debate público*, cit., 31.

¹⁷⁶ Sugli effetti del dibattito pubblico si rinvia ancora una volta a: Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, cit., 108-109. Per approfondire cfr. M. REVEL, C. BLATRIX, L. BLONDIAUX, J. M. FOURNIAU, B. H. DUBREUIL, R. LEFEBVRE (a cura di), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, *passim*; C. BOVA, *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in G. C. De Martin, D.

L'apporto innovativo dell'esperienza francese risiede primariamente nelle modalità inclusive e partecipative previste dal dibattito pubblico, che deve necessariamente aprirsi nella fase iniziale della progettazione infrastrutturale, ossia in un momento tale per cui le posizioni formatesi in seno alla discussione deliberativa possano effettivamente svolgere un effetto sugli esiti della pianificazione dell'opera infrastrutturale.

Non v'è dubbio che si tratti di una procedura strettamente afferente alla sfera amministrativa, e dunque parzialmente estranea all'ambito di interesse di questa ricerca, tuttavia il suo carattere 'generalistico' – da riscontrarsi nel coinvolgimento di tutti gli interessi toccati dalla procedura – la riporta nell'area di competenza della trattazione. Invero, per quanto procedure amministrative di tipo 'inclusivo' in materia ambientale siano rinvenibili in molti ordinamenti – si pensi solo alle procedure di valutazione di impatto ambientale¹⁷⁷ – il dibattito pubblico rimane unico nel suo genere, rivolgendosi a tutti i possibili interessati, impiegando metodi propri della democrazia deliberativa. Ciò la distingue infatti dalle tradizionali concertazioni amministrative, generalmente riservate a corpi intermedi quali le comunità locali, gli organismi socio-economici o le associazioni¹⁷⁸.

È inoltre possibile astrarre tale 'modello partecipativo' dalla sua mera finalità 'settoriale' per applicarlo idealmente ad altre esperienze e necessità emergenti nei processi di *decision-making* pubblico. Così, il modello 'dibattito pubblico' è stato ripreso in diverse esperienze subnazionali¹⁷⁹ e viene spesso segnalato quale

Bolognino (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, 211-246.

¹⁷⁷ Cfr. M. FEOLA, *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, cit., *passim*.

¹⁷⁸ Così Y. MANSILLON, *L'esperienza del débat public in Francia*, cit., 106.

¹⁷⁹ Si veda in particolare l'esperienza del dibattito pubblico toscano su cui si v. *infra*, § 8.2. Cfr. V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013 e dei concreti esperimenti pratici relativi alla variante autostradale di Genova e all'insediamento turistico di Castelfalfi. Cfr. L. BOBBIO, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova* e P. BALDESCHI, *Insegnamenti di un caso di democrazia partecipativa nel governo del territorio: l'insediamento turistico di Castelfalfi*,

dispositivo potenzialmente replicabile nell'attivazione di pratiche partecipative da svolgersi a livello centrale¹⁸⁰. Come si vedrà meglio oltre, quella del *débat public* è invero una delle rare esperienze partecipative formalmente regolate a livello centrale, attivate con continuità ed i cui effetti hanno una efficacia tangibile sugli *output* progettuali rispetto a cui il dibattito pubblico si è svolto.

A fronte dei vantaggi offerti dallo strumento del dibattito pubblico, nell'aprile del 2016 il Consiglio dei Ministri italiano in occasione dell'approvazione del nuovo Codice degli Appalti (d.lgs. 50/2016) vi ha introdotto una previsione volta a realizzare dibattiti pubblici sulle grandi infrastrutture che interessano il paese (art. 22). Nonostante questa rappresenti una grande novità nel panorama legislativo italiano, non è possibile effettuare alcuna valutazione quanto alla sua introduzione, in quanto le modalità attuative del dibattito pubblico dovranno essere definite in un decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, ad oggi ancora da adottare.

7.2. La democrazia partecipativa a livello statale in Austria...

Muovendo dal caso francese e dalle problematiche che questo può sollevare se messo in relazione alla struttura centralizzata dell'ordinamento, si tratta ora di esaminare come i meccanismi della democrazia partecipativa si siano atteggiati rispetto ai casi di studio che, manifestando invece i caratteri tipici degli Stati composti, presentano anche un maggiore grado di complessità analitica, dovuta all'avvio di pratiche partecipative su più livelli di governo. Rischiando di incorrere in una ripetizione ma ritenendo fondamentale tale aspetto per la comprensione complessiva del fenomeno, è da evidenziarsi ancora una volta, come la gran parte delle pratiche partecipative sia infatti da riferirsi al livello subnazionale¹⁸¹.

Ciononostante, anche in questi ordinamenti è possibile rilevare alcuni dispositivi parzialmente attribuibili al *genus* 'democrazia partecipativa' e

entrambi in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 285-298; 161-174.

¹⁸⁰ Cfr. M. VITTORI, *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

¹⁸¹ Come rilevato da U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., 175-217.

generalmente coincidenti con procedure di tipo consultivo, attivate nei processi di elaborazione delle fonti giuridiche statali.

Così in tempi recenti si è svolto in Austria a livello federale un processo di stampo partecipativo finalizzato all'elaborazione del programma per lo sviluppo rurale per gli anni 2014-2020¹⁸². Per coinvolgere i cittadini nella procedura di programmazione si è ricorso alla pratica partecipativa del *Bürgerrat*, come si vedrà più avanti più volte sperimentato a livello comunale e subnazionale nel *Land Vorarlberg*¹⁸³, avviata su istanza del Ministero federale competente per l'ambiente e l'agricoltura nel settembre del 2012. Vi si coinvolgevano dodici cittadini selezionati secondo il metodo del campionamento casuale dai registri delle città capoluogo dei *Länder* austriaci. In particolare la procedura prevedeva l'attivazione di un'assemblea informativa e deliberativa della durata di due giornate al termine delle quali i cittadini coinvolti sono stati chiamati a presentare le loro riflessioni ed i loro suggerimenti in forma di raccomandazioni scritte ai soggetti incaricati di adottare l'atto normativo finale¹⁸⁴. Si tratta senz'altro di un'esperienza che presenta tutti i caratteri necessari per essere qualificata come di democrazia partecipativa.

Ciò che la distingue dall'appena analizzato dibattito pubblico è l'assenza di un quadro normativo che ne preveda l'obbligatoria attivazione o che imponga la valutazione degli esiti nel momento dell'adozione dell'atto finale¹⁸⁵. La mancanza di una siffatta previsione normativa porta a due potenziali conseguenze: la prima inerente alla scarsa effettività delle posizioni raggiunte nel corso della procedura partecipativa e la seconda riguardante la continuità insita nell'attivazione di tali processi democratici. Infatti, laddove non sia prescritto l'utilizzo di tali dispositivi, né in senso facoltativo né tantomeno in modo obbligatorio, gli enti pubblici avranno

¹⁸² Il c.d. *Programm zur Entwicklung des Laendlichen Raumes* – ELER.

¹⁸³ Cfr. M. HELLRIGL, *Bürgerraete in Vorarlberg*, in P. Bußjäger, A. Balthasar, N. Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 163-168. Cfr. *infra*, § 8.1.

¹⁸⁴ Cfr. K. ARBTER (a cura di), *Endbericht: 1. Bundesweiter BürgerInnenrat zur Zukunft der Landwirtschaft*, 2013, disponibile al link: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buerat_Zukunft_LW_Endbericht_endg_2.pdf (10.06.2016).

¹⁸⁵ Cfr. D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza*, cit., 157-158.

la piena discrezionalità di decidere quando ricorrervi, rischiando così di trasferire tale discrezionalità anche alle modalità di utilizzo dei risultati raggiunti nelle fasi partecipative del *decision-making*.

Da un'analisi della procedura legislativa federale austriaca è inoltre possibile rilevare la presenza di una 'prassi costituzionale' funzionale all'apertura del processo normativo ad istanze differenti da quelle strettamente parlamentari: il *Begutachtungsverfahren*. Si tratta di uno strumento informale ma comunque altamente utilizzato tramite il quale i progetti legislativi vengono sottoposti all'attenzione di alcuni enti istituzionali (in particolare al servizio costituzionale della presidenza del consiglio) al fine di ottenere un parere sulla costituzionalità e sull'opportunità politica del testo della legge. Si tratta di uno strumento con cui si procede ad esternalizzare ad organi non rientranti nella compagine rappresentativa il compito di fornire una consulenza, non vincolante e non obbligatoria, sui contenuti del progetto legislativo in esame¹⁸⁶. È palese come tale procedura non possa essere assimilata ad una prassi di democrazia partecipativa, pur rappresentando un'apertura in senso pluralistico del processo legislativo. Nonostante ciò, risulta di grande interesse ai fini della presente ricerca in quanto all'art. 58 della *Oberösterreichische Landesverfassung*¹⁸⁷ è possibile incontrare una declinazione partecipativa del *Begutachtungsverfahren*. La norma prevede infatti che, in caso di disegni di legge di 'particolare rilevanza', il parlamento subnazionale possa decidere di sottoporli a consultazione popolare (*Bürgerinnen- und Bürger-Begutachtungsverfahren*). Vi è invece obbligato quando i disegni di legge siano di iniziativa popolare. Per quanto nella disciplina del *Land* tale fase partecipativa sia prevista solo alla stregua di un momento auditivo delle istanze popolari, che devono pervenire alle autorità interessate in forma scritta entro sei settimane dall'apertura della procedura, nella prassi federale la *Begutachtung* 'popolare' potrebbe, in via

¹⁸⁶ Cfr. G. LIENBACHER, *Die präventive Rechtskontrolle in Österreich*, in *Leges*, 3, 2010, 395-409, 405-408 e G. LIENBACHER, B. GRZESZICK, *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat*, in G. Lienbacher, et al. (a cura di), *Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster*, de Gruyter, Berlin, 2012, 7-112.

¹⁸⁷ LGBl.Nr. 122/1991.

ipotetica, essere impiegata quale metodo consultivo attivabile qualora ritenuto necessario, per l'elaborazione di atti decisionali di particolare rilevanza per l'intero *demos* federale¹⁸⁸.

7.3. (segue) ...in Italia e in Spagna

Spostando il focus dell'analisi sul caso italiano, si dà conto di come negli ultimi anni, sulla scia delle tendenze emerse in seno all'Unione Europea nel contesto dei processi di c.d. *Better regulation*, si sia tentato di dare veste 'formale' alla partecipazione dei privati nei processi decisionali delle amministrazioni statali¹⁸⁹. Ciò è stato perseguito in particolare nel contesto dell'implementazione legislativa dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) intervenuta con la l. 50/1999, successivamente ripresa e modificata nelle l. 229/2003 e l. 246/2005. L'AIR consiste, parafrasando l'art. 14 della l. 246/2005, in una valutazione preventiva degli effetti delle ipotesi di intervento normativo in materia di attività dei cittadini e di imprese, nonché sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Ciò dovrebbe avvenire mediante comparazione di opzioni tra loro alternative, da attivarsi con riferimento agli atti normativi del governo, ai provvedimenti interministeriali e ai disegni di legge di iniziativa governativa¹⁹⁰.

Per quanto attiene alla presente trattazione, riveste particolare interesse la previsione dell'art. 5, co. 1 d.P.C.m 170/2008, di attuazione delle leggi istitutive dell'AIR, quando dispone che nella fase istruttoria si svolgano momenti «di consultazione, anche telematica, delle principali categorie di soggetti pubblici e privati destinatari diretti e indiretti della proposta di regolamentazione». Inoltre, aggiunge il co. 2 del medesimo articolo, tale istruttoria procedimentale è

¹⁸⁸ Queste riflessioni sono una rielaborazione di quanto sostenuto da J. LINCK, *Unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2004, 137-148, 140-141.

¹⁸⁹ M. C. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale/ procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/ consultazione nell'attività normativa del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2012, 1-27.

¹⁹⁰ Sono comunque previsti specifici casi di esclusione tra cui i disegni di legge costituzionale, gli atti normativi in materia di sicurezza ed i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali (art. 8, co. 1, l. 246/2005).

«finalizzata alla più ampia partecipazione dei soggetti pubblici e dei soggetti privati coinvolti nell’iniziativa regolatoria».

Se dunque tale regolamentazione porta ad introdurre nei processi normativi del governo una fase consultiva, le modalità con cui vi può essere data attuazione rimangono comunque nelle mani dell’amministrazione pubblica che potrà strutturare la consultazione in modo ‘aperto’, nel caso in cui la indirizzi a una categoria di soggetti non predeterminata, ovvero in modo ‘chiuso’ limitandola ad un gruppo di esperti in funzione prettamente consulenziale¹⁹¹. Per le sue caratteristiche, ricade appieno nel campo della democrazia partecipativa la prima delle due soluzioni, quella delle consultazioni c.d. ‘aperte’¹⁹². Nonostante a livello di principio sia quindi possibile individuare la cornice entro cui situare le attività di democrazia partecipativa attivabili a livello centrale, la loro traduzione in termini pratici è stata lenta e poco lineare, anche qui forse per la mancanza di meccanismi sanzionatori legati all’implementazione delle fasi consultive dei processi normativi¹⁹³. La relazione del 2015 del governo al parlamento sullo stato di attuazione dell’AIR ha comunque messo in luce come in tempi più recenti gli enti pubblici statali stiano procedendo con maggiore frequenza all’utilizzo delle

¹⁹¹ Cfr. F. DI LASCIO, *Fonti statali e strumenti della democrazia partecipativa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 161-162, 2008, 61-95, 79.

¹⁹² In entrambi i casi gli enti governativi nell’elaborazione delle modalità consultive si devono avvalere del supporto degli strumenti informatici e telematici, come stabilito dall’art. 9 del d.lgs. 82/2005 (Codice dell’amministrazione digitale) in cui si sancisce il ruolo dello Stato nel contesto dei processi di *e-democracy* per «promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini [...] al processo democratico e per facilitare l’esercizio dei diritti politici e civili sia individuali che collettivi».

¹⁹³ M. C. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali*, cit., 23.

consultazioni ‘aperte’¹⁹⁴. Tra quelle più significative va segnalata quella su «La Buona Scuola», svoltasi tra il settembre e il novembre dell’anno 2014¹⁹⁵.

Il caso spagnolo di poco si discosta dall’esperienza italiana. Infatti, nel tentativo di individuare aperture partecipative dei processi decisionali statali emerge con ancora più evidenza l’impronta rappresentativa che il costituente ha voluto imprimere all’ordinamento e alle procedure di formazione delle relative fonti giuridiche, in particolare quelle di rango legislativo¹⁹⁶. Traducendo questa riflessione in termini di disposizioni normative, la l. 50/1997 sul governo¹⁹⁷ prevede infatti l’obbligo di dare audizione ai cittadini, direttamente ovvero attraverso le associazioni rappresentative, nel solo processo di elaborazione di disposizioni regolamentarie¹⁹⁸, mentre rimette alla discrezionalità governativa la possibilità di introdurre fasi partecipative nel corso della predisposizione di progetti di legge (*ex art. 22, co. 3*)¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio per la qualità degli atti normativi, Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l’analisi di impatto degli atti in itinere, *L’analisi di impatto della regolamentazione (AIR) nella relazione del governo al parlamento (doc. Lxxxiii, n. 3) parte prima*, 2015, 17-18.

¹⁹⁵ Questa è stata elaborata a supporto della stesura del disegno di legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, l’iniziativa è risultata infatti essere il più ampio processo di partecipazione mai realizzato in Italia, grazie al coinvolgimento di circa 1 milione e 800 mila persone, di cui oltre 200.000 attraverso la piattaforma *online* istituita a tal fine (tramite la compilazione di questionari e la formulazione di proposte). Per quanto tale esperienza possa situarsi nel contesto di un quadro legislativo predeterminato, risulta comunque difficoltoso ricostruirne l’impatto concreto esercitato nel prosieguo del processo legislativo che ha portato all’adozione della l. 107/2015 di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, mancando informazioni specifiche a riguardo.

¹⁹⁶ Cfr. J. TUDELA ARANDA, *Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley*, in J. L. Bermejo Latre, S. Castel Gayán (a cura di), *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*, Gobierno de Aragon, Zaragoza, 2013, 93-120.

¹⁹⁷ Ley 50/1997, de 27 noviembre.

¹⁹⁸ In attuazione di quanto previsto costituzionalmente *ex art. 105a CE* che stabilisce la necessaria audizione dei cittadini nel processo di elaborazione delle disposizioni amministrative che li riguardano. Cfr. J. M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Derecho constitucional básico*, cit. 87-95.

¹⁹⁹ Così infatti l’«*art. 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, cuando aborda la iniciativa legislativa del Gobierno, es muy genérico y no contiene propiamente un trámite participativo (a diferencia de*

Nel solco tracciato da tale disposizione, nel 2012 il governo spagnolo ha per la prima volta fatto ricorso ad una consultazione pubblica per l'elaborazione del disegno di legge in materia di trasparenza e buon governo. La consultazione si è svolta tramite una piattaforma telematica dove ai cittadini era concesso effettuare commenti e osservazioni sul progetto di legge. In totale è stata visitata 78.107 volte e complessivamente sono stati registrati 3669 commenti al disegno legislativo²⁰⁰. Al di là dei numeri, si deve comunque dare conto del ridotto apporto partecipativo fornito da processi consultivi di tale tenore. Si pensi infatti che gli interventi dei cittadini si sostanziano in mere osservazioni ad un progetto di legge precedentemente determinato a livello governativo, senza che si vada a creare l'occasione per una discussione ovvero un scambio di opinioni motivate come sarebbe auspicabile in ottica di teoria deliberativa al fine di rendere un processo decisionale sostanzialmente partecipativo.

Per quanto riguarda invece l'apertura ai cittadini del processo legislativo in sede parlamentare, nell'ordinamento spagnolo non è possibile riscontrare alcuna rilevante disposizione in merito, per quanto non si individui alcuna previsione in senso contrario. L'unica norma che viene in rilievo a tale proposito è l'art. 44, co. 4 del Regolamento della Camera dei Deputati, che dispone che nel processo di adozione delle leggi possano essere consultati il governo, autorità e funzionari pubblici, così come «*otras personas competentes*», categoria quest'ultima nella

*lo que ocurre con los proyectos de reglamento) ni la elaboración de una memoria ulterior al respecto. El Consejo de Ministros puede acordar otros informes, consultas y dictámenes “que resulten convenientes”, además de los legalmente preceptivos (art. 22.3)», cfr. J. M. CASTELLÁ ANDREU, *Democracia participativa en las instituciones representativa*, cit., 209.*

²⁰⁰ Cfr. SECRETARIA DE ESTADO DE RELACIONES CON LAS CORTES, *Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno*, 2012, consultabile al link: <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/105482716-Informe-del-Ministerio-de-Presidencia.pdf> (12.06.2016). Le disposizioni in materia di trasparenza sono state successivamente tradotte nel testo legislativo: Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

quale si potrebbe far rientrare l'apporto della società civile alla definizione delle leggi dello Stato²⁰¹.

Infine, con riferimento sia al caso italiano che a quello spagnolo, si deve sottolineare come la panoramica offerta non possa dirsi del tutto esaustiva, in particolare per quanto riguarda le numerose procedure previste a livello di legislazione settoriale che, in particolar modo in materia ambientale e urbanistica, potrebbero presentare puntuali caratteri di interesse per lo sviluppo della categoria 'democrazia partecipativa'²⁰².

8. L'attuazione e gli sviluppi della dimensione partecipativa del decision-making a livello subnazionale

8.1. Austria: il caso del Vorarlberg

Dopo aver esaminato lo sviluppo delle dinamiche partecipative nel contesto delle procedure normative a livello centrale, si trasferisce ora l'analisi a quello subnazionale che, anche a fronte delle istanze statutarie già esaminate, viene considerato come la sfera di governo più adeguata per sperimentare ovvero istituzionalizzare pratiche decisionali ascrivibili in pieno al *genus* 'democrazia partecipativa'²⁰³.

²⁰¹ Cfr. A. L. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 23, 2010, 257-274, 266-267. Si deve peraltro dare conto di come vi sia chi ritiene forzata ed eccessivamente estensiva l'interpretazione per cui all'interno della categoria evidenziata possano rientrare anche i cittadini. Cfr. J. M. CASTELLÁ ANDREU, *Democracia participativa en las instituciones representativas*, cit., 208.

²⁰² A titolo esemplificativo e con particolare riferimento al caso spagnolo si veda l'elencazione contenuta in: A. L. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana*, cit., 264. Si rinvia anche a A. VALASTRO, *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., 95 ss., che rileva come «gli interventi che si incontrano nel panorama legislativo regionale sono di carattere strettamente settoriale, in quanto volti a promuovere la partecipazione o a disciplinarne specifici strumenti nell'ambito ed in funzione di politiche pubbliche di settore».

²⁰³ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, in C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K.-P. Sommermann (a cura di), *Citizens Participation in Multilevel Democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 207-215, 211.

Nei paragrafi precedenti si è avuto modo di ricostruire come la federazione austriaca, intesa come tale e come l'insieme dei nove *Länder*, presenti una stretta correlazione con la struttura rappresentativa dello Stato. Questi fattori rendono marginale e difficoltosa l'emersione di dispositivi di innovazione democratica dal momento in cui provocano un tangibile scostamento rispetto alle modalità decisionali di stampo parlamentare. Come già si è avuto modo di accennare però, quanto alla sua costituzione e allo strumentario elaborato, l'esperienza del *Land Vorarlberg*²⁰⁴ è senz'altro degna di nota e di approfondimento, non solo per le modalità con cui è venuta sviluppandosi bensì anche per la funzione di modello che ha svolto, e tuttora esercita, nei confronti delle altre unità costituenti²⁰⁵.

La dimensione costituzionale conferita nel 2013 alla formula 'democrazia partecipativa' dalla *Landesverfassung* del Vorarlberg²⁰⁶, che in una prospettiva strettamente gius-pubblicistica risulta essere di grande interesse comparatistico, è infatti solo la 'punta dell'*iceberg*' di un lungo processo di sperimentazione partecipativa, saggiato nell'elaborazione delle politiche pubbliche locali e subnazionali. La traduzione in termini costituzionali di una pratica informale è stata il culmine di un progetto governativo svoltosi, fino a quel momento, al di fuori dei confini tracciati dalle norme giuridiche²⁰⁷.

L'approccio è stato infatti quello di sviluppare una prassi partecipativa a livello subnazionale, senza imbrigliarla nell'ambito di una regolamentazione normativa predeterminata, in modo da favorire uno sviluppo per quanto possibile spontaneo. In questa direzione è andato affinandosi il metodo del *Bürgerrat*, ripreso dall'esperienza statunitense delle '*citizens' jury*'²⁰⁸ e da quella tedesca delle

²⁰⁴ La cultura partecipativa del *Land Vorarlberg* si può ipotizzare che sia da attribuirsi alla vicinanza, geografica e culturale, con la confederazione Svizzera con cui confina.

²⁰⁵ Si vedano infatti i contributi di C. BACHOFNER, *Praxiserfahrungen zu den Volksbefragungen in Wien*, in P. Bußjäger, A. Balthasar, N. Sonntag (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 169-175 e A. GAMPER, *Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation*, cit., 23-46 per una panoramica sulle più aceree esperienze partecipative di altri *Länder* austriaci.

²⁰⁶ Si v. *supra*, § 2.4.

²⁰⁷ Cfr. M. HELLRIGL, *Bürgerräte in Vorarlberg*, cit., 168.

²⁰⁸ Si v. *infra*, cap. 4, § 2.5, nota 108.

'*planungszelle*'²⁰⁹, per cui su istanza di un ente pubblico, un gruppo composto da circa dieci - quindici cittadini, selezionati casualmente dagli elenchi elettorali, viene coinvolto nell'arco di due giornate in un dibattito riguardante la predisposizione di un atto amministrativo o legislativo di rilevante spessore contenutistico²¹⁰.

In questo breve lasso temporale i membri del 'consesso partecipativo' hanno la possibilità di ricevere informazioni riguardanti il progetto su cui sono chiamati a discutere, prima di procedere alla vera e propria fase dibattimentale. A conclusione delle due giornate i membri del *Bürgererrat* sono chiamati a presentare, nel contesto del c.d. *Bürgercafé*, le conclusioni cui sono pervenuti, in *primis* agli organi titolari del potere di decisione ma anche a tutti i cittadini potenzialmente interessati²¹¹. Gli esiti della procedura, per prassi, hanno valore meramente consultivo, ma le molte esperienze locali hanno testimoniato come questa pratica abbia comunque giocato un ruolo centrale nella definizione degli atti oggetto di discussione²¹². A conferma basti osservare che, in termini strettamente quantitativi, a partire dal 2006 si sono svolti in Vorarlberg più di trentacinque *Bürgerräte*. Se la maggior parte di questi è intervenuta in ambito locale, dal 2011 se ne è previsto uno svolgimento anche a livello di *Land*, da tenersi con cadenza semestrale su una tematica particolarmente controversa nel contesto politico subnazionale²¹³.

²⁰⁹ Cfr. N. CROSBY, *Using the Citizens Jury Process for Environmental Decision Making*, in K. Sexton (a cura di), *Better Environmental Decisions: Strategies for Governments, Businesses, and Communities*, Island Press, Washington DC, 1999, 401-417, 404-405.

²¹⁰ Cfr. P. BUBJÄGER, N. SONNTAG, *Partizipative Demokratie in Österreich: Charakteristika und gesetzliche Rahmenbedingungen*, in E. Alber, T. Martina (a cura di), *Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele*, EURAC Research, 2015, 33-48, 45.

²¹¹ Cfr. LAND VORARLBERG, *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*, Büro für Zukunftsfragen, Bregenz, 2010, 30.

²¹² Così come nelle esperienze dello *Seestadt-Areal* di *Bregenz* (2009) e della *Mehrgenerationenhaus* di *Krumbach* (2011), di cui dà testimonianza M. HELLRIGL, *Bürgerräte in Vorarlberg*, cit., 163-168.

²¹³ Tra le varie tematiche trattate dai *Bürgererrat* implementati a livello del *Land* si annoverano l'istruzione, l'immigrazione e lo sviluppo sostenibile. Cfr. BÜRO FÜR ZUKUNFTSFRAGEN, *Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz, Land Vorarlberg*, 2014 consultabile al link: http://www.vorarlberg.at/pdf/zwischenbilanz_buergerrae.pdf (14.06.2016).

Ecco allora che, a fronte degli esiti qualitativamente e quantitativamente soddisfacenti della sperimentazione, si è manifestata la necessità di dare rilevanza giuridica a questo fenomeno ormai stabilmente innestato nel tessuto istituzionale del *decision-making* subnazionale.

Al di là del richiamo costituzionale alla formula '*partizipative demokratie*', senz'altro funzionale a dare fondamento giuridico di principio allo strumento del *Bürgererrat* ma privo di capacità precettiva e ordinatrice, il governo del *Land* ne ha disposto una regolamentazione di massima in una fonte giuridica di *soft-law*, le linee guida governative (*Richtlinie*). Così le *Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgererräten*²¹⁴, adottate nel 2013, provvedono a fornire una definizione di cosa si debba intendere con il termine *Bürgererrat* e descrivono con sufficiente grado di dettaglio la procedura da seguire al fine di porlo in essere. Se nelle sperimentazioni informali il *Bürgererrat* veniva trattato alla stregua di una modalità decisionale *top-down* da attivarsi su istanza del governo o del parlamento subnazionale, le linee guida hanno stabilito che possa essere avviato a fronte della richiesta di mille cittadini, formalizzata in un documento ufficiale²¹⁵.

La strategia 'normativa' perseguita dal *Land* Vorarlberg, schematizzandone i tratti essenziali, ha così previsto una regolamentazione astratta del dispositivo partecipativo, che ne ha garantito un grado minimo di istituzionalizzazione attraverso una fonte giuridica di *soft-law*. Tale approccio dovrebbe, da un lato, consentire il rispetto di un nucleo minimo di regole astratte nella strutturazione dei *Bürgererräte*, permettendo però, dall'altro, che lo strumento conservi i connotati di elasticità e flessibilità che ne caratterizzano la sostanza e lo rendono declinabile rispetto alle esigenze procedurali contingenti, da definirsi caso per caso.

8.2. Italia: l'esperienza della Regione Lazio e le leggi 'deliberative' di Toscana, Emilia-Romagna e Provincia Autonoma di Trento

²¹⁴ Le linee guida sui *Bürgererräte* sono consultabili al link: http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/buergerratrichtlinie_vorarlberg.pdf (14.06.2016).

²¹⁵ Cfr. M. HELLRIGL, *Bürgererräte in Vorarlberg*, cit., 168.

Altro è l'approccio che alcune Regioni italiane hanno riservato alla democrazia partecipativa a partire dai primi anni del nuovo millennio, procedendo ad una sua – più o meno immediata – istituzionalizzazione in fonti giuridiche di rango legislativo.

Così la legge della Regione Lazio n. 4 del 2006 ha introdotto, per prima in Italia, la possibilità di avviare processi di partecipazione per la formazione delle decisioni in materia economico-finanziaria e di bilancio regionale (c.d. bilancio partecipativo)²¹⁶. Questo strumento partecipativo era ritenuto dalla Regione come il metodo più idoneo a garantire il miglioramento della qualità delle decisioni, nonché un elevato grado di coinvolgimento procedurale degli enti, delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini, con carattere di diffusione, continuità e strutturazione²¹⁷.

Questo modello partecipativo, ha trovato concreta applicazione tra il 2007 ed il 2010, coinvolgendo i cittadini in un confronto strutturato sulla definizione dei contenuti del bilancio regionale²¹⁸. Il processo ha permesso agli abitanti della Regione di esprimersi sulle scelte di bilancio attraverso questionari cartacei, assemblee pubbliche e strumenti di *e-democracy* sviluppati in via sperimentale

²¹⁶ Cfr. V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei Bilanci Partecipativi: alcuni esempi italiani*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 129-142.

²¹⁷ Il regolamento di attuazione della Giunta regionale n. 4 del 2006 stabilisce che il processo di bilancio partecipativo si debba comporre di tre fasi: una informativa, una consultiva e una di monitoraggio finale. Nella definizione dei contorni procedurali del dispositivo partecipativo si prescinde dal concetto di cittadinanza, in quanto la procedura deve coinvolgere «tutti i soggetti interessati alle politiche economico-finanziarie della regione» (art. 2). Cfr. su questa esperienza R. TROISI, M. BUONOCORE, *Il Lazio: Un laboratorio di Processi Partecipativi*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, 263-276.

²¹⁸ Per una prospettiva comparata sulla diffusione e sulle modalità attuative del bilancio partecipativo si rinvia a: Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE, G. ALLEGRETTI, *Transnational Models of Citizen Participation: the case of participatory budgeting*, in *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 2012; B. WAMPLER, J. HARTZ-KARP, *Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*, cit., e N. DIAS (a cura di), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*, In loco association, Sao Bras de Alportel, 2014.

dalla giunta regionale. Dal 2010 ad oggi tuttavia non è possibile rilevare tracce di ulteriori processi partecipativi attuati nell'ambito delle politiche di bilancio, nonostante la legge e il regolamento attuativo siano tuttora in vigore²¹⁹.

La motivazione dell'improvviso stallo nell'implementazione di una pratica positivamente sperimentata nel corso di quattro anni consecutivi è da individuarsi, con alta probabilità, nelle elezioni regionali tenutesi nel 2010 e nel conseguente cambio politico alla guida della Regione e all'assessorato competente in materia di bilancio, organo deputato dal regolamento di attuazione ad attivare i processi di bilancio partecipativo (art. 4). Ciò consente di rilevare che le pratiche partecipative, per quanto istituzionalizzate in fonti giuridiche, dipendano in grande misura dalla volontà politica dei governanti eletti. Questo permette altresì di provare in termini empirici quello stretto legame che intercorre tra le dinamiche della democrazia partecipativa e della democrazia rappresentativa, nonché il ruolo complementare che l'una riveste nei confronti dell'altra.

A questo proposito, risulta interessante analizzare la diversa esperienza della Regione Toscana che, pochi mesi dopo l'adozione della legge della Regione Lazio, ha approvato, a seguito di un processo partecipativo²²⁰, una legge di disciplina dei processi partecipativi, in cui la partecipazione dei cittadini non si limita alle sole decisioni di natura economico-finanziaria, ma viene estesa potenzialmente a tutti i

²¹⁹ Sui dettagli del processo si veda: EUPOLIS POLICY PAPER, *Democrazia partecipativa e legislazione regionale*, disponibile al link: http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=031c3050-3a73-4603-b142-0f80b17c9edd&groupId=38960 (09.06.2016).

²²⁰ Si deve infatti necessariamente notare come la legge della Regione Toscana sia a sua volta il prodotto di un lungo processo di democrazia partecipativa, durato due anni. Infatti «*the innovative character of the Law lies not only in its specific content, but also in its original formulation process in which, starting January 2006, a large number of local authorities, professionals, members of grassroots groups, associations and interest groups, as well as academics and ordinary citizens across Tuscany contributed significantly to defining the goals, contents and features of the Law itself. It was an original route, later defined as 'an interesting case of meta-participation, i.e. of citizens deciding how citizens should participate*», cfr. R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, *Journal of Public Deliberation*, 9(1), art. 10, 2013, 1-18, 4.

processi decisionali pubblici (L.r. n. 69/2007)²²¹. In questo senso infatti la legge prevede che i residenti²²², gli enti locali interessati, nonché i soggetti pubblici o privati possano richiedere un finanziamento per sottoporre un determinato atto pubblico ad un processo di partecipazione in cui possano intervenire tutte le persone fisiche, anche non residenti in Toscana, che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato o che comunque nutrano un qualche interesse rispetto all'oggetto del processo partecipativo²²³.

In termini innovativi rispetto al processo sviluppatosi in Lazio, la legge della Regione Toscana inoltre: da un lato, ha previsto l'istituzione di un'autorità indipendente *ad hoc* – denominata Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione – deputata ad avviare, monitorare, valutare così come a decidere del sostegno finanziario da attribuire a tutti i processi di democrazia partecipativa da attivarsi sul territorio regionale sul modello della CNDP francese; dall'altro, ha disegnato la possibilità di auto abrogazione della legge dopo un periodo di applicazione sperimentale – fissato in cinque anni – allo

²²¹ Cfr. M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle Fonti on-line*, 2008, 1-28; A. Florida, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 1, 2008, 83-110; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali* (L.r. 27 dicembre 2007, n. 69), in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 129-150. Più in generale sulla produzione normativa a livello regionale si v. T. GIOVANNETTI, E. MALFATTI, P. PASSAGLIA, *Le fonti del diritto*, 207-244 e E. STRADELLA, *La partecipazione*, 286-295 entrambi in P. Carrozza, E. Rossi, R. Romboli (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015.

²²² In ragione di varie percentuali calcolate sulla base del tipo di procedimento e delle dimensioni del territorio.

²²³ Il procedimento partecipativo può essere attivato con riguardo agli atti amministrativi, anche generali, nonché quelli regolamentari, e si protrae per un tempo variabile che si attesta in via ordinaria sui sei mesi, prorogabili sino ad un massimo di nove. Quanto agli esiti delle discussioni, la legge dispone che questi abbiano un valore meramente istruttorio: l'amministrazione chiamata ad adottare la decisione finale è tenuta infatti solo ad impegnarsi a tenere conto dei risultati dell'*iter* partecipativo e a dare motivazione dell'eventuale scostamento nel processo di adozione della decisione finale. Cfr. M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciale*, il Mulino, Bologna, 2013, 157-172.

scadere del quale la giunta e il consiglio regionale sono stati chiamati a valutare l'efficacia, la diffusione e il rendimento delle pratiche partecipative²²⁴.

Questa legge si distingue soprattutto per il tentativo di introdurre nel sistema democratico regionale meccanismi partecipativi in grado di superare quel 'deficit di funzionalità', già in precedenza rilevato, che potrebbe essere attribuito alla mancanza di organismi e procedure capaci di garantire la regolarità, la trasparenza e l'indipendenza dei processi partecipativi. Proprio in quest'ottica si deve leggere la previsione di un'autorità indipendente, pensata per garantire una netta scissione tra le procedure partecipative e l'influenza degli attori politici, in grado di condizionare la buona funzionalità di tali pratiche²²⁵. A sua volta la clausola di auto-abrogazione ha assunto il significato di garantire a tali pratiche un periodo di prova. Infatti nel 2013, allo scadere del quinquennio, gli organi regionali hanno avuto modo di valutare se procedere ad istituzionalizzare in via definitiva gli strumenti della democrazia partecipativa, senza così dover lasciare in vigore previsioni legislative inapplicate, come avvenuto invece in Lazio. La valutazione complessivamente positiva ha portato il consiglio regionale ad approvare una nuova legge, addirittura rinforzata quanto alle istanze partecipative (L.r. 46/2013). Quest'ultima, infatti, ha previsto un fondamentale elemento di innovazione rispetto a quella precedente, da individuarsi nell'obbligo di attivare dibattiti pubblici a livello regionale²²⁶. Per la prima volta in Italia si prevede l'obbligo di attivare un processo partecipativo, alla stregua di quanto previsto dalla legislazione francese, fissando anche le modalità di attivazione, di garanzia e di funzionamento del processo. Il soggetto deputato ad attivare tale meccanismo è ancora una volta

²²⁴ Cfr. G. PABA, A. L. PECORIELLO, C. PERRONE, F. RISPOLI, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e Racconti*, Firenze University Press, Firenze, 2009.

²²⁵ Sulle garanzie della partecipazione si veda: R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 357-386.

²²⁶ In particolare su opere di iniziativa pubblica che comportino investimenti complessivi superiori a cinquanta milioni di euro. Cfr. V. De SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale*, cit.

l’Autorità, che ha altresì il compito di gestire e monitorare l’andamento dell’intero percorso partecipativo²²⁷.

All’esperienza della Regione Toscana, ne sono seguite altre, da questa indubbiamente ispirate. Si tratta, in particolare, delle leggi adottate nel 2010 dalla Regione Emilia-Romagna e nel 2014 dalla Provincia Autonoma di Trento²²⁸.

Quanto alla prima, la Regione Emilia-Romagna ha adottato la L. r. 3/2010, in cui emerge un approccio alla democrazia partecipativa simile a quello delineato in Toscana, basato sull’incentivazione e la promozione di pratiche deliberative²²⁹. In un’ottica ‘concertativa’ la legge intende con processo partecipativo un percorso di discussione organizzata attivabile su qualsiasi livello di governo territoriale, che sia in grado di mantenere la flessibilità necessaria per adattarsi ad ogni specifica situazione, senza prevedere percorsi diversi in base alla scala d’impatto. In tal senso infatti il sostegno finanziario può essere richiesto anche per processi presentati da organi della Regione stessa.

²²⁷ Di particolare rilievo è anche la previsione relativa ai costi di un dibattito pubblico: l’Autorità dovrà attivarsi per acquisire non solo la collaborazione dei soggetti promotori, ma anche il loro attivo contributo sul piano finanziario, affermando così il principio per cui le spese relative all’informazione dell’opinione pubblica e al rapporto con i cittadini devono essere considerate, a pieno titolo, una voce essenziale all’interno di un progetto di investimento. Cfr. Relazione sulla legge disponibile al link: <http://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione> (13.06.2016).

²²⁸ Si esclude la trattazione del caso umbro in quanto si ritiene che quest’esperienza non presenti i caratteri necessari per essere considerata istitutiva di prassi e dispositivi effettivamente riconducibili alla classe democrazia partecipativa. Infatti, per quanto nel 2010 sia stata adottata la legge regionale n. 14, rubricata «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali», da un’analisi testuale questa prevede pratiche riconducibili per la gran parte, secondo la classificazione qui effettuata, alla classe della democrazia diretta. Su quest’esperienza si rinvia a: G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della regione Umbria*, in *Quaderni Regionali*, 2, 2011, 559-575.

²²⁹ C’è chi sostiene infatti che la legge dell’Emilia-Romagna «deve alla prima l’impostazione di fondo e l’eredità cognitiva prodotta dall’esperienza partecipativa che si è tenuta prima e durante la sua elaborazione». Queste le parole di A. MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011, 255-295, 285.

L'apporto concertativo è da individuarsi in particolare nell'accordo tra i partecipanti, con cui deve concludersi la discussione pubblica²³⁰. Un'importante differenza rispetto alla legge della Regione Toscana, è da individuarsi nell'ente deputato alla gestione ed al monitoraggio delle procedure partecipative. In Emilia-Romagna si è conferito tale incarico ad un tecnico di garanzia in materia di partecipazione (art. 8) considerabile alla stregua di un funzionario regionale, più che come un'autorità indipendente²³¹. In questo è possibile leggere una simmetria con le previsioni normative della Regione Lazio.

Infine, si deve dare conto dell'introduzione di un primo riferimento legislativo alla democrazia partecipativa anche nell'ambito del quadro legislativo della

²³⁰ Cfr. M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, cit., 167 quando riferisce come: «l'esito finale è, come detto, ibrido: il risultato della partecipazione si inserisce infatti nel procedimento, rappresentando un elemento istruttorio che impone di motivare “con ampia rilevanza e precisione” eventuali scelte difformi (art. 16), ma al contempo, avendo l'obiettivo di dare una “completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni”, intende “giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulle questioni oggetto degli atti in discussione” (art. 10). In questo passaggio risiede pertanto la natura concertativa della legge, che sembra utilizzare un simile e collaudato istituto in funzione di contrappeso istituzionale alla partecipazione». Per pervenire a tale risultato in concreto la legge dispone che possa essere elargito un sostegno regionale finanziario, informativo e metodologico a supporto di percorsi di partecipazione relativi ad atti normativi e amministrativi, di competenza sia regionale che locale. Nessuna indicazione viene invece fornita riguardo alle metodologie da utilizzare per implementare tali percorsi, che possono essere richiesti da ogni soggetto (persona fisica, giuridica o ente non riconosciuto, indipendentemente dallo status posseduto e dalla residenza nella Regione) che sia munito del consenso da parte dell'ente titolare del potere di decisione finale. Cfr. M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in: *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011, 215-252, 219.

²³¹ Il Tecnico di garanzia presiede il Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali di cui fanno parte quattro membri (due dei quali nominati dal Consiglio delle autonomie locali). Al Nucleo tecnico è affidata la responsabilità di promuovere e coordinare l'integrazione dei processi partecipativi con le migliori esperienze degli enti locali, vagliare le richieste e provvedere all'erogazione dei contributi; il Tecnico di garanzia fornisce documentazione, supporta la comunicazione, certifica la qualità dei progetti ai fini della concessione dei contributi e svolge un ruolo di consulenza e mediazione, ove richiesto. Cfr. N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit., 202.

Provincia Autonoma di Trento, nella L.p. 12/2014 di modifica alla L.p. 3/2006 riguardante specifici aspetti dell'ordinamento istituzionale degli enti locali in Trentino. La legge ha previsto in un nuovo capo – *V ter* – una serie di norme concernenti la partecipazione dei cittadini nei processi decisionali delle Comunità di Valle, livello di governo intermedio tra Comuni e Provincia²³². Con riferimento all'approvazione dei cc.dd. piani di sviluppo (atti di natura amministrativa generale), la legge prevede che le Comunità di Valle siano chiamate ad attivare processi di democrazia partecipativa con il supporto dell'istituenda Autorità per la Partecipazione Locale²³³. Tale disposizione dimostra come la Provincia abbia attentamente valutato le altre esperienze regionali italiane, riscontrando – quanto al profilo gestionale – nella legge toscana il miglior modello normativo. La legge prevede che i cittadini debbano essere obbligatoriamente coinvolti attraverso l'attivazione di pratiche partecipative 'innovative', nella definizione di una serie predeterminata di atti amministrativi generali di competenza delle Comunità di Valle.

Senza definire le modalità con cui debbano svolgersi tali processi, il legislatore stabilisce che si debbano concludere entro tre mesi dal loro avvio e che gli esiti non vincolino l'ente a decidere in modo conforme, per quanto debbano essere presi in considerazione dai soggetti incaricati di adottare alla decisione finale. Questi ultimi saranno chiamati a motivare l'eventuale scostamento dall'esito emerso in fase partecipativa. Se dunque la legge non fornisce alcun apporto innovativo quanto alle modalità con cui debbano essere presi in considerazione gli esiti dei processi partecipativi, presenta sicuramente un elemento di novità nel momento in cui ne prevede l'obbligatoria attivazione rispetto alla formazione di atti normativi di

²³² Per approfondire cfr. F. CORTESE, S. PAROLARI, *La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale*, in *Federalismi.it*, 15, 2006, 1-14; S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011, 423-445.

²³³ La legge prevede infatti che l'Autorità per la Partecipazione Locale dovrà comporsi di un funzionario della Provincia e di due soggetti selezionati dalla Provincia in base a meriti ed esperienza. Il compito dell'Autorità, che è previsto rivesta la sua carica per cinque anni, consiste infatti nel vagliare ed eventualmente ammettere le proposte di processi partecipativi, nonché di attivarli, anche d'ufficio (art. 17 *duodecies*).

competenza ‘comunitaria’. In questo senso si legge la volontà del legislatore provinciale di innestare in modo strutturale nei processi decisionali una fase di consultazione popolare obbligatoria, benché non vincolante²³⁴.

8.3. Spagna: politica di ‘juridificación’ vs. ‘experimentación’

L’esperienza delle Comunità Autonome può collocarsi sull’intersezione tra quella dei *Länder* austriaci e quella delle Regioni italiane, contenendole idealmente entrambe. Se infatti si è visto come, da un lato, si sia a più riprese sperimentato uno strumento proprio della democrazia partecipativa, il *Bürgerrat*, prima di conferirvi una specifica disciplina normativa – comunque di *soft-law* –, dall’altro, le Regioni italiane hanno provveduto ad adottare una serie di regolamentazioni organiche, disegnate astrattamente, prescindendo da un prolungato e continuativo esercizio di pratiche partecipative a livello subnazionale e locale. Ciò che risalta nell’esperienza delle Comunità Autonome spagnole è proprio la contemporanea presenza di entrambi questi approcci, sintetizzati nella contrapposizione tra l’applicazione di un percorso di ‘*juridificación*’ rispetto ad una politica di tipo ‘*experimental*’²³⁵.

Il primo dei due approcci alle dinamiche della democrazia partecipativa è attribuibile, in particolare, alle esperienze della Comunità Valenciana e di quella Canaria che, rispettivamente, nel 2008 e nel 2010 hanno adottato leggi organiche di ‘*fomento a la participación ciudadana*’²³⁶ al fine di configurare un nuovo modello relazionale tra amministrazioni pubbliche e cittadinanza, complementare alle strutture rappresentative. Al di là di una serie di richiami di principio in apertura

²³⁴ Ad oggi si è ancora in attesa dell’adozione del regolamento attuativo della legge e istitutivo dell’Autorità per la Partecipazione Locale, e non è pertanto possibile effettuare valutazioni di merito relative alla resa delle previsioni legislative. Cfr. sulla democrazia partecipativa in Provincia Autonoma di Trento: M. TRETTEL, *Democrazia diretta e partecipativa nella Provincia Autonoma di Trento*, cit., 25-28.

²³⁵ Cfr. S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana*, cit., 283-290.

²³⁶ Ley 11/2008, de 3 julio, de participación ciudadana de la Comunitat Valenciana; Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento a la participación ciudadana. Cfr. R. TUR AUSINA, *Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana*, in J. L. Bermejo Latre, S. Castel Gayán (a cura di), *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*, Gobierno de Aragon, Zaragoza, 2013, 203-232.

delle leggi, queste provvedono a stabilire, da un lato, un mandato rivolto ai poteri pubblici tramite il quale il diritto di partecipazione possa essere effettivamente esercitato e, dall'altro, un sistema di aiuti e sovvenzioni per la promozione delle pratiche di democrazia partecipativa. Inoltre, le leggi vanno a definire un '*codigo de buen gobierno y de buenas practicas*' indicativo di quelle misure che dovrebbero idealmente facilitare la partecipazione dei cittadini nella costruzione delle decisioni pubbliche.

I legislatori autonomici sottolineano poi l'importanza di una cultura della partecipazione, da promuovere tramite specifiche attività di formazione rivolte sia alle amministrazioni pubbliche che alla cittadinanza. I due 'modelli legali' di democrazia partecipativa vengono definiti nel dettaglio tramite l'elencazione esplicita delle modalità con cui attuare i processi partecipativi, cui viene annessa la previsione relativa all'efficacia consultiva da attribuire agli esiti degli stessi (artt. 17 e 18 Ley Canaria e 17 Ley Valenciana)²³⁷.

Al di là di queste due specifiche esperienze è comunque necessario rilevare come, in un momento immediatamente successivo, altre Comunità Autonome abbiano a loro volta provveduto all'adozione di leggi tese a dare rilevanza giuridica alle pratiche della democrazia partecipativa, ritenute necessarie per dare attuazione a quel 'diritto di partecipazione' proclamato negli statuti di autonomia di seconda generazione²³⁸.

Queste leggi per quanto presentino caratteri tra loro comuni, imputabili anche qui ad una probabile attività comparatistica intervenuta tra le Comunità Autonome, esibiscono comunque elementi di eterogeneità. Tra questi si annoverano: i diversi significati che le Comunità attribuiscono al concetto stesso di democrazia partecipativa – in particolare quanto al minore o maggiore grado di dettaglio con cui viene descritto –; le modalità normative e concettuali con cui viene data

²³⁷ Cfr. S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana*, cit., 285-287.

²³⁸ Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto; Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

attuazione ai diritti di partecipazione, talvolta legate ai classici contenuti della partecipazione istituzionale e della democrazia diretta (diritto di iniziativa legislativa o di proporre o partecipare al *referendum*), talaltre accessorie agli svolgimenti della democrazia partecipativa come nel caso del diritto di informazione; i soggetti che possono attivamente e passivamente prendere parte alle pratiche di democrazia partecipativa; la più o meno rigida tipizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa, solamente in alcuni casi puntualmente elencati nelle disposizioni legislative²³⁹.

Passando al secondo degli approcci riservati alla democrazia partecipativa – quello connotato da un carattere maggiormente sperimentale – si devono menzionare l’esperienza catalana, astraendola però dai suoi risvolti politico-indipendentisti, e quella aragonese²⁴⁰. Le due Comunità Autonome hanno infatti positivamente implementato numerosi processi partecipativi nei processi di formazione di atti normativi, al di fuori di una predeterminata cornice normativa. Partendo da tale premessa, le sperimentazioni sviluppate dalle due comunità si sono sostanziate in un complesso ventaglio di modalità attuative che, sistematizzandole, possono essere ricondotte ai seguenti gruppi di interventi: incorporazione della partecipazione dei cittadini nella costruzione delle politiche pubbliche locali e autonome; creazione di spazi fisici e telematici per la risoluzione di conflitti emergenti in tali ambiti; supporto contenutistico e finanziario ai soggetti potenzialmente coinvolti nell’attivazione di pratiche partecipative²⁴¹. Si tenga conto poi che in Catalogna si è fatto esplicito riferimento alle pratiche di democrazia partecipativa anche in una serie di atti di *soft-law* (*Pla interdepartamental de*

²³⁹ Cfr. S. CASTEL GAYAN, *El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana un repaso a la reciente oleada legislativa*, in *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 99-100, 2014, 847-876.

²⁴⁰ Si invita a consultare le pagine web dedicate alla partecipazione delle due Comunità Autonome per una ricognizione delle esperienze partecipative ivi implementate: <http://aragonparticipa.aragon.es/> e <http://web.gencat.cat/es/temes/participacio/> (15.06.2016). Cfr. anche S. CASTEL GAYÁN, *La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana*, cit., 399-448.

²⁴¹ Cfr. S. CASTEL GAYAN, *Descentralización política, participación ciudadana*, cit., 289.

participació ciutadana 2008-2010; Llibre verd de la qualitat democrática y el debate surgido en 2009 y 2010), alla stregua di quanto avvenuto in Vorarlberg²⁴².

A seguito di tale fase meramente sperimentale, iniziata al principio del nuovo millennio, le due Comunità hanno a loro volta proceduto all'adozione, rispettivamente, della legge catalana n. 10/2014 «*de consultas populares no referendaria y otras formas de participacion ciudadana*» e della legge aragonese n. 8/2015²⁴³ in materia di trasparenza, attività pubblica, *open government* e partecipazione dei cittadini²⁴⁴. Possiamo quindi affermare che la strategia partecipativa delle due Comunità Autonome in esame, si vada a collocare a cavaliere tra le due famiglie di esperienze, avendo in un primo momento accolto un approccio sperimentale, successivamente tradottosi in fonti giuridiche di rango legislativo.

Focalizzando l'attenzione in particolare sull'esperienza aragonese²⁴⁵, la l. n. 8/2015 si colloca nel più ampio solco tracciato dall'approccio politico del governo aragonese che, sulla base delle disposizioni statutarie, ha intrapreso un percorso descrivibile come «*a set of processes, institutions and strategic actions created [...] to pave the way for the promotion of active citizen participation in the decision-making processes that affect them. Therefore, its goal is to improve democratic*

²⁴² Cfr. R. TUR AUSINA, *Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana*, cit., 212.

²⁴³ *Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón*.

²⁴⁴ Nel contesto autonomico spagnolo le tre questioni sono trattate congiuntamente alla stregua di tre pilastri della medesima problematica, sia in ambito normativo che in quello dottrinario. Cfr. E. ARANDA ÁLVAREZ, *Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 2013, 214-229; S. CASTEL GAYÁN, *Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 6, 2013, 168-180.

²⁴⁵ La scelta di focalizzare l'analisi sul caso aragonese, e non su quello catalano, dipende dai fattori politici che connotano quest'ultimo e che ne rendono difficile una trattazione svincolata da questi. Infatti, le questioni relative alla democrazia partecipativa nel contesto catalano sono legate a filo doppio agli aspetti della auto-determinazione e della secessione, laddove i fautori di tali politiche spesso strumentalizzano tali questioni per pervenire ai risultati politici auspicati cfr. E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía*, cit., 113-134.

quality by creating a new way of governing and managing public matters, listening to the citizens' voice and opinion»²⁴⁶.

Per quanto attiene strettamente alla legge, ed in particolare alla parte dedicata alla democrazia partecipativa, questa procede in *primis* ad un'elencazione degli obiettivi che il governo aragonese intende perseguire tramite l'implementazione di procedure partecipative e deliberative: stimolare l'emersione di nuove forme collaborative tra il governo e i cittadini così come garantire l'attuazione del diritto di partecipazione stabilito a livello statutario. Successivamente prevede che i soggetti titolari della potestà di prendere parte alle procedure partecipative autonome non siano soltanto i cittadini della comunità aragonese ma siano anche i residenti nella stessa, così come le organizzazioni della società civile organizzata.

Quanto invece all'implementazione dei processi partecipativi la legge prevede, da un lato, la possibilità di attivare procedure tipizzate quali le giurie di cittadini o i *citizen's panel* mentre, dall'altro, lascia aperta la possibilità di attivare processi partecipativi senza prevederne una metodologia specifica (art. 54), sul modello della legge regionale toscana. Questi ultimi dovranno essere obbligatoriamente attivati per l'elaborazione di puntuali atti dell'amministrazione, seppur non siano previsti meccanismi sanzionatori che ne garantiscano l'implementazione e gli effetti abbiano valore puramente consultivo per l'amministrazione interessata. Un aspetto interessante concerne la potestà di attivare tali procedure partecipative, che risulta essere limitata al solo governo aragonese, anche se gruppi di cittadini possono suggerire al governo di procedere alla loro attivazione (art. 51). Inoltre non si prevede alcuna autorità indipendente, come nel caso toscano, lasciando alle autorità governative di uno specifico ufficio a ciò deputato (*Servicio de Participacion Ciudadana – Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Acción Exterior*), il compito di dare attuazione e di monitorare l'applicazione delle disposizioni partecipative²⁴⁷.

²⁴⁶ S. CASTEL GAYÁN, *Civil participation policy and democratic innovation in the autonomous community of Aragon*, in *Perspectives on Federalism*, 4(1), 2012, 230-251, 233.

²⁴⁷ Cfr. M. TRETTEL, *The politics of deliberative democracy. A comparative survey of the "law in action" of citizen participation*, in *Revista de derecho politico*, 94, 2015, 85-114, 103-105.

Si dà conto di come, tra le due strategie, quella di tipo sperimentale sembri essere stata quella capace di garantire migliori risultati. È possibile avanzare tale ipotesi a fronte della resa istituzionale della legge valenciana che, rimasta inapplicata dal 2008, anno della sua adozione, è stata espressamente abrogata da una legge introdotta nel 2015, più simile nei suoi contenuti a quelle di altre comunità²⁴⁸. Ciò potrebbe suggerire che l'adozione di atti normativi generali e astratti senza una previa sperimentazione pratica, in un settore che necessita di una forte volontà politica per il conseguimento di risultati concreti, non rappresenti l'approccio strategico più efficace per la costruzione di una vera e propria cultura della partecipazione e per l'attuazione di uno *standard* partecipativo che permei, in modo permanente, i processi pubblici di formazione delle fonti giuridiche.

9. Riflessioni interlocutorie: i caratteri della 'famiglia partecipativa' continentale

A fronte della comparazione tra i casi di studio poco sopra trattati, dei diversi metodi con cui si è data traduzione alle teorie deliberative e partecipative e delle riflessioni effettuate in merito all'apertura in senso pluralistico dei processi normativi, si presenta l'occasione per offrire una prima proposta di sistematizzazione teorica da applicare alla categoria 'democrazia partecipativa'.

Si intende avanzare una prima classificazione basata sul grado di istituzionalizzazione impresso alle pratiche partecipative innestatesi nei processi decisionali dei diversi livelli di governo. In base a quanto sin qui osservato, si possono così andare a costruire tre gruppi di esperienze: le prime sono quelle che non vengono regolate in nessuna fonte specifica, se non una delibera istitutiva dell'ente che le promuove²⁴⁹; le seconde sono invece quelle che vengono attivate

²⁴⁸ Così la *Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana* decreta nella sua disposizione derogatoria l'abrogazione della *Ley 3/2008*, la *Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa* di creazione della commissione interdipartimentale per la partecipazione dei cittadini e tutti gli atti di rango inferiore da queste dipendenti.

²⁴⁹ Si pensi al caso del *Bürgerrat* a livello federale in Vorarlberg o alle sperimentazioni della comunità dell'Aragona precedenti all'intervento della legge sulla democrazia partecipativa, così come a molte altre esperienze partecipative informali di cui qui non si è potuto dare conto. Su queste si rinvia, *ex plurimis*, a: A. L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in*

sotto l'egida di una regolamentazione normativa astratta ma non generale, ovverosia che ricadono nell'ambito di applicazione di una fonte giuridica elaborata *ad hoc* (si pensi all'esperienza costituente islandese, così come ai progetti partecipativi di elaborazione degli statuti delle Regioni italiane a statuto speciale); e infine le terze sono quelle le cui regole di funzionamento sono predeterminate in fonti giuridiche generali ed astratte.

È peraltro possibile ripartire l'ultimo insieme di esperienze in due ulteriori sotto gruppi identificabili in quelle fonti giuridiche, da un lato, di *soft-law* (come nelle esperienze del *Land Vorarlberg* e della Comunità Autonoma catalana prima dell'adozione della legge in materia di democrazia partecipativa) e, dall'altro, di rango legislativo (come nel caso delle Regioni italiane e delle altre Comunità Autonome spagnole). Si può individuare un'ulteriore categoria, relativa a quelle esperienze normative di regolamentazione della democrazia partecipativa, rimaste lettera morta in quanto mai tradotte in concrete pratiche partecipative di coinvolgimento della cittadinanza nei processi decisionali pubblici (come nell'esperienza della legge valenciana) ovvero applicate solo in un determinato lasso temporale a fronte di una precisa volontà politica poi venuta meno a seguito di un cambio politico nell'ente in questione (come nel caso della Regione Lazio).

Ci si può chiedere se l'istituzionalizzazione di pratiche partecipative 'obbligatorie', a fronte di sanzioni di natura politica ovvero economica, possa rappresentare una soluzione per il deficit di funzionalità insito nell'essenza stessa delle dinamiche decisionali partecipative. Si può infatti dare conto, in quei contesti in cui si attuano pratiche partecipative, di una generale tendenza ad individuare modalità adeguate per regolamentare tali fenomeni, ancorché talvolta procedendo per tentativi. Una istituzionalizzazione più o meno forte di queste procedure, da un

Italia, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 115-133; G. ALLEGRETTI, M. E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006; C. COLINO, E. DEL PINO, *Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa*, in *Revista catalana de dret públic*, 37, 2008, 247-283; C. PINEDA NEBOT, V. PIRES, *Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología*, in *Gestión y análisis de políticas públicas*, 7, 2012, 51-90; R. AJANGIZ, A. B. MENDOZA (a cura di), *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones, 2008.

lato, porta a garantire l'indipendenza del processo partecipativo dalle pressioni politiche, incrementando le garanzie di regolarità, trasparenza ed indipendenza, benché dall'altro rischi di ingessare tali pratiche in forme ed atti passibili di snaturare l'identità e lo scopo della democrazia partecipativa stessa. Si osserva infatti come le più fortunate esperienze si siano mosse, almeno nei loro primi passi, in sostanziale spontaneità e con basi giuridiche molto tenui, elastiche e flessibili²⁵⁰.

Quanto alla sua portata costituzionale, si può ritenere che la democrazia partecipativa vi attenga su di un duplice piano: quando per conferire un più alto grado di legittimazione alle fonti giuridiche (in *primis* costituzionali), si sviluppano procedure di democrazia partecipativa a mo' di complemento dei processi politici di formazione delle fonti giuridiche²⁵¹; e quando diviene contenuto materiale di fonti giuridiche – generali e astratte – sviluppate per dare regole specifiche ai suddetti fenomeni. I due aspetti sono senz'altro distinti e passibili di separata trattazione, ma è innegabile come l'uno costituisca il fondamento dell'altro, e viceversa. Parlando per immagini, il percorso logico così descritto potrebbe essere raffigurato con una circonferenza composta da due semicerchi, di cui tuttavia è impossibile individuare con precisione l'inizio dell'uno e la fine dell'altro. In questo senso le due questioni sono tra loro complementari e devono essere prese in considerazione in prospettiva coordinata, soprattutto in uno studio, come quello presente, che si propone di affrontare estesamente il tema della democrazia partecipativa.

²⁵⁰ Come testimoniato dalle esperienze aragonese e del Vorarlberg e come rilevato da U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 7.

²⁵¹ Lo sottolinea J. BLOUNT, *Participation in constitutional design*, in R. Dixon, T. Ginsburg (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014, 38- 56, 38.

CAPITOLO QUARTO

LE ESPERIENZE PARTECIPATIVE NEL *COMMON LAW*: STATI UNITI E CANADA

1. Common law, federalismo e democrazia partecipativa: connessioni e spunti d'analisi

Si volge ora lo sguardo verso l'esperienza degli ordinamenti, che nella tradizionale classificazione comparatistica, afferiscono alla famiglia di *common law*, in cui i processi di produzione normativa si atteggiavano secondo modalità differenti rispetto a quelli propri degli ordinamenti della tradizione giuridica continentale, a fronte di un ruolo centrale del formante giurisprudenziale idealmente passibile di divenire fonte stessa dei processi partecipativi che realizzano la sovranità popolare¹. Ci si chiede pertanto se possa delinearci una connessione tra modalità di formazione delle fonti giuridiche, tradizione giuridica d'appartenenza e aperture in senso partecipativo dei relativi processi decisionali.

Già si sono colti alcuni aspetti sistematici relativi alla declinazione in termini giuridici dell'approccio partecipativo nei processi decisionali; si è così evidenziato come la democrazia partecipativa sia passibile di divenire parte integrante nello schema dei procedimenti di produzione normativa dei tre ordinamenti italiano, austriaco e spagnolo². Si è accertato che ciò avviene in duplice veste: da un lato, prescrivendo processi di stampo deliberativo e, dall'altro, come prodotto di quegli stessi procedimenti. Ciò potrebbe in conseguenza attribuirsi alla tradizione giuspositivistica da cui originano gli ordinamenti continentali.

Ci si deve pertanto chiedere se possa individuarsi tale nesso anche negli ordinamenti di *common law*, connotati da un approccio diametralmente opposto quanto a strutturazione delle fonti giuridiche e a processi di formazione, così come

¹ Sulla distinzione tra le famiglie giuridiche di *civil law* e di *common law* si v., *supra*, cap. 2, § 7.2., nota 132.

² Cfr. *supra*, cap. 3.

al ruolo dei formanti dottrinale e normativo³. In questo capitolo si esaminerà la posizione degli ordinamenti statunitense e canadese rispetto alla democrazia partecipativa, quale ‘cartina di tornasole’ per valutare il grado di tenuta della tesi che propone di delineare una stabile connessione tra famiglie giuridiche, modalità di formazione delle fonti del diritto e sviluppo di pratiche democratiche di stampo deliberativo⁴.

Come già evidenziato, anche gli ordinamenti oggetto di questo capitolo sono accomunati, oltre che dalla appartenenza alla medesima famiglia giuridica, da una struttura decentrata. L’idea federale posta a fondamento dell’ordinamento rappresenta, in una certa misura, la ragione fondante dell’intero processo costituente e configura l’essenza stessa del costituzionalismo democratico contemporaneo⁵. Infatti in questi ordinamenti democrazia e federalismo possono

³ Cfr. U. MATTEI, P. G. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, cit., che pongono in evidenza come «nei paesi di *common law* [...] il formante giurisprudenziale fa la parte del leone, mentre la legislazione assume un ruolo diverso che nei paesi romanisti, e la dottrina [...] ha un peso del tutto trascurabile». Ad oggi i confini di questa netta distinzione tendono a sbiadire potendosi rilevare un sensibile ravvicinamento tra *civil* e *common law*, dal momento che anche in paesi tradizionalmente annoverati tra quelli appartenenti alla prima specie il diritto giurisprudenziale tende ad affermarsi in forme non molto distanti da quelle che sono proprie degli ordinamenti della seconda specie.

⁴ La relazione che lega questi due elementi non richiede di essere provata in quanto già oggetto di trattazioni dottrinarie. *Ex plurimis* cfr. J. DAINOW, *The Civil Law and the Common Law*, cit.

⁵ Considerata l’opera fondativa del costituzionalismo Americano il ‘*The Federalist*’ è ancora ad oggi strumento primario di interpretazione della Costituzione degli Stati Uniti. Cfr. J. MADISON, A. HAMILTON, J. JAY, *The Federalist papers*, cit. Gli autori infatti sono considerati i padri fondatori della repubblica statunitense. Si vedano a tale proposito: C. W. PIERSON, *The Federalist in the Supreme Court*, in *The Yale Law Journal*, 33(7), 1924, 728-735; S. BARRETT TILLMAN, *The Federalist Papers As Reliable Historical Source Material For Constitutional Interpretation*, in *West Virginia Law Review*, 105, 2003, 601-619; M. R. DURCHSLAG, *The Supreme Court and the Federalist Papers: Is There Less Here Than Meets the Eye?*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, 14(1), 243-349. Sulla coincidenza tra federalismo e democraticità dello Stato cfr. anche J. A. BARRON, C. T. DIENES, *Constitutional Law in a nutshell*, West Publishing, St. Louis, 2009, 2 quando si afferma che: «*It is a basic tenet of Madisonian democracy that concentration of power poses a threat to individual autonomy and freedom. Therefore [...] the objectives of federalism and separation of powers served the cause of liberty*». Cfr. Anche A. TARR, *United States of America*,

essere considerati quali elementi di una corrispondenza biunivoca per cui l'esistenza di uno fonda e garantisce la sussistenza dell'altro. È questa la ragione per cui non si può prescindere dal prendere in considerazione tale carattere della struttura costituzionale, in un'analisi relativa alla formazione delle fonti giuridiche. Risulta quindi di interesse prospettare l'ipotesi per cui tale elemento incida a sua volta sulle modalità con cui gli enti pubblici tendono a concepire le innovazioni democratiche e la loro introduzione nei processi decisionali di tutti i livelli di governo.

Nel verificare l'esistenza di un nesso tra l'emersione di pratiche democratiche 'innovative' e famiglia giuridica di appartenenza si aggiunge così un ulteriore elemento da tenere in necessaria considerazione, quello relativo al tipo di relazioni ordinamentali che derivano dalle strutture federali statunitense e canadese.

È solo considerando tutti questi fattori che si potranno individuare quelle chiavi interpretative che permetteranno di porre in un sistema ordinato l'insieme dei dati raccolti con il fine ultimo di comprendere, in prima battuta, se l'eventuale relazione tra tutti questi elementi possa dirsi esistente in entrambe le famiglie giuridiche e, in secondo luogo, se si evidenzia una variazione delle modalità di accoglimento di pratiche di democrazia partecipativa al variare della tradizione giuridica cui appartiene ciascun ordinamento analizzato.

2. Il caso statunitense e il percorso di 'public engagement'

2.1. L'opzione rappresentativa dei founding fathers e il sistema delle fonti giuridiche

Nel decimo saggio dei *'The federalist papers'* James Madison, padre costituente degli Stati Uniti d'America, affermava che l'unico modo per garantire l'efficace funzionamento di un ordinamento repubblicano debba individuarsi in un governo rappresentativo, fondato sulla regola della maggioranza, in cui le minoranze siano tutelate per mezzo dei *check and balances* tra i tre poteri dello Stato⁶. In questi termini, si escludeva che una *'pure democracy'*, così definita dallo

in J. Kincaid, A. Tarr (a cura di), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Volume 1, McGill-Queen's University Press, Montreal-Kingston, 2005, 381-408.

⁶ J. MADISON, *The Federalist No. 10*, cit., 47-53.

stesso Madison⁷, possa essere efficacemente instaurata negli Stati Uniti d'America, andandosi a conferire una netta impronta rappresentativa alla struttura democratica della federazione.

Secondo gli autori dei *'Federalist Papers'*, porre il potere legislativo nelle mani dei cittadini avrebbe infatti condotto all'adozione di decisioni incompetenti, mettendo in pericolo la possibilità di godere delle libertà individuali, a fronte della tirannia della maggioranza. In questo senso, l'operazione concettuale di far coincidere la democrazia con un regime rappresentativo 'puro', ossia non mediato da procedure democratiche diverse da quelle elettorali, è stata considerata coerente con le teorie sulla sovranità popolare, fintantoché ciascun individuo è titolare del potere di esercitare la propria porzione di sovranità tramite l'elezione dei rappresentanti⁸. In tal senso la stessa formula *'We the people'*, posta in apertura della costituzione statunitense (1787)⁹, nella stessa interpretazione della Corte Suprema, porta a configurare un sistema in cui la sovranità rimane di titolarità del popolo, seppur i poteri da questa scaturiti siano delegati agli organi governativi¹⁰.

⁷ Cfr. J. MADISON, *The Federalist No. 10*, cit., 50: «... a pure democracy, by which I mean a society consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person, can admit of no cure for the mischiefs of faction. A common passion or interest will, in almost every case, be felt by a majority of the whole; a communication and concert result from the form of government itself; and there is nothing to check the inducements to sacrifice the weaker party or an obnoxious individual. Hence it is that such democracies have ever been spectacles of turbulence and contention; have ever been found incompatible with personal security or the rights of property; and have in general been as short in their lives as they have been violent in their deaths». Per un commento si rinvia a: T. GOEBEL, *A Government by the People*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill-London, 2002, 50-56.

⁸ Cfr. L. MOREL, *Referendum*, cit., 501-527.

⁹ Collocata nel preambolo della carta fondamentale. Sull'evoluzione, la portata e la natura precettiva del preambolo della Costituzione statunitense si rinvia a: L. ORGAD, *The preamble in constitutional interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, 8(4), 2010, 714-738.

¹⁰ Cfr. *Yick Wo v. Hopkins*, U.S. Cal. 1886, 6 S.Ct. 1064, 118 U.S. 356, 30 L. Ed. 220, dove i giudici stabiliscono che «*In our system, while sovereign powers are delegated to the agencies of government, sovereignty itself remains with the people, by whom and for whom all government exists and acts*».

L'opzione democratica perseguita dai costituenti viene ulteriormente confermata nella scelta di dedicare il primo articolo della Costituzione ai poteri legislativi di cui è rivestito il Congresso, l'organo rappresentativo della volontà popolare, incaricato di adottare gli atti legislativi¹¹. Ulteriormente, il diritto di voto¹² viene in essere a fronte dell'introduzione dei XV, XIX e XXVI emendamenti i quali, complessivamente intesi, prevedono il suffragio universale da esercitarsi a seguito del compimento del diciottesimo anno d'età, senza che questo possa essere limitato dagli Stati Uniti o da ciascun singolo Stato¹³. Così il contorno della democrazia costituzionale federale coincide in tutti i suoi punti con il perimetro della rappresentanza, non individuandosi alcun riferimento esplicito alla possibilità di ricorrere a strumenti di democrazia diretta¹⁴.

¹¹ Cfr. J. W. PETALSON, *Corwin and Peltason's Understanding the Constitution*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, San Diego, 1986, 37.

¹² Si noti comunque, da un lato, come il diritto di voto non sia da annoverare tra quei diritti esplicitamente enumerati nella *bill of rights*, seppur sia possibile individuarlo a fronte di un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali riscontrandone il fondamento nella giurisprudenza della Corte Suprema e, dall'altro, che tradizionalmente la competenza in materia elettorale è riservata agli Stati membri che dunque possono liberamente decidere come strutturare il diritto di voto. Cfr. J. S. SCHACTER, *Unenumerated Democracy: Lessons From The Right To Vote*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 9, 2007, 457-475.

¹³ Cfr. M. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2015, 236.

¹⁴ L'omissione di riferimenti espliciti alla democrazia diretta, non configura infatti un errore o una svista da attribuire ai padri costituenti, trattandosi invece di una scelta ponderata e fondata su precise ragioni dogmatiche. Cfr. A. TARR, *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, in E. Abrams (a cura di), *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2002, 87-99, 88. Gli Stati Uniti rappresentano infatti uno dei pochi casi al mondo in cui la Costituzione non prevede alcuno strumento esplicito di democrazia diretta, neppure legato ai processi di revisione della Costituzione. Per una panoramica comparata sulla diffusione degli strumenti di democrazia diretta a livello globale si rinvia a: B. S. FREY, A. STUTZER, *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, in R. Congleton, B. Swedenborg (a cura di), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, MA, 2006, 39-80, 42. Al di là delle ragioni teoriche a fondamento di tale aspetto, si possono riscontrare anche delle ragioni logistiche, da attribuirsi alle strutture burocratico-amministrative degli Stati federati all'epoca dell'adozione della Costituzione

La connotazione rappresentativa della democrazia statunitense è ricavabile altresì dallo studio dei trattati di diritto costituzionale, che generalmente non concettualizzano il principio democratico alla stregua di quell'insieme eterogeneo di dispositivi finalizzati alla traduzione procedurale della sovranità popolare, assimilandola invece all'essenza stessa del potere legislativo o meglio, nella tassonomia della materia, al diritto dei cittadini di partecipare all'elezione dei propri rappresentanti¹⁵.

Al di là delle specificità dogmatiche del costituzionalismo federale statunitense, che esclude dunque dal suo alveo qualunque caratterizzazione democratica estranea a quella puramente rappresentativo-elettorale¹⁶, si deve necessariamente tenere in considerazione un secondo elemento, centrale per la comprensione del sistema delle fonti giuridiche e del ruolo che innesti partecipativi potrebbero svolgere, relativo alle modalità di formazione degli atti normativi.

In prima approssimazione, il sistema delle fonti del diritto nella tradizione giuridica statunitense si discosta dal modello europeo continentale in quanto,

che non avrebbero permesso un eguale ed omogeneo sviluppo delle pratiche della democrazia diretta sul territorio della federazione nord-americana. Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993, 59-69. Per approfondire sul costituzionalismo democratico americano e sulle ragioni a fondamento di una struttura federale puramente rappresentativa si rinvia a: A. TARR, *United States of America*, cit., 381-408; G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano. Vol. II. La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 2000, 68-75 e a C. VALENTINI, *Le ragioni della costituzione. La Corte Suprema americana, i diritti e le regole della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011, 9-23.

¹⁵ Cfr. *ex plurimis* D. SCHULTZ, J. R. VILE, M. D. DEARDORFF, *Constitutional Law in Contemporary America Vol. 1, Institutions, Politics, and Process*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 605.

¹⁶ Ciò è testimoniato in G. A. NATION, *We The People: The Consent Of The Governed In The Twenty-First Century: The People's Unalienable Right To Make Law*, in *Drexel Law Review*, 4, 2012, 321-397, 321, quando rileva che: «Under our representative democracy, voters play only a sporadic and limited role in the political life of the nation. Currently, especially at the federal level, voters participate in the political process only periodically via elections in which they select an agent to represent their interests in the political process. Voters do not participate again until the next election at which time they may, at least in theory, hold their representative accountable». Si veda anche J. MACEY, *Representative Democracy*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 16, 1993, 49-53.

nonostante trovi completo svolgimento in sede ‘congressuale’, viene mediata dal ruolo della *common law* giurisprudenziale elaborata dai giudici, le interpretazioni dei quali costituiscono fonte stessa del diritto. La gerarchia delle fonti statunitensi prevede infatti da un lato, alla stregua di quella propria della tradizione europea continentale, che al vertice si collochino gli atti di legislazione diretta, costituzionali, legislativi o regolamentari (*constitutions, statutes e statutory instruments*)¹⁷. Dall’altro però, su un gradino più basso si ritrova il c.d. *case law*, ossia l’insieme delle decisioni dei giudici. Al di là della collocazione formale su due piani differenti però, «*common lawyers* e comparatisti concordano nel ritenere la giurisprudenza la principale fonte del diritto anglo-americano»¹⁸. È proprio questo uno degli aspetti che maggiormente colpisce l’interprete che si accinge a studiare il sistema delle fonti statunitensi, considerando per l’appunto il fatto che gli ordinamenti di *common law* corrispondono alle decisioni dei giudici un valore pari a quello degli atti legislativi elaborati in seno agli organi parlamentari, producendo un effetto concorrenziale così come un alto grado di sovrapposizione tra fonti di creazione parlamentare e giurisprudenziale¹⁹.

In questo senso rivelatorie sono le parole di A. de Toqueville quando afferma che: «il pensiero giuridico domina gli Stati Uniti ad un livello straordinario. Ogni

¹⁷ Cfr. M. SERIO, G. CRISCUOLI, *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Giuffrè, Milano, 2016, 77 ss.; U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 213; L. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, cit., 159.

¹⁸ Così U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 214.

¹⁹ La complessità del sistema delle fonti giuridiche statunitensi, in particolare per quanto riguarda le sovrapposizioni competenziali tra potere giudiziario e legislativo bene è schematizzata dalle parole di J. BARNES, C. M. MILLER, *Putting pieces together. American Lawmaking from an Interbranch Perspective*, in J. Barnes, C. M. Miller (a cura di), *Making Policy, Making Law. An interbranch perspective*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2004, 3-12, 3, laddove si rileva che: «...*Federal policymaking power is shared: Congress is given the primary power to draft laws, subject to the president’s veto and judicial review; the executive branch is given the primary power to implement laws, subject to congressional oversight and judicial review; and the courts have the primary power to interpret laws, subject to a variety of legislative and executive checks, including the [...] passage of “overrides” laws that explicitly reverse or materially modify existing judicial interpretations of statutes*». Cfr. anche U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 214 e J. DAINOW, *The Civil Law and the Common Law*, cit., 424-426.

atto del governo, ogni legge passata dal Congresso, ogni trattato ratificato dal Senato, ogni ordine del Presidente è analizzato alla luce di considerazioni giuridiche e sottoposto ai rischi della sfida giudiziaria. Altre nazioni hanno una costituzione scritta. Ma nessun altro paese al mondo conferisce al giudiziario un potere paragonabile a quello che gli è conferito da noi»²⁰. Non è certo questa la sede deputata a dare ulteriore approfondimento agli aspetti fondativi del sistema delle fonti giuridiche statunitensi e del peculiare ruolo della ‘*judicial review of legislation*’²¹, sebbene si debba necessariamente tenere a mente tale aspetto, perno della sistematica ordinamentale, in quanto potrebbe condurre ad un’alterazione – rispetto alla direzione imboccata in ambito continentale – dell’evoluzione delle pratiche partecipative nel contesto dei processi decisionali pubblici.

Per quanto tutto ciò sia valido rispetto al quadro federale dell’ordinamento statunitense, si deve tenere in considerazione che la federazione «*has not one constitution but fifty-one*»²². La rigida concezione rappresentativa della democrazia a livello federale non si è trasmessa infatti alle realtà costituzionali di un gran numero di Stati federati che, nel corso dei secoli, hanno individuato percorsi alternativi alla mera pratica democratico-rappresentativa, introducendo nei rispettivi ordinamenti, nel corso di un percorso trifasico, elementi procedurali coincidenti, prima, con i dispositivi della democrazia diretta e, poi, con quelli della democrazia partecipativa.

2.2. La democrazia diretta nella tradizione costituzionale degli Stati federati: un percorso in tre fasi di rinnovamento democratico-istituzionale

Così, se a livello federale la concezione della democrazia costituzionale è a tutt’oggi saldamente ancorata ai fondamenti teorici della rappresentanza, è a livello statale che la netta connotazione parlamentare-elettorale sfuma i suoi contorni, che

²⁰ Cfr. A. DE TOQUEVILLE, *Democracy in America*, Signet Classic, New York City, 1956, 280 nella traduzione offerta da U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 121.

²¹ Sul cui concetto si rinvia a M. TUSHNET, *Judicial Review of Legislation*, in M. Tushnet, P. Cane (a cura di), *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 164-182.

²² Cfr. A. TARR, *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, cit., 89.

si schiudono all'utilizzo di strumenti democratici finalizzati ad un più ampio e diretto coinvolgimento popolare nei processi di *decision-making*²³. Se infatti idealmente la struttura democratica subnazionale avrebbe potuto replicare quella federale, nel contesto ordinamentale degli Stati membri la possibilità di esercitare porzioni di sovranità per mezzo di dispositivi di democrazia diretta si è imposta con forza, soprattutto nei processi costituenti²⁴.

Si possono individuare le ragioni del contrasto tra l'approccio federale e statale alla questione democratica in particolare in due elementi, l'uno conseguenza dell'altro, innervanti la realtà ordinamentale subnazionale già all'epoca dei primi insediamenti coloniali. Da un lato, l'interesse per un approccio più 'popolare' che rappresentativo ai processi decisionali può essere letto quale portato delle esperienze europee di democrazia (semi)diretta, in particolare quella post-rivoluzionaria francese e quella svizzera, facenti parte del bagaglio culturale dei primi coloni puritani insidiatisi nel *New England* americano²⁵, dove ancora oggi tale eredità storica e concettuale è individuabile nelle pratiche dei '*New England Town Meeting*'²⁶. Dall'altro, la conseguenza di tale approccio si individua nella risalente tradizione degli Stati federati a tradurre in termini giuridici il

²³ Cfr. K. K. DUVIVIER, *The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy*, in *Temple Law Review*, 79, 2006, 821-876, 830.

²⁴ Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices*, cit., 59-69.

²⁵ Così M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993, 57 e K. K. DUVIVIER, *The United States as a democratic ideal?*, cit., 830.

²⁶ Sulla cui esperienza si rinvia a F. BRYAN, *Real Democracy: The New England Town Meeting*, cit.; F. BRYAN, *La democrazia allo stato puro: il Town Meeting del New England*, cit., 27-44; S. J. CLARK, *The Character of Direct Democracy*, in *Journal of Contemporary Legal Issues*, 13, 2004, 341-363, 358. Per quanto tale esperienza sia di grande interesse scientifico, si deve redarguire il lettore dall'interpretare i *Town Meetings* del New England «*as having a direct relevance for the institution of the referendum in the United States*», usando le parole di M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices*, cit., 57. Cfr. *supra*, cap. 2, § 3.2.

coinvolgimento dei cittadini nei processi costituenti già all'epoca delle dichiarazioni dei diritti, contenute nelle costituzioni delle prime colonie²⁷.

È forse questa una delle ragioni per cui, nella graduale transizione che ha portato le colonie a divenire Stati membri, quarantanove su cinquanta hanno fatto ricorso a meccanismi democratici finalizzati per l'appunto ad un ampio e diretto coinvolgimento popolare: le c.d. 'Convenzioni costituzionali'²⁸.

È da questo punto, coincidente con l'adesione degli Stati al progetto federale, che la prospettiva subnazionale sulla questione democratica e il relativo percorso di innovazione istituzionale possono essere ricostruiti, soffermando l'analisi su tre tappe principali: la prima, già anticipata, coincidente con l'istituzione delle convenzioni per l'adozione e la revisione delle Costituzioni statali; la seconda riguardante l'istituzionalizzazione di strumenti di democrazia diretta (*referendum*, iniziativa legislativa e *recall*); e la terza, tuttora in corso, corrispondente a quel percorso di attivazione di pratiche partecipative per la definizione di atti normativi, finalizzata ad un rinnovamento in senso deliberativo delle tradizionali strutture decisionali²⁹.

Ripercorrendo le fasi, tentando di porne in evidenza gli aspetti salienti, l'approccio democratico 'popolare' proprio degli Stati federati si individua in primo

²⁷ Così infatti *sec. 3 Virginia Bill of Rights of 1776*; *art. 1 North Carolina Constitution of 1776*; *Preamble Massachusetts Constitution of 1780*; *art. 1, Bill of Rights New Hampshire Constitution of 1784*. Cfr. A. TARR, *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, cit., nota 6 e C. G. FRITZ, *Alternative Visions of American Constitutionalism: Popular Sovereignty and the Early American Constitutional Debate*, in *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 24, 1997, 287-357.

²⁸ K. K. Cfr. DUVIVIER, *The United States as a democratic ideal?*, cit., 830. Si v. *supra*, cap. 3, § 5, per una panoramica sulle 'convenzioni costituzionali' nel contesto europeo.

²⁹ La scansione temporale delle prime due fasi viene elaborata in: A. TARR, *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, cit., 87-99 a cui si deve anettere la terza fase, di più recente emersione, e della cui sussistenza si ha testimonianza nel volume collettaneo: J. GASTIL, T. NABATCHI (a cura di), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford University Press, Oxford, 2012 dove con la formula '*deliberative civic engagement*' ci si riferisce alle pratiche qui definite di democrazia partecipativa. Quest'ultima fase verrà trattata *infra*, § 2.3.

luogo nelle ‘*constitutional conventions*’³⁰, considerate il tradizionale metodo costituente degli Stati federati americani³¹. Con la formula ‘convenzione costituzionale’³² ci si riferisce ad organi indipendenti istituiti *ad hoc* per la formulazione di un testo costituzionale, ovvero di una proposta per la sua revisione, da sottoporre successivamente al vaglio popolare attraverso un suffragio universale³³. In ambito statunitense questo strumento è da alcuni considerato come la più democratica delle istituzioni, in quanto ambisce a coinvolgere direttamente l’elettorato nella ‘maggior misura possibile’³⁴.

L’accostamento tra convenzioni costituzionali, democrazia diretta e partecipativa, può essere avanzato in triplice prospettiva: innanzitutto le convenzioni costituiscono un riflesso diretto della società di riferimento in quanto i loro membri, eletti direttamente, rappresentano istanze differenti da quelle meramente ‘governative’, non rivestendo professionalmente cariche politiche; in seconda battuta il popolo esercita il controllo sulle convenzioni esprimendo attraverso una votazione diretta la volontà di convocarle; infine la partecipazione popolare interviene per mezzo della ratifica del testo formulato in seno alla convenzione, attraverso lo strumento referendario³⁵. In questo modo, la procedura della convenzione costituzionale, contiene già al suo interno gli ideali della democrazia diretta, prevedendo di fatto tre votazioni elettorali-plebiscitarie: la prima mirata a selezionare i membri della convenzione; la seconda finalizzata ad

³⁰ Si deve rilevare come la tradizione delle *Constitutional Conventions* sia stata applicata anche al processo costituente federale, cfr. Z. ELKINS, T. GINSBURG, J. BLOUNT, *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*, cit., 361-362.

³¹ Cfr. M. D. PETERSON, *Democracy, Liberty, and Property: The State Constitutional Conventions of The 1820s*, Liberty Fund Inc. New Edition, Indianapolis, 2010, *passim*; R. HOAR SHERMAN, *Constitutional Conventions. Their nature, powers and limitations*, Little, Brown and Company, Boston, 1917, 4.

³² Sulla questione semantica v. *supra*, cap. 3, § 5, nota 140.

³³ Così J. WHEELER, *The Constitutional Convention: a Manual on its Planning, Organization and Operation*, National Municipal League, New York, 1961, 3-5.

³⁴ Cfr. R. HOLLAND *et al.*, *State Constitutional Law. The Modern Experience*, West Academic Publishing, St. Paul, MN, 2016, 949.

³⁵ Cfr. A. TARR, *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, cit., 95-96.

attestare la volontà popolare di convocare la ‘*constitutional convention*’; la terza concernente la ratifica di una nuova costituzione ovvero l’approvazione degli emendamenti costituzionali così come elaborati in seno all’assemblea³⁶.

Muovendo il percorso ricostruttivo verso la seconda delle tappe, è nel corso del diciannovesimo secolo, al termine della guerra civile, che gli Stati cominciarono gradualmente a riflettere sulla possibilità di sviluppare ulteriori possibilità democratiche, finalizzate ad estendere il diretto coinvolgimento della popolazione anche nei procedimenti legislativi³⁷.

Contestualizzando storicamente le ragioni del fenomeno, l’introduzione di strumenti di democrazia diretta nel tessuto istituzionale delle unità costituenti è da attribuirsi in via primaria ad una ondata di protesta nei confronti di un particolare atteggiamento delle istituzioni rappresentative – c.d. ‘*bossism*’ – descrivibile come la concentrazione del potere in mano ad un ristretto numero di individui, in grado di dirigere ‘oligarchicamente’ le dinamiche politiche³⁸. Infatti, a seguito, da un lato, delle pressioni esercitate dai movimenti progressista e populista nei confronti degli organi politici, considerati, appunto, corrotti e non legittimati ad adottare decisioni democratiche e, dall’altro, di un percorso di transizione della società americana da una impronta agricola ad una perlopiù industriale, il tessuto sociale cominciò a premere per vedersi riconosciuto il diritto ad esercitare direttamente porzioni di sovranità ‘legislativa’ attraverso gli strumenti del *recall*, del *referendum* e

³⁶ Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices*, cit., 69.

³⁷ Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices*, cit., 74-75. A titolo esemplificativo è possibile individuare alcuni preliminari e sporadici innesti referendari, puntualmente previsti per questioni specificamente definite a priori, già nella Costituzione del Massachusetts del 1821 che vietò all’organo parlamentare di anettere nuove città se non a fronte di un *referendum* popolare, necessario al fine di testare il consenso; e nella costituzione del Rhode Island del 1842 che richiedeva di sottoporre a *referendum* la decisione statale di indebitarsi al di sopra di cinquantamila dollari. Cfr. T. E. CRONIN, *Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1989, 42

³⁸ Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices*, cit., 75.

dell'iniziativa popolare³⁹. Tali pressioni sfociarono nell'effettivo riconoscimento della democrazia diretta nelle costituzioni di un gran numero di Stati federati in un processo iniziato pionieristicamente in South Dakota nel 1898 dove, nel pieno dell'era progressista, si procedette a rivedere la costituzione introducendo disposizioni dedicate per l'appunto al *referendum* e all'iniziativa legislativa⁴⁰. Negli anni immediatamente successivi, altri dodici Stati ne seguirono l'esempio⁴¹.

Le aperture subnazionali alla democrazia diretta non rappresentarono comunque un fenomeno privo di tensioni e momenti conflittuali, che culminarono nell'adozione di due pronunce, l'una della Corte Suprema dell'Oregon⁴² (*Kadderly v. City of Portland*, 1903) e l'altra della Corte Suprema Federale⁴³ (*Pacific States Telephone and Telegraph Co. v. Oregon*, 1912)⁴⁴. La questione che si poneva, dapprima a livello statale e poi a livello federale, riguardava la conciliabilità della c.d. *Guarantee Clause*⁴⁵ e della forma di governo repubblicana con lo strumentario della democrazia diretta⁴⁶. A questo proposito infatti i contrari a quest'ultima procedevano a rilevare come i padri costituenti, nell'ideale madisoniano, stabilivano una precisa corrispondenza tra forma di governo repubblicana e schemi propri della rappresentanza⁴⁷. Nel primo dei due casi la Corte statale dell'Oregon

³⁹ Cfr. R. BRAUNSTEIN, *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing LLC, 2004, 19-23 e L. MOREL, *Referendum*, cit., 503. Per una panoramica sul significato e la portata di questi strumenti si v. *supra*, cap. 2, § 3.2.

⁴⁰ Cfr. R. BRAUNSTEIN, *Initiative and Referendum Voting*, cit., 1.

⁴¹ Si tratta di Utah (1900), Oregon (1902), Nevada (1904), Montana (1906), Oklahoma (1907), Maine (1907), Michigan (1908), Missouri (1908), Arkansas (1910), Colorado (1910), California (1911) e Washington (1912). Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices*, cit., 76.

⁴² *Kadderly v. City of Portland*, 1903, 44. Ore 118 (1903).

⁴³ *Pacific States Telephone and Telegraph Co. v. Oregon*, 1912, 223 U.S. 118 (1912).

⁴⁴ Cfr. K. MILLER, *Direct democracy and the Courts*, cit., 31-35.

⁴⁵ Art. IV sec. 4 US Const.: «*The United States shall guarantee to every State in this Union a Republican Form of Government*».

⁴⁶ Cfr. S. FRIEDELBAUM, *Initiative and Referendum: The Trials of Direct Democracy*, in *Albany Law Review*, 70, 2007, 1003-1033.

⁴⁷ Cfr. K. MILLER, *Direct democracy and the Courts*, cit., 32.

negava validità a tali interpretazioni, affermando la compatibilità costituzionale dell'iniziativa popolare e del *referendum*, dal momento che:

«*No particular style of government is designated in the Constitution as republican, nor is its exact form in any way prescribed [...]. Now, the initiative and referendum amendment does not abolish or destroy the republican form of government, or substitute another in its place. The representative character of the government still remains. The people have simply reserved to themselves a larger share of legislative power, but they have not overthrown the republican form of the government, or substituted another in its place. The government is still divided into the legislative, executive, and judicial departments, the duties of which are discharged by representatives selected by the people. Under this amendment, it is true, the people may exercise a legislative power, and may, in effect, veto or defeat bills passed and approved by the Legislature and the Governor; but the legislative and executive departments are not destroyed, nor are their powers or authority materially curtailed*».⁴⁸

Nella seconda delle due pronunce, *Pacific States Telephone and Telegraph Co. v. Oregon*, la Corte Suprema Federale corroborava tale interpretazione e, procedendo nel ragionamento, affermava che le questioni relative alla democrazia diretta interessassero primariamente il livello di governo statale, situandosi al di fuori delle dinamiche federali, risultando di conseguenza materia di competenza delle corti statali e non di quelle di livello federale⁴⁹.

⁴⁸ *Kadderly v. City of Portland*, 1903, 44. Ore 118 (1903), 144-146. La pronuncia della Corte dell'Oregon è stata seguita da altre pronunce statali, in particolare delle Corti supreme dello Stato di Washington (*Harting vs. City of Seattle* 53 Wash. 432, 102, 1909) e della California (*In re Pfahler*, 150 Cal. 71 1906). Cfr. K. MILLER, *Direct democracy and the Courts*, cit., nota 62.

⁴⁹ Su questo aspetto si rinvia a: P. FRICKEY, *Interpretation on the Borderline: Constitution, Canons, Direct Democracy*, in *Annual Survey of American Law*, 1996, 477-534, 482-483. Un fenomeno contemporaneo da ascrivere alle peculiarità del sistema americano di *common law* e da tenere in necessaria considerazione quando ci si occupa di democrazia diretta negli Stati federati americani riguarda proprio la tensione che si crea rispetto alle decisioni giudiziarie che si pongono in contrasto con atti normativi elaborati tramite strumenti di democrazia diretta. Così infatti rileva K. MILLER «*the conflict between direct democracy and the Courts has become more intense as the two powers*

Accertatane così la compatibilità con la struttura costituzionale degli Stati federati e ripercorse le gesta che consentono oggi alla democrazia diretta di configurare un più o meno effettivo strumento di governo statale, si deve rilevare come – da una prospettiva geografica – l'introduzione di strumenti di democrazia diretta abbia interessato primariamente gli Stati occidentali della federazione statunitense⁵⁰. Invero, la quasi totalità degli Stati ad ovest del fiume Mississippi prevede esplicitamente la possibilità di ricorrere a pratiche di democrazia diretta, diversamente da quanto accade negli Stati orientali e meridionali, dove – salvo rare eccezioni – tale opzione non è affatto contemplata⁵¹.

Da un punto di vista meramente quantitativo invece, e tralasciando il livello di governo locale rispetto al quale si registrano numerose disposizioni relative all'avvio di procedure referendarie e di iniziativa popolare⁵², ad oggi ventiquattro Stati prevedono nelle loro costituzioni la procedura della '*popular initiative*', ventiquattro ammettono la possibilità di attivare un *referendum* mentre solo diciotto dispongono dello strumento del *recall*⁵³.

have gained strength» nel suo *Direct democracy and the Courts*, cit., 3. Il volume offre una esaustiva panoramica sui conflitti che vengono a crearsi tra potere legislativo 'popolare' e potere giudiziario. Si vedano anche: *Judicial Approaches to Direct Democracy* (note), in *Harvard Law Review*, 118(8), 2005, 2748-2769 e S. FRIAS, *Power to the People: How the Supreme Court Has Reviewed Legislation Enacted through Direct Democracy*, in *Suffolk University Law Review*, 31, 1998, 721-748.

⁵⁰ Cfr. T. E. CRONIN, *Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum and Recall*, cit., 49.

⁵¹ Le ragioni a sostegno della concentrazione occidentale del fenomeno di innovazione democratica e della conseguente peculiare diffusione geografica sono descritte in T. GOEBEL, *A Government by the People*, cit., 68-90. Se ad oggi sono ventotto gli Stati che prevedono nella loro struttura istituzionale strumenti di democrazia diretta (*initiative* e *popular referendum*), al di là delle quattro eccezioni rappresentate dalla Florida, dal Maine, dal Massachusetts e dal Maryland, i restanti ventiquattro Stati si collocano infatti geograficamente ad ovest della federazione. Cfr. R. BRAUNSTEIN, *Initiative and Referendum Voting*, cit., 5-11.

⁵² Cfr. C. TOLBERT, D. BOWEN, *Direct Democracy. Engagement and Voter Turnout*, in B. Cain, T. Donovan, C. Tolbert (a cura di), *Democracy in the States. Experiments in Election Reform*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008, 99-113, 99.

⁵³ I dati aggregati e la loro analisi sono riportati in K. MILLER, *Direct democracy and the Courts*, cit., 35. Degne di nota rispetto all'impatto della democrazia diretta nella struttura costituzionale statale sono in particolare le esperienze californiana e dell'Oregon. Quanto alla prima S. Griffin

2.3. *La mappatura delle aperture dei processi decisionali alle innovazioni democratiche partecipative e deliberative*

Il percorso del costituzionalismo democratico statunitense si dimostra particolarmente interessante se si considerano, da un lato, la sua longevità⁵⁴ e, dall'altro, la sua linearità. Si può infatti osservare – in una prospettiva che tiene in considerazione sia il livello di governo federale sia quello statale – come la declinazione procedurale della sovranità popolare abbia mosso i suoi passi lungo un sentiero apertosi gradualmente all'introduzione di innovazioni democratiche. Così infatti gli interpreti della democrazia costituzionale, partendo da una lettura strettamente rappresentativa dell'opzione democratica, hanno trovato in primo luogo quelle modalità interpretative capaci di ricavare spazi per l'innesto di

mette in luce come in California la democrazia diretta non configuri una mera possibilità applicata sporadicamente, bensì costituisca uno specifico connotato della forma di governo, tramite cui i cittadini possono attivamente contribuire alla definizione di decisioni di rilevante portata. Scrive a tale proposito: «*California constitutionalism [is] a kind of constitutional order in which the mechanisms of direct democracy--the initiative, referendum, and recall--are employed to supplement representative democratic institutions. In California, the initiative and referendum are not merely extra avenues to put legislation on the books. They are crucially important constitutional processes. Through these processes, California voters have repeatedly reshaped their constitutional order and affected the national political agenda*». Cfr. S. GRIFFIN, *California Constitutionalism: Trust in Government and Direct Democracy*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 11, 2009, 551-595, 551. Si v. anche J. M. ALLSWANG, *The Initiative and Referendum in California, 1898-1998*, Stanford University Press, Stanford, 2000. Sull'esperienza dell'Oregon si rinvia a: C. HOESLY, *Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon*, in *California Law Review*, 91, 2005, 1191-1246.

⁵⁴ La costituzione americana necessita infatti di una costante interpretazione sistematica a fronte della sua 'anzianità' che le consenta un adattamento costante alle dinamiche sociali contingenti. Per evitare di dover intervenire direttamente sul testo della carta fondamentale tramite sue revisioni esplicite, la 'canonical constitution' viene letta alla luce delle interpretazioni della Corte Suprema Federale e del contraddittorio tra i due principali partiti politici per tramutarla in quella 'efficient constitution' che detiene la capacità di ordinare la realtà quotidiana, adeguandosi alle dinamiche che ne connotano l'evoluzione. Cfr. M. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America*, cit., 1-8. Il concetto di 'efficient constitution' può essere assimilato a quello di 'costituzione materiale' su cui si rinvia a C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, cit., *passim*.

strumenti di democrazia diretta. Nel corso degli ultimi due secoli questi sono andati integrandosi armoniosamente negli schemi istituzionali di gran parte degli Stati membri e sono stati dai più considerati necessari per adeguare la struttura decisionale pubblica ai bisogni di una società sempre più plurale e diversificata al suo interno.

L'elemento 'graduale' caratterizza a tutt'oggi il non ancora sopito dibattito sulla questione democratica. Anche nel contesto statunitense infatti molti ritengono che la combinazione tra istituti elettorali e referendari non sia più sufficiente a garantire un efficace governo della cosa pubblica, e individuano nel ricorso a pratiche partecipative una delle possibili soluzioni alla crisi di legittimità che le istituzioni rappresentative si trovano ad attraversare⁵⁵. Attraverso un paragone diacronico, alla stregua dei progressisti che al principio del ventesimo secolo individuavano nel *referendum* e nei fondamenti della democrazia diretta la cura ai mali delle istituzioni politiche, ad oggi vi è chi ritiene necessario incrementare le possibilità di '*civic engagement*'⁵⁶ nei processi di *decision-making* per rinvigorire il rapporto che lega i cittadini ai decisori pubblici, riducendo quel divario tra sfera

⁵⁵ Così rispetto alla inadeguatezza della democrazia diretta rispetto alle dinamiche sociali contingenti si veda: E. LEIB, *Can Direct Democracy Be Made Deliberative?*, in *Buffalo Law Review*, 54, 2006, 903-925 e rispetto alle proposte risolutive partecipative cfr. H. RUSSON GILMAN, *Democracy Reinvented. Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016, 1-14 e J. GASTIL, T. NABATCHI (a cura di), *Democracy in Motion*, cit.

⁵⁶ Nel contesto statunitense la dottrina che si occupa di quella che in questa sede si è venuta via via definendo come democrazia partecipativa vi si riferisce ricorrendo alle formule '*(deliberative) civic engagement*', '*democratic experimentalism*', '*democratic innovations*' e '*direct public engagement*'. La coincidenza contenutistica della terminologia statunitense rispetto alla definizione qui elaborata di democrazia partecipativa viene avvalorata dal significato attribuito alla formula '*direct public engagement*' concepita quale: «*in-person and on-line processes that allow members of the public [...] to personally and actively exercise voice such that their ideas, concerns, needs, interests, and values are incorporated into governmental decision making*». Cfr. T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, in *The American Review of Public Administration*, 2014, 1-23, 3. Cfr. anche A. FUNG, E. O. WRIGHT, *Deepening Democracy*, cit., 5-41; C. SIRIANNI, *Investing in Democracy. Engaging citizens in collaborative governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2009; M. DORF, C. SABEL, *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *Columbia Law Review*, 98, 1998, 267-411

pubblica e privata che al giorno d'oggi si attesta ad altissimi livelli⁵⁷. Di quest'ultima affermazione si trova testimonianza nelle teorizzazioni socio-politiche statunitensi che, a cavallo tra il ventesimo e il ventunesimo secolo, hanno a più riprese avanzato l'idea di una democrazia fondata sulla comunicazione pubblica e sul dibattito informato tra soggetti di un medesimo *demos*. Si annoverano infatti tra i più noti 'deliberativisti' mondiali molti studiosi di nazionalità statunitense⁵⁸.

Nonostante si possa considerare il consistente apporto concettuale fornito dalla dottrina statunitense al dibattito in materia di innovazioni democratiche e democrazia deliberativa la naturale prosecuzione del graduale percorso così tracciato, si deve però dare conto di come non si possa rilevare lo stesso livello di linearità anche nella fase di concretizzazione di tali approcci.

Questa affermazione può spiegarsi alla luce della combinazione di tre elementi specifici: la vasta estensione geografica e l'alta densità demografica degli Stati Uniti d'America; l'enorme mole di sperimentazioni avviate a livello locale e subnazionale che ne è conseguenza⁵⁹; e la limitata considerazione politica e

⁵⁷ Cfr. C. TOLBERT, R. MCNEAL, D. SMITH, *Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge*, in *State Politics and Policy Quarterly*, 3(1), 2003, 23-41, 24.

⁵⁸ Ci si riferisce in particolare all'opera di J. Dewey. Si v. J. DEWEY, *The Ethics of Democracy*, in L. Menand (a cura di), *Pragmatism: A reader*, Vintage Books, New York, 1997, 182-204; Si fa inoltre riferimento al pensiero di R. Dahl, in particolare: R. DAHL, *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, CT, 1989. Si rinvia altresì a, *ex plurimis*: A. GUTMANN, D. THOMPSON, *Why deliberative democracy?*, cit.; J. MANSBRIDGE, J. PARKINSON, *Deliberative Systems*, cit.; J. BOHMAN, W. REHG, *Deliberative democracy, Essays on Reason and Politics*, cit.; J. FISHKIN, *The voice of the People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1995; V. MAROTTA, *Democracy and Difference in American Social and Political Thought*, in A. Vandenberg (a cura di), *Citizenship and Democracy in a Global Era*, St. Martin's Press, New York, 2000, 202-217. Si v. anche *supra*, cap. 2, § 3.3.

⁵⁹ Infatti: «*thousands of deliberative civic engagement processes are initiated across the United States and around the world each year*», come afferma T. NABATCHI, *Deliberative Civic Engagement in Public Administration and Policy*, in *Journal of Public Deliberation*, 10(1), art. 21, 2014, 1-4. Della grande mole di esperienze si può avere testimonianza consultando la raccolta pratiche partecipative contenuta in: www.partecipedia.net (08.07.2016), sito sviluppato per raccogliere le esperienze ascrivibili nell'alveo di quei fenomeni di coinvolgimento attivo della

analitica riservata a tali esperienze, ad oggi ancora raramente elevate ad oggetto di trattazioni scientifiche organiche. Di conseguenza, risulta alquanto complesso venire in possesso di esaurienti e dettagliate informazioni quanto al loro funzionamento e posizionamento nel quadro giuridico-costituzionale⁶⁰. Infatti, per quanto si possano individuare esperienze e pratiche di democrazia partecipativa in numero consistente ed in contesti tra loro eterogenei, risulta alquanto difficoltoso offrire una panoramica esaustiva sull'evoluzione empirica di tali fenomeni.

Tuttavia, nelle prossime pagine si tenterà di offrire una schematizzazione dei tratti fondamentali di alcune esperienze partecipative avviate rispetto a diversi livelli di governo, cercando di mettere in risalto quegli aspetti che permetteranno di collocare tutti gli elementi rilevati in uno schema comparatistico ordinato da cui trarre, in un secondo momento, lezioni astrattamente valide e generalmente applicabili.

La ricognizione si deve aprire con la premessa per cui la gran parte delle esperienze di democrazia partecipativa registrabili nello spettro geografico statunitense riguarda primariamente il livello di governo locale⁶¹. Sono stati infatti i conflitti emersi a livello municipale la ragione che, verso la fine del ventesimo secolo, ha favorito lo sviluppo di una serie di sperimentazioni finalizzate al coinvolgimento dei cittadini nei processi di *policy-making* locale attraverso l'istituzione dei cc.dd. '*neighborhood councils*' (consigli di vicinato). Per mezzo di

cittadinanza alla costruzione di decisioni (pubbliche e non). Si faccia riferimento anche all'opera collettanea: J. GASTIL, T. NABATCHI (a cura di), *Democracy in Motion*, cit.

⁶⁰ In particolare si rileva come le ricerche e gli studi riguardanti il coinvolgimento deliberativo per la formazione di decisioni o la raccolta di opinioni in ambito statunitense ricadano perlopiù in ambito politologico, filosofico ovvero sociologico, lasciando spesso da parte la prospettiva istituzionale e gius-pubblicistica, come riportato da T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 4. Sul carattere interdisciplinare che connota la materia si rinvia *supra*, cap. 1, § 3.

⁶¹ Cfr. M. LEIGHNINGER, *Democracy, Growing Up. The Shifts that Reshaped Local Politics and Foreshadowed the 2008 Presidential Election*, Occasional Paper, Center for Advances in public engagement, n. 5, 2009, 1-16, 10, disponibile al link: http://www.publicagenda.org/files/PA_CAPE_Paper5_Democracy_Mech2.pdf (01.07.2016). Si deve comunque rilevare la presenza di esperienze partecipative intervenute, con una più bassa frequenza, a livello statale e a livello federale.

tali strutture di governo ‘semi-permanente’, si intendevano delegare alcuni poteri decisionali a gruppi ristretti di cittadini a loro volta eletti, in modo da decentrare le decisioni di stampo più pratico e concreto nelle mani dei diretti fruitori delle politiche stesse, mettendoli allo stesso tempo in contatto con gli amministratori locali in una logica decisionale di tipo collaborativo.

Tale modello, considerato di stampo deliberativo-partecipativo da gran parte della dottrina, ha trovato grande diffusione nelle strutture cittadine statunitensi⁶². Sono modalità di *decision-making* non totalmente ascrivibili al modello della democrazia partecipativa, perché replicano in larga misura logiche proprie della democrazia rappresentativa;⁶³ è tuttavia rilevante tenerle in considerazione quanto alla funzione pionieristica svolta nel quadro delle innovazioni democratiche e per lo sviluppo di logiche rappresentative di interessi non politici⁶⁴.

In questo senso, un secondo gruppo di esperienze degno di menzione, è quello che ha visto dare pratica applicazione al metodo del bilancio partecipativo⁶⁵. Per quanto i metodi di coinvolgimento attivo della popolazione all’adozione delle

⁶² Sono particolarmente degne di nota le esperienze di alcune grandi metropoli – Los Angeles, Chicago, Portland (Oregon), Minneapolis –, così come di municipalità di più ridotte dimensioni – Dayton, Grand Rapids, Michigan. Per maggiori dettagli si vedano *ex plurimis*: E. FAGOTTO, A. FUNG, *Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 2006, 638–655.

⁶³ Così come sostenuto da: M. LEIGHNINGER, *Mapping Deliberative Civic Engagement. Pictures from a (R)evolution*, in J. Gastil, T. Nabatchi (a cura di), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 19-39, 25 e T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 12.

⁶⁴ Da una prospettiva comparata non si può ignorare come anche in Europa, in particolare in Italia e in Francia, quella dei comitati/consigli di quartiere, sia stata considerata alla stregua della «principale realizzazione istituzionale della democrazia partecipativa a livello locale», cfr. B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 73, 2005, 97-130, 101. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *L’amministrazione dall’attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, cit., 240-280.

⁶⁵ In particolare nelle aree urbane di Chicago, New York, Saint Louis e San Francisco. Cfr. J. LERNER, D. SECONDO, *By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America*, in *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 2012, art. 2.

decisioni in materia di bilancio siano al giorno d'oggi diffuse a tutte le latitudini geografiche⁶⁶, il loro approdo negli Stati Uniti è stato piuttosto travolgente se lo si pone in relazione alle sperimentazioni brasiliane sviluppate nel corso degli anni ottanta⁶⁷.

La prima esperienza statunitense di cui si può dare testimonianza è infatti quella avviata a Chicago nell'anno 2009⁶⁸. A seguito di questa prima sperimentazione e della presa di coscienza degli effetti positivi esercitati sul processo di formazione del bilancio locale, altre municipalità vi hanno dato seguito, talune in modo continuativo, talaltre *una tantum*. La maggior parte delle esperienze sono state poste in essere su iniziativa di associazioni della società civile (*Public Agenda, Participatory Budgeting Process*⁶⁹), in contesti metropolitani. Quest'ultimo elemento ne ha imposto nella maggior parte dei casi un necessario svolgimento a livello di quartiere per garantire l'effettiva funzionalità delle procedure di bilancio partecipativo⁷⁰.

Si discosta da questo schema di sviluppo, l'esperienza della città di Vallejo (California) che, a partire dal 2012, ha dato avvio al processo di bilancio partecipativo rispetto all'intera area urbana. Il percorso partecipativo è in particolare degno di menzione per la decisione delle autorità municipali di fornire una quadro normativo a questo metodo decisionale, stabilendone le regole di

⁶⁶ Su cui si rinvia a: B. WAMPLER, J. HARTZ-KARP, *Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*, cit. Cfr. *supra*, cap. 3, § 8.2, nota 217.

⁶⁷ Cfr. S. BOAVENTURA DE SOUSA, *Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy*, in *Politics society*, 26, 1998, 461-510.

⁶⁸ Cfr. D. SECONDO, P. JENNINGS, *Building Sustainable Empowerment Participatory Budgeting in North America*, in N. Dias (a cura di), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*, In loco association, Sao Bras de Alportel, 2014, 241-253, 243.

⁶⁹ Cfr. <http://www.publicagenda.org/pages/research-and-evaluation-of-participatory-budgeting-in-the-us-and-canada> (16.07.2016) e <http://www.participatorybudgeting.org/> (16.07.2016).

⁷⁰ Si deve a questo proposito notare come molte delle metropoli statunitensi in cui è stata data attivazione a pratiche di bilancio partecipativo abbiano un numero di abitanti paragonabile a quello di alcuni Stati federati, ovvero a quello di altre nazioni del mondo. Di conseguenza pur trattandosi di realtà locali quanto alla loro struttura amministrativa e decisionale, si deve tenere a mente come la scala di queste metropoli le collochi su un piano distinto da quelle municipalità caratterizzate da una bassa densità demografica e dunque necessiti di sviluppare soluzioni partecipative specificamente tagliate su questi caratteri.

funzionamento in un atto dell'amministrazione⁷¹. Quest'ultimo prevede che il ciclo di bilancio partecipativo abbia la durata di un anno finanziario, sia monitorato da un comitato di garanzia (*'steering committee'*) e sia supportato da due pubblici funzionari, incaricati specificamente di seguire l'intera procedura⁷².

Vi sono poi casi in cui si dà applicazione alle teorie partecipativo-deliberative, concretizzandole nell'istituzione di *mini-publics*⁷³: questi sono finalizzati all'apertura di spazi di *'active civic engagement'* per l'individuazione di soluzioni *ad hoc* a problematiche riguardanti le realtà locali. In altre parole, si tratta di pratiche eterogenee che in comune presentano il carattere di complementarità con gli organi rappresentativi nel quadro dell'attività di predisposizione di atti normativi⁷⁴.

Tra queste si annoverano quelle pratiche che si rifanno al *'deliberative polling'*, andate diffondendosi nel corso delle ultime due decadi in diversi ambiti territoriali statunitensi⁷⁵. Questo metodo deliberativo, elaborato a fini sperimentali in sede accademica dal *Center for Deliberative Democracy*⁷⁶, prevede la selezione casuale di un campione rappresentativo di cittadini appartenenti al medesimo bacino

⁷¹ Cfr. D. SECONDO, P. JENNINGS, *Building Sustainable Empowerment Participatory Budgeting in North America*, cit., 253. Circa la questione dell'istituzionalizzazione del bilancio partecipativo in ambito statunitense si rinvia a: H. RUSSON GILMAN, *Democracy Reinvented*, cit., 118-139.

⁷² Per maggiori dettagli si rinvia al link: http://www.ci.vallejo.ca.us/city_hall/departments___divisions/city_manager/participatory_budgeting/ (09.07.2016).

⁷³ Sul cui concetto si rimanda a *supra*, cap. 2, § 3.3.

⁷⁴ Cfr. L. BLOMGREN BINGHAM, *Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice*, in *Journal of Dispute Resolution*, 2, 2009, 269-325, 291-304.

⁷⁵ Per una esemplificazione delle esperienze concrete di *deliberative polling* negli Stati Uniti così come in altre realtà geografiche si rinvia ad alcuni contributi che portano la firma dell'ideatore del metodo stesso. Cfr. J. FISHKIN, *Consulting the Public through Deliberative Polling*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(1), 2003, 128-133; J. FISHKIN, *When the people speak*.cit. Si veda anche il sito del *Center for Deliberative Democracy* (Stanford University) che si occupa di diffondere e implementare questa specifica pratica di *'deliberative civic engagement'* e ne offre una mappatura, cfr. <http://cdd.stanford.edu/deliberative-polling-timeline/> (10.07.2016).

⁷⁶ Della Stanford University (CA).

elettorale, chiamato a deliberare, nel corso di alcune giornate consecutive, su una problematica specifica. La metodologia prevede che i cittadini coinvolti esprimano la propria opinione in apertura e in chiusura del processo sul medesimo sondaggio vertente sulla tematica oggetto della procedura. Tra le due fasi intervengono una serie di sessioni informative, guidate da esperti, allo scopo di approfondire le conoscenze dei cittadini sulla problematica in questione al fine di rafforzare ovvero modificare le ragioni che stanno alla base delle opinioni espresse. La procedura mira ad informare, sensibilizzare e favorire la deliberazione su questioni particolarmente sensibili per lo sviluppo delle politiche pubbliche⁷⁷.

A conclusione di questo tipo di processi gli esiti vengono raccolti in documenti riassuntivi che, talvolta, vengono trasmessi alle autorità competenti perché possano fungere da elemento a favore o contro una determinata decisione⁷⁸. La mancanza di analisi organiche sugli effetti di queste procedure partecipative rende estremamente arduo ricostruire quali conseguenze seguano allo svolgimento di procedure deliberative di questo stampo⁷⁹.

Un altro gruppo di esperienze partecipative ‘sperimentali’, diffuse in maniera piuttosto rilevante ha dato applicazione al metodo del ‘*21st Century Town Meeting*’ sviluppato al fine di creare le condizioni ideali per intavolare una discussione deliberativa nei processi di *policy-making*⁸⁰. Questo formato partecipativo combina gli elementi propri dei tradizionali *New England Town Meeting*⁸¹, raccogliendo una

⁷⁷ Cfr. L. BLOMGREN BINGHAM, *Collaborative Governance*, cit., 296.

⁷⁸ Ciò non accade sempre, spesso infatti, per il carattere sperimentale che connota la procedura, l’interesse degli interpreti si incentra sulle modalità di recezione della procedura da parte dei cittadini coinvolti piuttosto che sul ruolo che gli esiti del processo deliberativo potrebbero esercitare su una specifica politica pubblica.

⁷⁹ In generale sulla questione del recepimento degli esiti delle procedure partecipative si rinvia a: J. FONT, S. PASADAS DEL AMO, G. SMITH, *Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons*, in *Journal of Public Deliberation*, 2016, 12(1), art. 3.

⁸⁰ Il metodo è stato sviluppato dall’associazione AmericaSpeaks, su cui si rinvia a: M. J. D’AGOSTINO, R. W. SCHWESTER, M. HOLZER, *Enhancing The Prospect For Deliberative Democracy: The Americaspeaks Model*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), art. 1, 2006, 1-20.

⁸¹ Cfr. *supra*, § 2.2., nota 26.

serie di individui appartenenti ad uno stesso *demos* in un medesimo luogo per il venire in essere di un dibattito deliberativo con le possibilità offerte dalle tecnologie informatiche di facilitazione dei processi di comunicazione nell'ambito di grandi gruppi di persone. In questo modo, schematizzando, gli individui coinvolti – generalmente nell'ordine di alcune migliaia – si incontrano per alcuni giorni consecutivi e discutono dell'oggetto della procedura, suddivisi in piccoli sottogruppi tra loro connessi per mezzo di computer e di grandi schermi su cui vengono proiettati in tempo reale i risultati delle singole discussioni⁸². La più nota tra le procedure partecipative sviluppate per mezzo del '*21st Century Town Meeting*' è quella avviata dalla stessa associazione *AmericaSpeaks*, riguardante la ricostruzione dell'area di *Ground Zero* a New York City, a seguito dei tragici eventi dell'11 settembre 2001. In questo senso il processo ha coinvolto quattromilacinquecento cittadini chiamati a deliberare e dibattere sul futuro dell'area precedentemente occupata dalle Torri Gemelle. I risultati emersi dai dibattiti, raccolti in un documento finale, sono stati comunicati alle autorità cittadine, tenute a motivare la decisione finale anche rispetto alle posizioni raggiunte nei dibattiti partecipativi⁸³.

Negli Stati Uniti d'America si possono individuare poche sperimentazioni partecipative che fuoriescono dai confini del livello di governo locale. In questa prospettiva è possibile testimoniare l'emersione di processi di '*civic engagement*' a livello statale così come di procedure attivate a livello federale. Alcune tra queste hanno fatto ricorso alle metodologie appena descritte tra cui, esemplificando, si può

⁸² Cfr. M. J. D'AGOSTINO, R. W. Schwester, M. HOLZER, *Enhancing the Prospect for Deliberative Democracy: The Americaspeaks Model*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), art. 1, 2006, 1-20, 8.

⁸³ Il progetto partecipativo della durata di due giornate e intitolato '*Listening to the City*' ha coinvolto nei lavori deliberativi quattromilacinquecento cittadini selezionati dai registri elettorali secondo il metodo del campionamento casuale, successivamente suddivisi in piccoli gruppi da dieci-dodici persone l'uno e guidati da moderatori professionali. Le discussioni vertevano attorno a sei progetti definiti in precedenza attorno ai quali si è andato ad impennare l'intero processo deliberativo. Su questa esperienza si rinvia a: L. BLOMGREN BINGHAM, *Collaborative Governance*, cit., 294 e A. FUNG, S. ROSEGRANT, *Listening to the City: What Should Be Built at Ground Zero?*, in A. Gutmann, D. Thompson (a cura di), *Ethics and Politics: Cases and Comments*, Thomson-Wadsworth, Belmont, 2006, 303-312.

fare riferimento al ‘*deliberative poll*’ sullo sviluppo delle politiche energetiche svoltosi in Vermont nell’anno 2007⁸⁴ o al ‘*21st Century Town Meeting*’ sviluppato a livello federale per favorire il dibattito e la costruzione di opinioni informate in materia di sicurezza sociale, materia oggetto di accesi contrasti in sede di elaborazione di atti legislativi⁸⁵.

Altre esperienze locali e statali, seppur in misura inferiore, non hanno applicato metodi elaborati a priori per la creazione di spazi adeguati alla deliberazione, definendo invece di volta in volta le regole specifiche delle procedure come evidenziato, da un lato, in alcuni processi di pianificazione urbanistica municipale⁸⁶ e, dall’altro, dai metodi partecipativi sviluppati *ad hoc* per le esperienze *Oklahoma Balancing Justice* riguardante il sistema della giustizia statale e *Oregon Health Solutions* sullo sviluppo delle politiche sanitarie⁸⁷.

2.4. (segue) *Proposte di lettura e interpretazione*

È possibile ora procedere alla rielaborazione dei dati raccolti nel paragrafo precedente, riservando particolare attenzione a quei profili che li innestano nel quadro giuridico-istituzionale e che attengono alla produzione politico-normativa.

Un primo rilievo riguarda i soggetti promotori dei processi partecipativi previamente analizzati: un elemento da tenere in considerazione attiene, infatti, alla prevalente tendenza della società civile organizzata (associazioni, organizzazioni non governative, fondazioni, istituti di ricerca ecc.) a patrocinare l’attivazione di pratiche di democrazia partecipativa⁸⁸. Fino ad oggi, l’intervento di autorità

⁸⁴ Cfr. <http://cdd.stanford.edu/2008/final-report-deliberative-polling-on-vermonts-energy-future/> (11.07.2016). Cfr. J. FISHKIN, *Deliberative polling: reflections on an ideal made practical*, in B. Geissel, K. Newton (a cura di), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?*, Routledge, London and New York, 2012, 71-89, 82.

⁸⁵ Cfr. <http://participedia.net/en/organizations/americans-discuss-social-security> (11.07.2016).

⁸⁶ Su cui si rimanda a: T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 14.

⁸⁷ Per approfondire tali esperienze si rimanda a M. LEIGHNINGER, *Mapping Deliberative Civic Engagement*, cit., 25 e M. LEIGHNINGER, *Democracy, Growing Up*, cit., 10.

⁸⁸ Tra le tante, anche per il rilievo che hanno avuto nell’attivare i percorsi illustrati nel paragrafo precedente, si possono infatti menzionare l’associazione ‘*AmericaSpeaks*’ e l’istituto di ricerca

governative nello sviluppo e nella messa a dimora di percorsi partecipativi si limita a rappresentare l'eccezione piuttosto che la regola⁸⁹.

Ciò sollecita una serie di ipotesi e considerazioni, necessarie per una corretta sistematizzazione del fenomeno. Innanzitutto, in prospettiva classificatoria, si deve evidenziare come la non coincidenza tra soggetto promotore delle pratiche partecipative e autorità pubbliche decidenti, configuri un elemento che rende tali fenomeni non pienamente assimilabili alla definizione di democrazia partecipativa sviluppata in questa ricerca, per quanto costituisca uno dei cardini da cui le *democratic innovations* hanno preso le mosse⁹⁰. Tale rilievo non va però ad inficiare l'utilità e la rilevanza dei dati raccolti in questa analisi, semplicemente spinge ad interrogarsi sulla *ratio* che vi sta a fondamento. Si può avanzare l'ipotesi per cui il carattere *bottom-up* che le connota si trasmetta anche alle elaborazioni 'semantiche' sul punto, che hanno incluso tale prospettiva nella formulazione dei termini descrittivi di tali fenomeni. Questi ultimi sono infatti caratterizzati da una visione molto più '*citizens' oriented*' che '*institutions' oriented*', si considerino infatti a tale proposito le espressioni '*deliberative civic engagement*' e '*direct public engagement*'.

Al di là della prospettiva definitoria, già di per sé indicativa dell'approccio 'civico' alla democrazia partecipativa ma tuttavia non in grado di elucidarne la *ratio* alla base, si possono tentare di individuare le ragioni a fondamento delle peculiari modalità di sviluppo delle procedure partecipative in una serie di elementi distintivi dell'ordinamento e della cultura giuridica statunitense. Infatti, trascorsi ormai più di due decenni dalla loro comparsa all'orizzonte dei processi di *policy-making*, si può affermare come l'iniziale propensione a qualificare dette esperienze partecipative come sperimentali, abbia via via inibito, nelle letture degli interpreti, una loro

'Center for Deliberative Democracy'. Una elencazione esaustiva degli enti attivi nella promozione di attività partecipative è offerta da: M. LEIGHNINGER, *Mapping Deliberative Civic Engagement*, cit., 32-37.

⁸⁹ Confermato da T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 8: «*In many cases, public engagement is not sponsored by government officials but rather by actors from civil society*».

⁹⁰ Cfr. *supra*, cap. 2, § 5.

assimilazione con le pratiche istituzionali di *decision-making* e, di conseguenza, dissuaso gli enti pubblici dal ricorrervi nello sviluppo di atti normativi ovvero di politiche pubbliche.

Così, la puntuale questione sui promotori della democrazia partecipativa si innesta nella più ampia prospettiva che vede la gran parte delle procedure partecipative non trovare alcun riconoscimento (così come nessuna autorizzazione) a livello governativo. Le due questioni sono tra loro legate, quantomeno nella prospettiva per cui la volontà di attivare esperienze partecipative da parte delle istituzioni rappresenterebbe già di per sé una embrionale forma di autorizzazione governativa.

Si giunge così ad affermare come ad oggi i fenomeni di '*civic engagement*' siano configurati perlopiù, salvo rare eccezioni⁹¹, da esperimenti sviluppati *ad hoc* da soggetti della società civile. Cercando di spingersi ancora più in profondità nelle ragioni di questo peculiare sviluppo, si individuano due elementi a cui potenzialmente attribuire tali evidenze: il quadro ordinamentale statunitense, talvolta interpretato come limitativo rispetto al grado di istituzionalizzazione della democrazia partecipativa; la tendenza nei sistemi di *common law* a definire i contorni di istituti giuridici a seguito della ripetizione dell'esperienza piuttosto che di una loro immediata positivizzazione in fonti giuridiche generali e astratte.

⁹¹ I *neighborhood councils* rappresenterebbero un'eccezione, seppur si sia detto come questi rispondano piuttosto a logiche proprie della rappresentanza. Sul punto cfr. T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 12, rilevano come: «*More often than not public engagement is a one-off experiment realized as mainly as a temporary practice, a phenomenon experienced by citizens, public officials, and other leaders within the confines of a single issue over a short period of time*». Si può inoltre individuare un tentativo di istituzionalizzare le pratiche di bilancio partecipativo, come nella città di Vallejo (CA). Infine, si deve dare conto dell'istituzione in Nevada di un '*Advisory Committee on Participatory Democracy*' (NRS 225.200 to 225.270, 2003). Il comitato, istituito presso l'ufficio del segretario di Stato avrebbe avuto il compito di favorire l'avvio di pratiche inclusive della cittadinanza nei processi di *decision-making* a livello statale e sarebbe dovuto essere Stato composto da dieci membri nominati dal segretario di Stato stesso. Nonostante tale previsione normativa, il comitato è ad oggi inattivo, non svolgendo dunque alcun effetto sullo sviluppo di pratiche di '*civic engagement*' nello Stato del Nevada.

Quanto al primo dei due fattori, si deve infatti dare conto di come nonostante i numerosi richiami al coinvolgimento popolare in molte delle leggi sulla procedura amministrativa, sia a livello statale che federale, nella maggior parte di questi atti si faccia coincidere la partecipazione con il meccanismo di ‘*notice and comment*’ che poco ha da spartire con gli ideali deliberativi e con il ruolo attivo dei cittadini nella elaborazione delle politiche pubbliche⁹². La struttura esecutiva statunitense infatti è costruita su una serie di atti normativi adottati più di tre decenni fa, che definiscono in maniera restrittiva l’apporto partecipativo alle procedure amministrative, concependolo perlopiù alla stregua di un fenomeno gerarchico ed unilaterale⁹³. Se infatti la maggior parte delle esperienze sviluppate *ad hoc* riguardano lo sviluppo di politiche pubbliche, interessando quindi primariamente la sfera esecutiva di governo, si comprendono le difficoltà che la struttura

⁹² In particolare il metodo del ‘*notice and comment*’ prevede che «*agencies are required to propose their regulations publicly, provide time for public comment, and then respond to the comments in the preamble to their final rules*». Cfr. S. SHAPIRO, D. BORIE-HOLTZ, *Exploring the Relationship between Regulatory Reform in the States and State Regulatory Output*, in *Case Western Reserve Law Review*, 64(4), 2014, 1791-1827.

⁹³ Per quanto riguarda il livello federale si tratta dell’*Administrative Procedure Act* (1946) che definisce le modalità di istituzione delle ‘*Federal Agencies*’ e delle modalità con cui queste possono adottare i regolamenti esecutivi, prevedendo la necessaria inclusione dei cittadini nella procedura così come stabilito nel *Attorney General’s Manual on the Administrative Procedure Act* adottato nel 1947 che illustra la *ratio* a fondamento. Per quanto riguarda invece i singoli Stati membri, pur nell’eterogeneità delle legislazioni, non si evidenziano grandi differenze quanto alle modalità di inclusione dei cittadini nelle procedure amministrative, che rimangono legate alle classiche modalità consultive. Cfr. *Oversight and Insight: Legislative Review of Agencies and Lessons from the States* (note), in *Harvard Law Review*, 121(2), 2007, 613-635 e L. BLOMGREN BINGHAM, *The Next Generation Of Administrative Law: Building The Legal Infrastructure For Collaborative Governance*, in *Wisconsin Law Review*, 2010, 2010, 297-355. Ciò viene confermato da: M. LEIGHNINGER, *Three Minutes at the Microphone. How outdated citizen participation laws are corroding American democracy*, in *Working Group on Legal Frameworks for Public Participation* (a cura di), *Making Public Participation Legal*, 2013, disponibile al link: <http://communitywealth.org/content/making-public-participation-legal> (15.07.2016). Così anche T. NABATCHI, *Deliberative Civic Engagement in Public Administration and Policy*, cit., 1: «...*weak or inadequate legal infrastructures [...] prompt government officials to seek compliance with the explicit minimal standards for participation*».

ordinamentale pone all'introduzione delle pratiche di *'civic engagement'* nei processi di *policy-making* e che spinge molte delle autorità pubbliche a domandarsi se l'innesto di tali pratiche nelle procedure decisionali sia in assoluto ammissibile⁹⁴. Infatti, non solo le pratiche di democrazia partecipativa non trovano solitamente autorizzazione in fonti giuridiche, ma addirittura la partecipazione *'deliberativa'* potrebbe essere letta in contrasto con i meccanismi partecipativi tradizionali, per come disciplinati negli atti normativi sulla procedura amministrativa⁹⁵.

Spostando la questione dalla dimensione strettamente amministrativa a quella costituzionale, incrociandole, si potrebbe sostenere l'illegittimità costituzionale delle procedure di *'civic engagement'*, per mancanza di un esplicito richiamo di principio nelle carte fondamentali a cui riallacciarle. Se però si prendono gli estremi delle opinioni giudiziarie delle corti statunitensi relative agli istituti della democrazia diretta e si integrano con quelle interpretazioni dei giudici costituzionali di altri ordinamenti che – nell'alveo di una medesima coerenza di pensiero – si spingono a valutare i fondamenti e gli istituti della democrazia partecipativa⁹⁶, ne viene che sarebbe legittimo *'aprire'* i confini dei processi decisionali a *'incursioni'* partecipative, per il carattere complementare di queste ultime, che non esautorerebbe gli enti rappresentativi dei loro poteri decisionali, senza scardinare l'essenza della struttura repubblicana statunitense⁹⁷.

⁹⁴ Cfr. L. BLOMGREN BINGHAM, *Collaborative Governance*, cit., 269-325 e R. HOPPE, *Institutional Constraints and Practical Problems in Deliberative and Participatory Policy Making*, in *Policy & Politics*, 39, 2011, 163-186. Tale visione potrebbe essere contraddetta dai tentativi politici intrapresi dal governo Obama di dare supporto allo sviluppo istituzionale di pratiche partecipative attraverso la *'Obama Open Government Initiative'* che *«requires all federal agencies to be more participatory and provides some limited impetus for innovations in deliberative public participation as a contrast to typical public meetings and town halls»*. Cfr. T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 6. Si veda anche L. BLOMGREN BINGHAM, *The Next Generation of Administrative Law*, cit., 297-355.

⁹⁵ T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 6.

⁹⁶ V. *supra*, cap. 3, § 3.

⁹⁷ Sul punto cfr. T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 19 auspicano che la scienza giuridica si occupi più approfonditamente della questione tentando di fornire risposte alle questioni così poste: *«how do state laws and other aspects*

Inoltre, nei sistemi giuridici di *common law* le manifestazioni della realtà non sempre trovano una corrispondenza in fonti giuridiche positivizzate, per cui ciò che è giuridicamente rilevante coincide talvolta con il sentire sociale piuttosto che con le previsioni di una fonte scritta. Tale astratta considerazione può applicarsi anche alle modalità con cui vengono sviluppandosi la gran parte delle pratiche di democrazia partecipativa, portando a chiedersi se quanto appena descritto possa condurre alla scoperta di un ‘crittotipo della partecipazione’, per cui la tendenza a sperimentare istituti e dispositivi partecipativi non solo precede l’istituzionalizzazione di comportamenti più o meno spontanei in fonti giuridiche, ma la sostituisce in toto, al contrario di quanto solitamente accade negli ordinamenti a tradizione civilistica⁹⁸.

Si individua però un’eccezione, un modello ulteriore rispetto a quello *bottom-up*, ‘crittotipico’, sin qui delineato. Si riconosce questa deviazione in una legge dell’Oregon, adottata nel 2011, in cui si è prevista l’istituzione di un’agenzia governativa semi-permanente – la ‘*Citizens’ Initiative Review Commission*’ – composta da undici membri, in carica per quattro anni, tenuta ad avviare un’assemblea partecipativa per l’adozione di pareri e raccomandazioni sulle proposte di legge pervenute per mezzo dello strumento della ‘*citizens initiative*’⁹⁹.

of the legal framework affect direct public engagement?» e «what prompts sponsors to use public engagement when is not legally required?».

⁹⁸ A tale proposito si è tenuti a sottolineare come la particolare attenzione che qui è stata riservata agli sviluppi istituzionali delle pratiche di ‘*civic engagement*’, sia frutto di considerazioni fortemente influenzate dalla tradizione giuridica da cui muove il lavoro di ricerca, che porta a leggere ed interpretare la realtà giuridica contingente attraverso una serie di schemi concettuali propri della formazione ricevuta. In questo senso infatti la tradizione giuridica di *civil law* si contrappone a quella di *common law* proprio per l’approccio positivistico ai fenomeni della realtà, che conduce di conseguenza a ricercare in una fonte normativa precettiva il fondamento rispetto al quale giustificare lo stesso venire in essere delle pratiche partecipative. Cfr. J. DAINOW, *The Civil Law and the Common Law*, cit., 419-435.

⁹⁹ L’assemblea partecipativa (*Citizens’ panel*) si deve comporre di individui, ogni volta diversi, selezionati attraverso il metodo del campionamento casuale e deve adottare le sue decisioni in modo consensuale e deliberativo. Cfr. House Bill 2634; Oregon Revised Statutes ORS 250.137-250.149; per maggiori informazioni si rinvia al sito internet della ‘*Citizens’ Initiative Review Commission*’: http://www.oregon.gov/circ/Pages/about_us.aspx (19.07.2016).

La finalità principale di questo modello partecipativo consiste nell'integrazione dei meccanismi della democrazia diretta con le logiche della democrazia deliberativa, in un processo bifasico mirato a smussare gli effetti estremizzanti della prima attraverso le logiche prettamente consensuali della seconda¹⁰⁰. È proprio l'aspetto dell'istituzionalizzazione di quest'esperienza e del suo innesto nella struttura governativa statale che risulta particolarmente rilevante alla luce di quanto si viene indagando, dal momento che mette in luce una circolazione transnazionale tra istituti, riconoscendosi elementi già rilevati nella precedente analisi dei casi austriaco, italiano e spagnolo.

2.5. *L'istituto della giuria popolare e la democrazia partecipativa*

Il quadro della democrazia partecipativa nell'ordinamento statunitense va integrato con l'analisi di un ulteriore aspetto, quello della giuria popolare¹⁰¹.

Si tratta di svolgere alcune considerazioni rispetto alla funzione che riveste tale istituto nell'ambito dell'ordinamento e dei processi di formazione delle fonti giuridiche, più in generale, e nella prospettiva della democrazia partecipativa, in particolare¹⁰².

Come noto, la giuria popolare riveste un ruolo del tutto peculiare nel sistema giudiziario statunitense. In determinate procedure giudiziarie si delega il potere di decidere sull'oggetto del contendere ad un gruppo di dodici cittadini, selezionati

¹⁰⁰ Cfr. K. KNOBLOCH, J. GASTIL, R. RICHARDS, T. FELLER, *Evaluation Report on the 2012 Citizens' Initiative Reviews for the Oregon CIR Commission*, Pennsylvania State University, 2013, paper online disponibile al link: <http://www.la1.psu.edu/cas/jgastil/CIR/ReportToCIRCommission2012.pdf> (19.07.2016); J. GASTIL, R. RICHARDS, *Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies*, 2012, Paper presentato all' 'Annual meeting of the American Sociological Association, Denver', disponibile al link: <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/ASA/Gastil%20and%20Richards%20Real%20Utopia%20Proposal%20--%20Random%20Assemblies.pdf> (19.07.2016).

¹⁰¹ Su cui si rimanda a P. D. CARRINGTON, *The Civil Jury and American Democracy*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, 13, 2003, 79-94.

¹⁰² Per approfondire si rinvia all'opera monografica: J. GASTIL, *et al.*, *The Jury and Democracy: How Jury Deliberation Promotes Civic Engagement and Political Participation*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

casualmente dai registri elettorali e riuniti nel corso di alcune giornate in un consesso ‘deliberativo’¹⁰³. In questo senso, considerando la peculiare posizione delle decisioni giudiziarie nella gerarchia delle fonti¹⁰⁴, si può intendere la giuria quale vero e proprio ganglio del potere decisionale, inserito nel processo di formazione di una fonte primaria del diritto¹⁰⁵. La funzionalità dell’istituto della giuria popolare nel sistema processuale statunitense, così come garantito dal VII emendamento, può farsi coincidere con quelle premesse concettuali che riconoscono la necessità di aprire i processi decisionali in senso partecipativo per assicurare alle decisioni un più alto grado di legittimazione. In modo simile infatti, il ‘*trial by jury*’ serve a garantire imparzialità al processo e razionalità alla decisione finale, tramite l’inclusione di una pluralità eterogenea di punti vista nella fase dibattimentale della procedura.

A fronte di questi rilievi si comprendono le ragioni che rendono questo dispositivo particolarmente interessante in uno studio sulla democrazia partecipativa, presentando una *ratio* equiparabile in doppia prospettiva: da un lato, quale fase puntuale integrata di un più ampio processo di formazione di una

¹⁰³ Cfr. V. HANS, J. GASTIL, T. FELLER, *Deliberative democracy and the American Civil Jury*, cit., 702. Ad oggi le giurie sono chiamate a giudicare solo dei *facts* e non *both the law and the facts*. In questo senso i giurati vengono istruiti dal giudice sul diritto applicabile nel caso concreto essendo essi chiamati a giudicare solo delle circostanze fattuali del caso. Cfr. A. LAHAV, *The Jury and Participatory Democracy*, in *William & Mary Law Review*, 55(3), 2014, 1029-1060, 1041; A. TARR, *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, cit., 92. Nonostante questo si registrano casi di c.d. ‘*Nullification*’ che configura quella situazione in cui i giurati procedono all’adozione della decisione non fondandola sul diritto vigente, con cui si trovano in disaccordo. Cfr. A. RUBENSTEIN, *Verdicts of Conscience: Nullification and The Modern Jury Trial*, in *Columbia Law Review*, 106, 2006, 959-993

¹⁰⁴ Cfr. *supra*, § 2.1.

¹⁰⁵ È proprio la sistematica ordinamentale statunitense che spiega il diverso ruolo che svolge la giuria popolare nelle procedure giudiziarie degli ordinamenti di *civil law* che raramente le prevedono. Per una lettura comparata delle dinamiche processuali di *common law* e di *civil law* si rinvia a J. G. APPLE, R. DEYLING, *A primer on the civil-law system*, Federal Judicial Center, Washington D.C., 1995, 26-29 ed a M. TARUFFO, *Aspetti fondamentali del processo civile di civil law e di common law*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, 36, 2001, 27-48, la prima in prospettiva anglosassone e la seconda in prospettiva civilistica.

decisione pubblica¹⁰⁶ e, dall'altro, quale modello di coinvolgimento popolare astrattamente replicabile al di fuori della mera cornice processuale¹⁰⁷. In questa seconda prospettiva infatti, il modello istituzionale 'giuria popolare' è stato preso in prestito e riadattato in sede di elaborazione di una specifica tipologia di processi di democrazia partecipativa¹⁰⁸. Ciò potrebbe generare un paradosso: si ricorre ad un momento di massima proceduralizzazione, quello della giuria e del processo, in un ambito in larga parte informale e *bottom-up*, quello della democrazia partecipativa.

A titolo esemplificativo, nei *Citizens Panel* che la '*Citizens' Initiative Review Commission*' è chiamata ad avviare in Oregon, si potrebbe forse leggere una replica di alcune delle logiche poste a fondamento dell'istituto della giuria popolare, e dunque l'idea della proceduralizzazione potrebbe non rappresentare un'eccezione, quanto piuttosto una sequenza logica a fronte della sede dove l'istituto della giuria viene sviluppandosi.

Una ulteriore testimonianza dell'affinità che lega gli sviluppi attuali della democrazia partecipativa alla *ratio* della giuria popolare, si evidenzia nella ricerca di soluzioni metodologiche che riproducano quell'effetto di capacitazione (*empowerment*)¹⁰⁹ e responsabilizzazione avvertita dagli individui chiamati a

¹⁰⁶ Cfr. A. LAHAV, *The Jury and Participatory Democracy*, cit., 1035: «...jury provides the opportunity for individuals to participate in the making and enforcement of law».

¹⁰⁷ Cfr. Y. SINTOMER, *Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, cit., 98-120.

¹⁰⁸ Il metodo della *citizens' jury* è stato definito nelle sue linee essenziali dal Jefferson Center (USA), un'associazione non governativa che ne ha registrato il marchio nel 2004 e ne ha definito le regole di funzionamento. Cfr. JEFFERSON CENTER, *Citizens Jury Handbook*, 2004, disponibile al link: http://www.epfound.ge/files/citizens_jury_handbook.pdf (28.07.2016). Nel panorama anglosassone e nordamericano è possibile rilevare molte esperienze di *policy-making* più o meno istituzionalizzato che, su diverse scale territoriali, hanno implementato lo strumento della *Citizens Jury* per risolvere complesse questioni politiche coinvolgendo i cittadini in termini deliberativi. Cfr. G. SMITH, C. WALES, *Citizens' Juries and Deliberative Democracy*, cit., 51-65; G. SMITH, C. WALES, *The Theory and Practice of Citizens' Juries*, in *Policy & Politics*, 27(3), 1999, 295-308.

¹⁰⁹ Sui concetti di capacitazione ed *empowerment* si rinvia a: P. BACHRACH, A. BOTWINICK, *Power and Empowerment, A Radical Theory of Participatory Democracy*, cit., 57, secondo i quali «participation may be defined as action through which members of political structures, organizations, and groups effectively exercise power to influence policy outcomes».

svolgere la funzione di giurato e che si ritiene originino dalla possibilità di adottare decisioni in grado di influenzare in modo decisivo la sfera pubblica¹¹⁰.

3. L'approccio canadese alla democrazia partecipativa e alle innovazioni democratiche

3.1. Alcune ragioni evolutive dell'assetto democratico-costituzionale canadese

Si giunge così ad analizzare il quinto ed ultimo degli ordinamenti oggetto di studio di questo lavoro di ricerca: il caso canadese.

Anche tale ordinamento presenta quegli elementi ritenuti di rilievo per l'analisi che si viene conducendo, da un lato, per la struttura democratica e federale che lo contraddistingue e, dall'altro, per l'appartenenza alla tradizione giuridica di *common law*¹¹¹. Per quanto entrambi questi caratteri siano astrattamente rilevabili anche nell'esperienza statunitense, una più approfondita analisi consente di mettere in luce significative divergenze tra i due ordinamenti nordamericani¹¹². Invero, procedere in un raffronto comparativo tra le strutture ordinamentali di queste due grandi federazioni, agevola l'intelligibilità di tali caratteri ordinamentali che, in via

¹¹⁰ Come sostenuto da V. HANS, J. GASTIL, T. FELLER, *Deliberative democracy and the American Civil Jury*, cit., 698: «*Jury service should be a particularly potent form of deliberative democracy because it engages citizens in deliberation with one another to resolve important social and political disputes [...enhancing] jurors' qualities as citizens*». Si deve aggiungere che lo studio condotto dagli autori appena citati (v. 703-704) incentrato sulle velleità deliberative e partecipative delle giurie popolari, scopre che le '*civil juries*' possiedono un potenziale deliberativo e partecipativo di gran lunga maggiore rispetto a quelle impiegate nei '*criminal trials*'. Le prime infatti, per quanto meno utilizzate nel sistema giudiziario statunitense favoriscono il dibattito deliberativo rispetto a questioni più affini al sentire comune e dunque maggiormente assimilabili allo sviluppo di decisioni di stampo generale e astratto.

¹¹¹ Quanto alla tradizione giuridica si deve sottolineare come il sistema giuridico canadese sia annoverabile tra quei casi di '*mixed jurisdiction*': v. *supra*, cap. 2, § 7.2, nota 136. Cfr. J. DAINOW, *The Civil Law and the Common Law*, cit., 420 che menziona altresì tra gli altri casi di *mixed jurisdictions* gli esempi di Scozia e Sudafrica e U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 410-413.

¹¹² Cfr. M. FIELD, *The Differing Federalisms of Canada and the United States*, in *Law and Contemporary Problems*, 55(1), 1992, 107-120.

ipotetica, si ritiene possano influenzare lo sviluppo della fenomenologia relativa alla democrazia partecipativa.

Una delle ragioni in grado di spiegare le divergenze evolutive dei due cardini attorno ai quali si impernia la valutazione dei dispositivi partecipativi – la tradizione di *common law* e il federalismo –, può individuarsi nel diverso rapporto che i due ordinamenti hanno intrattenuto con la monarchia britannica nel processo di definizione delle rispettive strutture ordinamentali¹¹³: così, laddove le colonie nord-americane hanno combattuto per l'indipendenza tentando di cancellare l'eredità britannica, il Canada ha invece mantenuto uno stretto legame con la Madre patria lungo tutta la storia costituzionale¹¹⁴.

La derivazione britannica della struttura costituzionale canadese influenza in particolare la concezione della sovranità e, con sé, il ruolo affidato alle strutture parlamentari¹¹⁵. Tale aspetto si traduce in termini concreti nell'innesto nei procedimenti legislativi federali e provinciali delle figure rispettivamente del *Governor General* e del *Liutenant Governor*, incaricati storicamente di rappresentare la monarchia britannica e di autorizzare l'adozione degli atti legislativi¹¹⁶. Quest'ultimo aspetto ha influenzato e continua a influenzare l'evoluzione della struttura democratica canadese, rappresentando in una certa misura un limite per lo sviluppo di quelle pratiche di democrazia diretta che trasferiscono il potere decisionale in capo ai cittadini, non potendosi infatti in alcun

¹¹³ Cfr. P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 2015, 1-3.

¹¹⁴ V. K. KÖSSLER, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, in C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 286-308, 290.

¹¹⁵ Cfr. P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, cit., 12-1 laddove l'autore usando le parole di Dicey chiarisce come: «*The sovereignty of the United Kingdom Parliament is said [...] to be established by the rule that the Parliament has the power to make or unmake any law whatever*».

¹¹⁶ Cfr. J. WEBBER, *The Constitution of Canada. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2015, 58-76 e K. KÖSSLER, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, cit., 293.

modo prescindere nei processi legislativi parlamentari dalla manifestazione di volontà dei rappresentanti della corona britannica¹¹⁷.

La stessa struttura federale prevista dal *Constitution Act* del 1867 si può riallacciare a quella tradizione britannica di controllo degli esecutivi sull'operato degli organi parlamentari, distinguendone la struttura federale dal confinante ordinamento statunitense. In questo senso infatti il tipo di decentramento impresso all'ordinamento canadese viene definito come '*executive federalism*'¹¹⁸, laddove «tanto le province, quanto la federazione, esercitano il potere legislativo tramite parlamenti bicamerali, e quello esecutivo tramite la riproduzione dei meccanismi politico-istituzionali tipici del costituzionalismo britannico»¹¹⁹.

3.2. *Il ruolo della democrazia diretta e dei modelli alternativi di partecipazione pubblica nell'ordinamento canadese*

Venendo ora alla questione specificamente partecipativa, si evidenzia come nell'ordine costituzionale canadese, le possibilità di espressione democratica dei cittadini vadano a coincidere per la quasi totalità con l'esercizio del diritto di voto tramite cui – ogni cinque anni – si procede ad eleggere i rappresentanti parlamentari; ciò non fa altro che rimarcare l'evidente connotazione rappresentativo-parlamentare della complessiva struttura democratico-federale, evidente lascito della monarchia britannica¹²⁰.

L'assetto prettamente rappresentativo che i costituenti hanno voluto imprimere all'ordinamento canadese risulta in modo ancora più evidente se si procede in un processo ricognitivo degli spazi riservati alla democrazia diretta. Effettuando tale

¹¹⁷ Si veda: J. WEBBER, *The Constitution of Canada. A contextual analysis*, cit., 58-76

¹¹⁸ Cfr. D. SMILEY, *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987, 83.

¹¹⁹ U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 411. Un ulteriore tratto che accomuna gli ordinamenti britannico e canadese è rilevabile nell'assenza di un unico documento costituzionale, evidenziandosi in entrambi i casi la presenza di una stratificazione di atti che presi nel loro insieme costituiscono il documento costituzionale. Cfr. P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, cit., 1-7.

¹²⁰ Cfr. J. WEBBER, *The Constitution of Canada. A contextual analysis*, cit., 79 e, per un'analisi della struttura parlamentare canadese, D. C. DOCHERTY, S. WHITE, *Parliamentary Democracy in Canada*, in *Parliamentary Affairs*, 57(3), 613-629.

operazione si comprende come questi ultimi siano addirittura più ridotti di quelli previsti nell'ordinamento statunitense.

A livello federale infatti, la Costituzione canadese non contempla alcuna disposizione espressamente dedicata ai meccanismi della democrazia diretta, alla stregua di quanto già evidenziato rispetto al modello analizzato in precedenza, ma neppure le costituzioni provinciali vi si riferiscono esplicitamente. Il ricorso alle pratiche referendarie e di iniziativa popolare è infatti sporadico sia a livello centrale che a livello subnazionale¹²¹.

Nonostante ciò, non si può fare a meno di notare come, per quanto la tradizione britannica abbia plasmato e continui a plasmare la struttura ordinamentale canadese, a partire dal secolo scorso anche l'influenza degli Stati Uniti d'America si sia fatta percepire in misura assai maggiore¹²². Ciò spiega perché il movimento populista formatosi in ambito statunitense al principio del Novecento¹²³, abbia esercitato degli effetti anche in Canada dove, nello medesimo lasso temporale, nelle quattro province occidentali (Manitoba, Alberta, Saskatchewan, British Columbia), si è proceduto ad approvare atti legislativi per introdurre istituzionalmente il *referendum* negli ordinamenti subnazionali¹²⁴. Nonostante i tentativi, molte di queste leggi vennero dichiarate invalide dal *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC)¹²⁵.

In particolare, in un caso esemplare, il JCPC stabilì che la legge sui *referendum* e l'iniziativa adottata in Manitoba si poneva in contrasto con l'ordine costituzionale in quanto andava a definire un processo legislativo interamente devoluto alla volontà 'diretta' dei cittadini, prescindendo in assoluto dal '*royal assent*' parlamentare del *Liutenant Governor*¹²⁶. Qualcosa di simile avvenne in British

¹²¹ V. T. GROPPi, *Canada*, il Mulino, Bologna, 2006, 106-107.

¹²² Cfr. U. MATTEI, *Common Law. Il diritto anglo-americano*, cit., 412.

¹²³ V. *supra*, § 2.2.

¹²⁴ Cfr. P. J. BOYER, *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, Dundurn, Toronto, 1996, 78-95.

¹²⁵ Un comitato speciale della *House of Lords* incaricato di giudicare della corrispondenza tra gli atti legislativi e la costituzione del 1867, sostituito dalla *Supreme Court of Canada* solo nel 1949. Cfr. P. W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, cit., 1-5.

¹²⁶ Re Initiative and Referendum Act [1919], AC 935.

Columbia, mentre in Alberta il JCPC ritenne la legge provinciale in materia di *referendum* costituzionalmente conforme, fintanto che si prevedeva in conclusione del processo referendario il necessario passaggio parlamentare per ottenere il visto reale¹²⁷.

Riportando l'analisi all'epoca attuale, si deve rilevare come ancora oggi, nonostante l'influenza esercitata dalla federazione statunitense e da quel movimento che ha portato la democrazia diretta a divenire metodo di ordinario *decision-making* in diversi Stati federati, le province canadesi conservino un atteggiamento di profonda reticenza 'istituzionale' rispetto all'introduzione di strumenti di democrazia diretta nei rispettivi assetti ordinamentali¹²⁸. L'iniziativa popolare e il *referendum* continuano ad essere considerati quali meccanismi decisionali al margine, cui ricorrere unicamente in situazioni di particolare rilievo politico e, nella gran parte dei casi, a fini esclusivamente consultivi¹²⁹.

¹²⁷ R. v. Nat Bell Liquors [1922], 2 AC 128,134. Cfr. K. KÖSSLER, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, cit., 294-296.

¹²⁸ Se ne evidenzia invece una più ampia diffusione a livello municipale, cfr. K. KÖSSLER, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, cit., 295.

¹²⁹ Si può rilevare come anche le modalità canadesi di approccio agli strumenti referendari prendano in parte origine dal sistema britannico dove, al di fuori di una predeterminata cornice normativa che dispone l'obbligatorietà di indirli, i *referendum* hanno luogo per una specifica manifestazione di volontà politica e dunque generalmente rispetto a questioni ampiamente controverse. Così infatti nel Regno Unito: «*there is no constitutional provision for direct or participatory democracy. The legal framework is thus characterized by the power of tradition and common law, while statutory law is often made up of detailed ad hoc provisions*». Così S. PAROLARI, J. WOELK, *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience or First Step to Revitalize Democracy?*, in C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. P. Sommermann (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015, 265-285, 266. In Canada le regole da applicare alle procedure referendarie sono contenute nel *Referendum Act* (S.C. 1992, c. 30). Questo atto però «*does not require the federal government to hold a referendum [...] rather, it provides the legal and administrative framework for conducting such a national referendum if the federal government decides to hold one*». Cfr. P. MARQUIS, *Referendums In Canada: The Effect Of Populist Decision-Making On Representative Democracy*, Paper del Parliamentary Research Branch, 1993, 11, disponibile al link:

A tale proposito si rammentano, da un lato, il *referendum* federale tenutosi nel 1992 sulle proposte di revisione costituzionale elaborate nel c.d. *Charlottetown Accord*¹³⁰ e, dall'altro, le consultazioni referendarie celebratesi nel 1980 e nel 1995 rispetto alla possibilità di secessione del Québec dalla federazione Canadese¹³¹.

<http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp328-e.pdf> (27.07.2016). La comparabilità tra l'esperienza canadese e quella britannica quanto all'approccio ai *referendum* – in particolare in materia di revisioni costituzionali - viene proposta anche da L. LEDUC, *Citizen Involvement in Constitutional Politics: European and Canadian Experiences*, in J. DeBardeleben, J. Pammett (a cura di), *Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Springer Verlag, Berlin, 2009, 233-255, 233: «*In Canada, Britain, and a number of other countries, the decision to submit proposed constitutional changes to a referendum is a purely political one, since direct public consultation is not a part of any formal legal process*».

¹³⁰ A questo proposito si deve notare come le regole canadesi sulle revisioni costituzionale non prevedano alcun momento di coinvolgimento popolare. Si ritiene infatti questa una delle ragioni che ha portato al fallimento di molte delle riforme costituzionali proposte in sede governativa, in particolare quelle contenute nel *Meech Lake Accord*, così come sostenuto, *ex plurimis*, da: J. ROSE, *Are citizens up to the task of constitution-making? What citizens' assemblies might teach us*, paper presentato al convegno “*Redefining the Political Order, New Constitution-Making Processes/ Changer la Donne Politique: Nouveaux Processus Constituants*”, Quebec, 2009, 4 disponibile al link:

http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/rosepaper._27082009_162142.pdf (19.07.2016). Rilevata la disfunzione si tentò di procedere in maniera differente nel contesto del procedimento seguito per riformare la costituzione con i cc.dd. *Charlottetown Accord* andando a coinvolgere la popolazione prima attraverso una *broad-based consultation* e poi nel suddetto *referendum*. Nonostante questo anche tale propositi di revisione costituzionale fallirono nel loro intento riformatore. Sulle modalità pratiche dei processi e sulle ragioni del loro fallimento si rinvia a: K. BROCK, *Learning From Failure: Lessons from Charlottetown*, in *Constitutional Forum*, 4(1-4), 1992, 29-33; P. HOGG, *The Difficulty of Amending the Constitution of Canada*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 31(1), 1993, 41-61; M. STEIN, *Improving the Process of Constitutional Reform in Canada: Lessons from the Meech Lake and Charlottetown Constitutional Rounds*, in *Canadian Journal of Political Science*, 30(2), 1997, 307-338.

¹³¹ Sul punto la letteratura è cospicua; tra i tanti si rinvia in particolare a: P. RADAN, *Constitutional Law and Secession: the Case of Quebec*, in *Macarthur Law Review*, 2, 1998, 69-85; S. CHOUDHRY, R. HOWSE, *Constitutional Theory and The Quebec Secession Reference*, in *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 13(2), 2000, 143-169.

La scarsa propensione dell'ordinamento canadese ad aprire i suoi confini alle procedure del *referendum* e dell'iniziativa popolare, ha spinto – in diversi momenti storici – ad elaborare schemi procedurali non del tutto assimilabili agli ideali della democrazia diretta, tramite cui facilitare la partecipazione 'diretta' dei cittadini ai processi di *decision-making*¹³².

Così, si possono individuare due peculiari modalità di apertura dei processi decisionali – legislativi ed esecutivi – ad istanze diverse da quelle puramente rappresentative. Da un lato, si evidenzia il sistema dei comitati parlamentari – ordinari e speciali ('*standing committees*' e '*special committees*') – generalmente qualificati come organi indipendenti, e istituiti allo specifico scopo di formulare proposte di legge a seguito dell'attivazione di vaste consultazioni pubbliche; dall'altro, ci si riferisce alle commissioni d'inchiesta ('*commissions of inquiry*') che, per quanto talvolta svolgano un ruolo meramente investigativo, nella maggior parte dei casi vengono istituite per approfondire questioni su cui il *policy-making* risulta particolarmente spinoso, attivando a riguardo un dibattito pubblico¹³³. In questa seconda accezione le commissioni rappresentano una fase preliminare e preparatoria del processo di normazione, finalizzata ad aprire spazi – in senso lato – partecipativi, per agevolare l'individuazione di soluzioni legislative il più possibile condivise dalla base sociale¹³⁴.

Al di là di questi meccanismi che non si può dire configurino esperienze di democrazia partecipativa in senso stretto, nonostante talvolta forniscano l'occasione per l'avvio di ampie consultazioni pubbliche, il caso canadese risulta di

¹³² Per quanto tale esperienza non sia pienamente assimilabile alle pratiche di democrazia partecipativa come qui definite, si deve mettere in luce il meccanismo sviluppato in Alberta per la selezione dei candidati alle elezioni provinciali. Questo ha infatti seguito traiettorie deliberative inedite al fine di includere direttamente i cittadini nelle procedure decisionali relative ai partiti politici. Cfr. F. PALERMO, M. NICOLINI, *Il Bicameralismo*, cit., 250.

¹³³ Cfr. J. WEBBER, *The Constitution of Canada. A contextual analysis*, cit., 79- 82.

¹³⁴ Il Québec ha elaborato una variazione autoctona delle commissioni di inchiesta attraverso i c.d. '*estates general*', al fine di coinvolgere la popolazione in dibattiti pubblici su questioni ampiamente controverse. Cfr. J. WEBBER, *The Constitution of Canada. A contextual analysis*, cit., 79-80. A titolo esemplificativo rispetto ad una specifica esperienza di '*estates general*', si rimanda a: G. LEGAULT, *Québec Estates General on the Profession*, in *Canadian Social Work Review*, 19(2), 2002, 198-204.

speciale interesse per quanto riguarda in particolare le esperienze delle *Citizens'Assemblies*, su cui si rinvia diffusamente al seguente paragrafo.

3.3. *Le Citizens'Assemblies elettorali di British Columbia e Ontario*

Sono le *Citizens'Assemblies* elettorali di British Columbia e Ontario i due esperimenti di natura partecipativa che, in Canada, hanno ottenuto grande attenzione accademica e mediatica e che, anche in questa sede, meritano di essere l'oggetto di un'analisi approfondita e dettagliata: in primo luogo, per l'alto grado di innovazione che ne ha connotato lo sviluppo; in seconda battuta, per i peculiari modelli istituzionali che hanno permesso di innestarli nei processi decisionali; ed infine per l'impegno profuso dai governi provinciali nella procedura d'attivazione.

Le sperimentazioni in questione hanno trovato svolgimento prima nella provincia occidentale della British Columbia (2004) e, qualche anno più tardi, nella più popolosa provincia dell'Ontario (2007)¹³⁵. Si può senz'altro affermare come queste rappresentino una accurata traduzione pratica di quelle fondamentali concettuali sviluppate dai teorici della democrazia deliberativa: infatti ricorrevano ad un metodo partecipativo, la *Citizens'Assembly*, per la definizione di una spinosa questione politica, l'elaborazione di una novellata legge elettorale¹³⁶.

Le due esperienze presentano numerosi punti in comune: le fondamentali teoriche su cui sono state elaborate, la metodologia applicata e l'oggetto dei dibattiti assembleari. Non solo, si può infatti anche osservare come la quasi completa

¹³⁵ Si deve aggiungere come in questa ondata riformatrice delle procedure elettorali provinciali nel 2003 in Québec si sia dato avvio ad una procedura di '*estates general*' (cfr. *supra*, nota 134) rispetto alla riforma delle istituzioni democratiche, su cui si rinvia a: A. BARNES, J. R. ROBERTSON, *Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, Paper del Parliamentary Information and Research Service, 2009, 10, disponibile al link: <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/prb0417-e.pdf> (27.07.2016).

¹³⁶ Sul metodo si rinvia a J. FERREJOHN, *Conclusion: the Citizens' Assembly model*, in M. Warren, H. Pearce (a cura di) *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 192-213, 196 in cui viene definito come un modello che «*appears to offer a way to permit real popular participation in "legislation" in a way that is separated from the normal elite-advantaging processes that form the core of modern governmental practice*».

sovrapponibilità delle sperimentazioni si estenda anche alle modalità tecniche con cui si è proceduto a dare vita alle due assemblee di cittadini. Questo rilievo consente di ipotizzare che la *Citizens' Assembly* avviata in Ontario nel 2007 abbia replicato quanto elaborato e sperimentato tre anni prima in British Columbia, salvo l'apporto di puntuali ritocchi a quegli elementi rivelatisi poco funzionali nell'esperienza originale¹³⁷. Per tali ragioni, si procederà esponendo congiuntamente i due casi, ponendo in risalto le eventuali dissomiglianze che si palesassero nel corso dell'analisi.

È necessario innanzitutto mettere in luce come entrambe le assemblee siano state attivate su istanza dei governi provinciali, che conferivano mandato ad accademici ed esperti di adeguare il modello decisionale deliberativo 'assemblea di cittadini' alla finalità ultima dei progetti partecipativi, ossia l'adozione di nuove leggi elettorali ovvero la revisione di quelle vigenti¹³⁸.

L'elemento 'istituzionale' delle due sperimentazioni si rende particolarmente evidente nella misura in cui la volontà di ricorrere a pratiche di democrazia partecipativa per la revisione dei sistemi elettorali coincide con una risoluzione 'top-down' dei titolari del potere decisionale stesso, servita ad integrare armoniosamente le esperienze di innovazione istituzionale nel quadro delle procedure di formazione delle fonti giuridiche provinciali¹³⁹. Da una prospettiva

¹³⁷ Di ciò si trova conferma anche in J. ROSE, *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, Autumn 2007, 9-16. L'autore è colui che è stato incaricato dal governo dell'Ontario di dare attuazione alla sperimentazione deliberativa. Egli riporta nel suo contributo come l'esperienza in Ontario si sia rifatta pienamente a quella della British Columbia, salvo l'apporto di specifiche modifiche.

¹³⁸ Le ragioni di natura politica che hanno spinto i governi a dare vita alle due esperienze sono riassunte in: R. S. RATNER, *British Columbia's Citizens 'Assembly: The Learning Phase*, in *Canadian Parliamentary Review*, Summer 2004, 20-26, 20 per quanto attiene al caso della British Columbia e J. ROSE, *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, cit., 9 per quanto riguarda il caso dell'Ontario.

¹³⁹ La *sponsorship* governativa delle esperienze porta con sé una ulteriore questione legata al sostegno finanziario delle assemblee che garantisce a queste ultime piena funzionalità e che le mette in contrasto con le esperienze attivate da attori della società civile, che dispongono di risorse finanziarie nettamente inferiori. In questo senso ad entrambe le assemblee cittadine è stato riservato un *budget* di circa cinque milioni di dollari canadesi. Cfr. A. LANG, *But Is It for Real? The British*

strettamente gius-pubblicistica, analizzandone più nel dettaglio le modalità istitutive, si rileva una delle poche differenze che ha caratterizzato lo sviluppo delle due assemblee. Se infatti entrambe le sperimentazioni sono state attivate a fronte di una specifica volontà governativa, la prima – quella della British Columbia – è venuta in essere a seguito di un mandato conferito nel 2003 dal governo ad uno *special committee*¹⁴⁰ istituito dal parlamento provinciale e chiamato a disegnare e monitorare l'intera esperienza assembleare¹⁴¹, laddove in Ontario le modalità istitutive e di funzionamento sono state definite in un atto legislativo del parlamento provinciale (*Ontario Regulation 82/86*)¹⁴². Poca attenzione è stata dedicata a tale elemento, presumibilmente per il limitato numero di studi giuridici in materia; la riflessione lascia tuttavia lo spazio di intuire come le strategie mirate ad istituzionalizzare le pratiche di democrazia partecipativa non debbano affatto seguire il medesimo modello regolamentare. Ciò è particolarmente evidente nel caso in questione trattandosi infatti di un identico schema partecipativo, avviato rispetto al medesimo livello di governo nello stesso ordinamento giuridico, quello canadese¹⁴³.

Venendo ora alle dinamiche che ne hanno connotato la composizione, le due assemblee andavano ad applicare lo stesso criterio per tentare di garantire rappresentatività alla selezione casuale dei componenti dei due consessi deliberativi. In entrambe le esperienze il metodo utilizzato prevedeva la selezione

Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment, in *Politics & Society*, 35, n. 1, 2007, 35-69, 39.

¹⁴⁰ Cfr. *supra*, § 3.2.

¹⁴¹ Si rinvia ai report adottati dallo *Special Committee on the Citizens' Assembly on Electoral Reform*, consultabili al link: <https://www.leg.bc.ca/content/legacy/web/cmt/37thparl/session-5/citizen/reports/Rpt-37-5-Final-CA.pdf> (21.07.2016).

¹⁴² Ontario Regulation 82/06 Citizens' Assembly on Electoral Reform, consultabile al link: <https://www.ontario.ca/laws/regulation/060082> (21.07.2016).

¹⁴³ Non esiste infatti un metodo univoco tramite cui dare forma giuridica alle innovazioni democratiche, che possono così essere integrate negli ordinamenti giuridici seguendo diversi percorsi istitutivi, frutto della creatività istituzionale degli enti subnazionali ed espressione di quella capacità innovatrice che trasforma le unità costituenti in 'laboratori di sperimentazione giuridica'. Parafrasando la sentenza *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262, 311 (192). Cfr. *supra*, cap. 3, § 2.3, nota 67.

dai registri elettorali provinciali di due cittadini (un uomo e una donna) per ciascun distretto elettorale. Dal momento che i distretti in British Columbia sono più numerosi che in Ontario, nonostante quest'ultima provincia conti quasi il triplo degli abitanti, la prima delle due assemblee si andava a comporre di 160 membri, contro i 103 della seconda. Si noti inoltre come la composizione fosse integrata nel primo caso da due rappresentanti delle popolazioni aborigene e nel secondo caso da solo uno di essi¹⁴⁴. Nella selezione dei membri, oltre al criterio di genere, si poneva attenzione anche all'elemento dell'età. Così attraverso il metodo di campionamento casuale, si procedeva a suddividere la popolazione in cinque fasce generazionali, tramite cui ottenere un riflesso della società il più possibile attinente alla realtà¹⁴⁵.

Una volta formatesi ed avviatisi i lavori, le assemblee ambivano a pervenire dopo un anno¹⁴⁶ – ma solo ove ritenuto necessario dai cittadini – ad una proposta di riforma delle leggi elettorali provinciali, da sottoporre agli elettori in una successiva votazione referendaria. I due processi partecipativi si possono sommariamente riassumere tramite una loro suddivisione in tre fasi distinte: la prima di tenore informativo (*'learning phase'*)¹⁴⁷; la seconda di consultazione della

¹⁴⁴ Cfr. P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 51-64.

¹⁴⁵ Il processo di selezione si è suddiviso in due fasi: la prima in cui sono state inviate lettere di invito a partecipare a migliaia di individui e una seconda in cui si procedeva ad un ulteriore, e definitivo, turno di selezione randomizzata riferito questa volta ai soli soggetti che avessero espresso un effettivo interesse a prendere parte alle esperienze partecipative. In British Columbia sono state inviate 15.800 lettere di invito, mentre nel caso dell'Ontario 120.000. Cfr. R. S. RATNER, *British Columbia's Citizens 'Assembly*, cit., 20 e J. ROSE, *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, cit., 9.

¹⁴⁶ Si deve evidenziare come la durata prevista delle assemblee differisse leggermente. Infatti in British Columbia l'esperienza si doveva concludere in un anno, mentre in Ontario nel corso di otto mesi. Cfr. A. LANG, *But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly*, cit., 39 e J. ROSE, *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, cit., 10.

¹⁴⁷ Questa fase è stata guidata da esperti in materia elettorale, chiamati ad illustrare ai membri delle assemblee il funzionamento dei sistemi elettorali provinciali e le possibili alternative a quello vigente in una serie di incontri e per mezzo di materiali di studio e approfondimento appositamente predisposti. Ha avuto una durata di tre mesi in entrambi i casi, da gennaio a marzo 2004 in British

cittadinanza (*'consultation phase'*), finalizzata a raccogliere le opinioni e i pareri della società in materia¹⁴⁸; e l'ultima, quella propriamente deliberativa (*'deliberation phase'*), in cui applicare il metodo consensuale per delineare in via definitiva i contorni della proposta di legge elettorale da proporre successivamente nel quesito referendario da sottoporre all'elettorato provinciale¹⁴⁹.

Nella quasi completa coincidenza delle assemblee, si individuano due ulteriori divergenze da porre in evidenza: la prima che riguarda il coinvolgimento in Ontario di politici di professione nella fase informativa, contrapposta alla volontà di escludere ogni intervento politico in British Columbia e la seconda per cui solo in Ontario si è fatto ricorso a simulazioni elettorali finalizzate a consentire ai membri

Columbia e da settembre a novembre 2006 in Ontario. Si rinvia alla tabella riassuntiva delle esperienze elaborata da: P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, cit., 6. Cfr. anche R. S. RATNER, *British Columbia's Citizens 'Assembly*, cit., 20-26.

¹⁴⁸ Le fasi consultive sono durate rispettivamente due (British Columbia) e quattro mesi (Ontario) e hanno avviato da un lato cinquanta assemblee pubbliche e dall'altra quarantuno per coinvolgere la cittadinanza nella consultazione sulla riforma elettorale. Cfr. P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, cit., 6; e R. S. RATNER, *The BC Citizens' Assembly: The Public Hearings and Deliberations Stage*, in *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2005, 24-33.

¹⁴⁹ Complessivamente entrambe le assemblee hanno coinvolto i partecipanti nel corso di dodici weekend e dovevano concludersi con un *report* riassuntivo dei risultati emersi nelle assemblee. Quanto al *report* finale dell'assemblea della British Columbia cfr. *Making Every Vote Count, The Case for Electoral Reform in British Columbia British Columbia Citizens' Assembly On Electoral Reform*, 2005, disponibile al link: http://participedia.net/sites/default/files/case-files/653_265_final_report.pdf (22.07.2016) e per quanto attiene all'Ontario cfr. *One Ballot, Two Votes. A New Way to Vote in Ontario Recommendation of the Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, 2007, disponibile al link: <http://www.citizensassembly.gov.on.ca/assets/One%20Ballot,%20Two%20Votes.pdf> (22.07.2016). Sullo svolgimento delle assemblee si rinvia a: M. WARREN, H. PEARSE, *Introduction: democratic renewal and deliberative democracy*, in M. Warren, H. Pearse (a cura di), *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 1-19 e P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, cit., 21-50.

dell'assemblea una più immediata comprensione degli effetti scaturenti da ciascun meccanismo elettorale¹⁵⁰.

Il principale risultato di entrambe le *Citizens' Assemblies* deve identificarsi nelle proposte di riforma del sistema elettorale, di cui i membri di entrambe le assemblee hanno avvertito la necessità¹⁵¹. Quanto agli esiti referendari, le due esperienze mostrano risultati profondamente divergenti seppur in nessuno dei due casi la riforma elettorale sia successivamente stata tradotta in legge. Se in Ontario la votazione referendaria è stata scarsamente frequentata e ha anche portato ad un esito nettamente negativo¹⁵², in British Columbia il risultato della votazione ha evidenziato un netto favore rispetto alla riforma così come proposta dalla *Citizens' Assembly* (57,4% dei sì).

Nonostante quest'ultimo risultato però, il *quorum* fissato alla soglia del 60%, ha fatto in modo incidere sulla validità di quanto elaborato in sede assembleare. Per quanto infatti il *quorum* referendario venga generalmente fissato al 50%, per questa specifica occasione il governo provinciale della British Columbia prevedeva la necessità di una maggioranza qualificata di voti a favore della proposta di riforma dell'assemblea dei cittadini per la sua entrata in vigore¹⁵³.

¹⁵⁰ Entrambe le differenze sono messe in evidenza da J. ROSE, *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, cit., 9-16.

¹⁵¹ I cittadini delle due province sono chiamati, il 17 maggio 2005 (British Columbia) e il 10 ottobre 2007 (Ontario), ad esprimersi positivamente o negativamente rispetto alle modifiche da apportare ai sistemi elettorali così come elaborate in seno alle assemblee partecipative. All'elettorato della British Columbia veniva chiesto di rispondere sì o no alla domanda: «*Should British Columbia change to the BC-STV electoral system as recommended by the Citizens' Assembly on Electoral Reform?*» mentre in Ontario veniva chiesto di selezionare uno tra due meccanismi elettorali elencati a seguito del quesito che recitava: «*Which electoral system should Ontario use to elect members to the provincial legislature?*». Sui contenuti delle riforme proposte si rinvia ai capitoli 4 e 5 in P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2011.

¹⁵² Con le votazioni a favore del meccanismo elettorale elaborato in sede assembleare fermatesi al 36,9%.

¹⁵³ Cfr. M. PAL, *The Promise and Limits of Citizens' Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy*, in *Queen's Law Journal*, 38, 2012, 259-294; R. S. RATNER, *British Columbia's Citizens' Assembly*, cit., 20-26.

Nonostante il ‘fallimento’ di entrambe le assemblee quanto a conseguenze tangibili sul *decision-making*, le esperienze deliberative hanno ricevuto pareri molto positivi rispetto alle modalità con cui sono state poste in essere e quanto all’effetto di *empowerment* sui cittadini e sui politici delle due province. Il grande interesse destato dalle procedure partecipative ha condotto ad una rapida diffusione del modello che ha trovato pressoché identica applicazione in Olanda nell’anno 2006, questa volta però finalizzata all’elaborazione di una riforma elettorale per il livello di governo centrale¹⁵⁴.

Procedendo in una valutazione complessiva delle esperienze, si deve innanzitutto rimarcare la combinazione tra elementi della democrazia partecipativa e diretta, da individuarsi nel mandato di revisione della legislazione elettorale conferito in primo luogo alle assemblee cittadine e in seconda battuta all’intero corpo elettorale tramite *referendum*.

Il tratto più peculiare delle procedure partecipative in questione è da individuarsi proprio nella delega ‘assoluta’ del potere legislativo in materia elettorale conferito ai cittadini: in un primo momento a quelli coinvolti direttamente nel più ristretto consesso deliberativo ed in un secondo momento all’intero elettorato in sede referendaria¹⁵⁵.

In questo senso tali assemblee non rappresentano una modalità decisionale che completa i tradizionali meccanismi della democrazia rappresentativa, configurando

¹⁵⁴ Molte trattazioni infatti si occupano congiuntamente delle tre esperienze. Cfr. J. ROSE, *Institutionalizing Participation through Citizens’ Assemblies*, in J. DeBardeleben, J. Pammett (a cura di), *Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Springer Verlag, Berlin, 2009, 214-232 e Cfr. P. FOURNIER, H. VAN DER KOLK, R. K. CARTY, A. BLAIS, J. ROSE, *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, cit. Anche l’assemblea cittadina olandese si è tradotta in un nulla di fatto, non a seguito di una votazione referendaria bensì per un rigetto intervenuto in sede parlamentare.

¹⁵⁵ Questo specifico *iter* che prevede una prima fase deliberativa che anticipa un *referendum* è ciò che si auspica possa accadere molti degli accademici che si occupano di democrazia diretta ravvisando nelle pratiche deliberative un primo effetto correttivo degli effetti estremizzanti cui sono sottoposti i quesiti referendari. Cfr. E. LEIB, *Can Direct Democracy Be Made Deliberative?*, cit., 903-925; J. GASTIL, R. RICHARDS, *Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies*, cit.

invece un modello che li sostituisce *in toto*. Sorprende infatti che il *design* di questa esperienza sia attribuibile alla volontà di quelle autorità governative titolari del potere di decidere in merito ad una questione nodale quale quella delle riforme elettorali. Questo rilievo però può essere spiegato alla luce di una doppia serie di considerazioni, la prima di natura procedurale e la seconda di ordine politico. Quanto all'aspetto procedurale si deve infatti rilevare come il trasferimento del potere decisionale in capo ai cittadini, sia stato in una certa misura riportato in equilibrio dall'innalzamento del *quorum* referendario, in particolare nel caso della British Columbia, che ha effettivamente svolto una funzione di 'blocco' rispetto al procedimento legislativo avviato con la *Citizens' Assembly*.

D'altro lato, quanto alle ragioni di opportunità politica, trasferire il potere decisionale in capo ad altri soggetti può essere talvolta percepito dagli organi politici come una sorta di 'scappatoia', in particolare in quei casi in cui la questione su cui ci si trova a dover decidere risulta essere ampiamente controversa.

È infine interessante notare come si sia fatto ricorso agli strumenti della democrazia partecipativa e diretta, per definire una questione inerente alla democrazia rappresentativa ed alla sua principale declinazione procedurale, la legge elettorale. Ciò dimostra come alcuni modelli democratici innovativi possano essere concepiti, in termini generali, come una delle possibili soluzioni alla crisi delle istituzioni rappresentative, ed in prospettiva più specifica, come una integrazione (o addirittura come una sostituzione) delle procedure elettorali e referendarie quanto alla definizione delle regole che vi stanno alla base.

3.4. Le 'altre' esperienze di democrazia partecipativa

In Canada, al di là delle due assemblee cittadine, si possono registrare ulteriori esperienze specificamente riconducibili al *genus* democrazia partecipativa, la maggior parte delle quali avviate a livello locale e generalmente sviluppate ricorrendo a metodi deliberativi preventivamente sperimentati in altri contesti nazionali.

Se infatti in uno studio sulla democrazia partecipativa il caso canadese rileva in particolar modo per le due esperienze assembleari descritte nel precedente paragrafo, si deve comunque sottolineare come queste configurino delle macro-

eccezioni se collocate nel più ampio panorama riguardante il generale sviluppo di pratiche decisionali di natura partecipativa. Perciò si ritiene utile procedere ad una schematica ricognizione delle ‘altre’ sperimentazioni partecipative, per essere in grado di leggere il fenomeno complessivo attraverso le corrette lenti interpretative.

Come nel caso statunitense, le più note e rilevanti esperienze sono quelle che hanno impiegato il metodo del bilancio partecipativo per coinvolgere i cittadini nel processo decisionale relativo all’allocazione di porzioni di risorse pubbliche. La gran parte di queste ha trovato svolgimento a livello municipale, talune volte in contesti altamente urbanizzati (Toronto, Montreal) e in talaltre occasioni in città di medie dimensioni (Guelph)¹⁵⁶. Prendendo in considerazione l’intera area nordamericana, si deve notare come le pratiche di bilancio partecipativo siano state sperimentate precedentemente in Canada – dove nel 2001 ha avuto avvio la prima di queste esperienze¹⁵⁷ – e solo poi negli Stati Uniti d’America, dove il primo bilancio partecipativo è stato avviato solo nel 2009 a Chicago¹⁵⁸.

Le esperienze di bilancio partecipativo intraprese all’inizio degli anni duemila a Toronto e a Guelph presentano alcuni tratti comuni¹⁵⁹. In entrambi i casi la volontà di attivare i processi partecipativi è da ricondursi a soggetti della società civile: da un lato, si è trattato della *Toronto Community Housing Corporation*, dall’altro, del *Guelph Neighborhood Support Coalition*¹⁶⁰. Le due organizzazioni, una volta ottenuto il supporto degli enti governativi locali, hanno provveduto a dare avvio ed

¹⁵⁶ Come messo in evidenza da: C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance*, cit., 2214-2230; E. PINNINGTON, J. LERNER, D. SCHUGURENSKY, *Participatory Budgeting in North America: the Case of Guelph, Canada*, in *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 21(3), 2009, 455-484; J. LERNER, D. SECONDO, *By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America*, in *Journal of Public Deliberation*, 8(2), 2012, art. 2.

¹⁵⁷ Si v. J. LERNER, D. SECONDO, *By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America*, cit., 1.

¹⁵⁸ Cfr. *supra*, § 2.3.

¹⁵⁹ Cfr. C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance*, cit., 2214-2230.

¹⁶⁰ Su cui J. LERNER, D. SECONDO, *By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America*, cit., 1; E. PINNINGTON, J. LERNER, D. SCHUGURENSKY, *Participatory Budgeting in North America*, cit., 466.

a farsi carico delle responsabilità derivanti dallo svolgimento dei consessi partecipativi. La natura *bottom-up* che ha connotato i due bilanci partecipativi¹⁶¹, ne ha influenzato altresì il *focus* tematico che si è concentrato in entrambi i casi sulla spesa pubblica in quelle aree di *policy-making* di specifico interesse delle organizzazioni promotrici delle procedure¹⁶².

A queste esperienze si contrappone quella attivata presso il quartiere Plateau Mont-Royal (Montreal) in cui più è immediato ricostruire il legame tra autorità locali e volontà di ricorrere alla procedura partecipativa. Il processo avviato nel 2006 e positivamente implementato per tre anni consecutivi era infatti uno specifico obiettivo del governo del quartiere¹⁶³. Tale elemento oltre a fungere da spinta per la sua attivazione, ha rappresentato a sua volta il limite alla prosecuzione della sperimentazione, in seguito alla successione del nuovo sindaco alla guida del quartiere¹⁶⁴. Ciò dimostra come in assenza della compresenza di una fonte normativa regolatrice della procedura così e di una specifica volontà politica sottesa a tali procedure, le pratiche della democrazia partecipativa non abbiano modo di perdurare nel tempo, vanificando le possibilità di divenire parte integrante e stabile delle procedure decisionali pubbliche¹⁶⁵.

¹⁶¹ Così K. KÖSSLER, *Laboratories of Democratic Innovation? Direct, Participatory and Deliberative Democracy in Canadian Provinces and Municipalities*, cit., 304.

¹⁶² Distinguendosi così nettamente dall'esperienza 'pilota' di bilancio partecipativo avviato a Porto Alegre, come sottolinea: C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance*, cit., 2214-2230.

¹⁶³ Questo tratto specifico evidenzia una similitudine con i processi di bilancio partecipativo intrapresi in Brasile dove il governo locale svolge un ruolo centrale nella gestione della procedura, al contrario di quanto evidenziato rispetto ai casi di Guelph e Toronto. Cfr. C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance*, cit., 2214-2230

¹⁶⁴ Cfr. C. PATSIAS, J. DURAZO-HERMMANN, D. BRIHUEGA, *Bridging the Gap between Comparative Politics and Participatory Democracy Studies: A Comparison of Subnational Decentralization Policies and Participatory Designs in France, Canada, Brazil and Mexico*, paper presentato alla ECPR General Conference, Montreal, 2015, 8; disponibile al link: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b74f87ff-ea87-4135-b7ba-f845364fc8b9.pdf> (29.07.2016).

¹⁶⁵ Cfr. l'esperienza di bilancio partecipativo della Regione Lazio, si v. *supra*, cap. 3, § 8.2.

Per quanto le esperienze modellate sul metodo del bilancio partecipativo siano quelle più numerose e più agevolmente riconducibili alla categoria della democrazia partecipativa, si deve dare altresì conto di come a livello comunale siano state avviate altrettante numerose esperienze sul modello della ‘*Citizens Jury*’¹⁶⁶. Seppur l’attivazione della maggior parte di queste sia stato frutto di una volontà civica piuttosto che istituzionale, è comunque possibile testimoniare la presenza di pratiche sviluppate su istanza delle autorità pubbliche. A quest’ultimo proposito infatti il caso più interessante riguarda la *Citizens Jury* in materia di *e-voting* avviata nell’estate del 2012 nella città di Edmonton in Alberta¹⁶⁷.

Il processo, seppur in scala ridotta, trae ispirazione dal modello delle *Citizens’Assemblies* elettorali, replicandone in parte le mosse. Così infatti, da un lato, i diciassette membri della *Citizens Jury* sono stati selezionati applicando il metodo della selezione casuale di un campione rappresentativo di cittadini residenti nella municipalità, e, dall’altro, lo svolgimento della procedura ha visto alternarsi una prima fase informativa ad una successiva più propriamente dibattimentale-deliberativa¹⁶⁸.

Quanto agli effetti della procedura sulla decisione pubblica di introdurre una modalità di *e-voting* a livello locale, si deve evidenziare come, nonostante i giurati avessero espresso parere positivo rispetto a tali modalità di manifestazione della volontà elettorale, il *city council* si sia invece pronunciato negativamente sulla

¹⁶⁶ V. *supra*, § 2.5, nota 108. Cfr. J. STREET, *et al.*, *The use of citizens' juries in health policy decision-making: A systematic review*, in *Social Science and Medicine*, 109, 2014, 1-9, 3, in cui gli autori effettuano una ricognizione della letteratura riguardante le ‘*citizens’jury*’ e sottolineano come trentotto delle sessantasei esperienze analizzate siano state avviate in Canada.

¹⁶⁷ L’idea di dare avvio a questa sperimentazione è da attribuirsi ad una specifica volontà del governo locale fortemente supportata dalla *University of Alberta*, in particolare dal *Center for Public Involvement*. Cfr. K. KOMENOVA, N. GOODMAN, *A New Participatory Policy Model. The Edmonton Citizens’Jury on Internet Voting*, in *Canadian Parliamentary Review*, Summer, 2013, 13-20.

¹⁶⁸ I ‘giurati’ nel corso di un fine settimana del novembre 2012 hanno provveduto a fornire agli enti governativi locali, una risposta al quesito «*Should the City of Edmonton adopt internet voting as an option in future general elections?*», posto in apertura del procedimento.

effettiva implementazione di tali modalità di voto¹⁶⁹. Astraendo, da tale esperienza consegua che nonostante la specifica volontà istituzionale di procedere ad attivare un processo di democrazia partecipativa, l'implementazione della decisione 'deliberativa' finale rimanga saldamente nelle mani degli organi rappresentativi che, come in questo caso, possono procedere ad adottare una decisione in contrasto con gli esiti della procedura partecipativa.

Muovendo oltre, ma mantenendo l'analisi sul livello di governo locale, si può inoltre individuare un *trend*, che ha investito negli ultimi anni un gran numero di municipalità canadesi, riguardante il ricorso a strumenti di *e-government* tramite cui informare i cittadini e coinvolgerli nella definizione di politiche pubbliche di settore – generalmente riguardanti l'assetto urbanistico cittadino – per mezzo di forum tematici a tal fine specificamente sviluppati¹⁷⁰. Per quanto intraprendere esperienze di questo tipo sveli la volontà e l'interesse degli organi governativi a coinvolgere attivamente i cittadini nei processi di *policy-making*, queste non si possono considerare alla stregua di procedure di democrazia partecipativa, mancando infatti l'elemento del coinvolgimento dei cittadini in un dibattito propriamente deliberativo. Nonostante questo, parte della letteratura tende a ricondurre anche questo tipo di fenomeni a quel modello definito in ambito nordamericano come di 'collaborative' o 'participatory governance'¹⁷¹.

Si deve comunque tenere presente come in Canada, alla stregua di quanto rilevato per il caso statunitense, si possano evidenziare rispetto ai diversi livelli di governo, altre esperienze assimilabili – con varie intensità – alla categoria 'democrazia partecipativa', tra cui a titolo esemplificativo si menzionano: il 'deliberative poll' tenutosi in Nova Scotia sulle risorse energetiche e la consultazione nazionale sulla gestione delle scorie radioattive¹⁷². Come nel caso dei

¹⁶⁹ Per approfondire cfr. K. KOMENOVA, N. GOODMAN, *A New Participatory Policy Model. The Edmonton Citizens' Jury on Internet Voting*, in *Canadian Parliamentary Review*, Summer, 2013, 13-20.

¹⁷⁰ Cfr. per una panoramica il sito del *Center for Public Involvement*: <http://centreforpublicinvolvement.com/resources/public-involvement-in-canada/> (29.07.2016).

¹⁷¹ Cfr. L. BLOMGREN BINGHAM, *Collaborative*, cit., 269-325.

¹⁷² Su queste esperienze si rinvia all'opera monografica: G. FUJI JOHNSON, *Democratic Illusion: deliberative democracy in Canadian Public Policy*, University of Toronto Press, Toronto, 2015,

bilanci partecipativi avviati a Guelph e a Toronto, anche queste procedure sono state avviate al di fuori di una specifica volontà governativa finalizzata a renderle parte dell'ordinario *decision-making*, e, per quanto si rifacciano agli ideali della democrazia partecipativa, non si ritiene pongano in essere pratiche propriamente riconducibili a tale categoria in quanto non costituiscono una fase istituzionale dei processi decisionali pubblici.

4. Per un primo raffronto comparato delle procedure partecipative nelle esperienze di common law nord-americano

Dall'analisi delle esperienze di democrazia partecipativa identificate negli Stati Uniti ed in Canada si può cominciare ad intravedere come l'intera struttura costituzionale vada in qualche misura ad incidere sul loro sviluppo e sulla loro evoluzione. L'analisi rivela infatti che, per quanto i due ordinamenti differiscano in molti elementi, i caratteri della *common law*, della struttura federale e dell'impianto prettamente rappresentativo della democrazia costituzionale, esercitino una specifica influenza anche sull'elaborazione delle procedure di democrazia partecipativa.

In questo senso infatti, prendendo in considerazione l'insieme delle esperienze e delle valutazioni avanzate nei paragrafi precedenti, si possono collocare i due ordinamenti in un analogo punto evolutivo. Così, al di là di quelle specifiche eccezioni senz'altro di grande rilievo per lo sviluppo di una teoria generale della democrazia partecipativa, è la regola che queste esperienze vengano attivate a livello locale e su istanza di attori della società civile, al di fuori di una cornice istituzionale che ne autorizzi il venire in essere e ne disciplini le regole di funzionamento¹⁷³. Questi elementi concorrono a conferire a tali esperienze un carattere evanescente, che ne ostacola gli effetti precettivi sullo sviluppo delle politiche pubbliche.

passim. In particolare sull'esperienza della Nova Scotia Cfr. J. FISHKIN, *Deliberative polling: reflections on an ideal made practical*, cit., 82.

¹⁷³ Della possibilità che la scienza giuridica comparata divenga mezzo di cui servirsi per forgiare costruzioni scientifiche di teoria generale si occupa L. PEGORARO, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bononia University Press, Bologna, 2014, 266 ss.

In questa ottica si potrebbe sostenere che uno dei fattori a fondamento delle modalità evolutive appena messe in luce coincida con la stessa tradizione giuridica di *common law* che conferisce a tali fenomeni un carattere *ad hoc*, e per così dire ‘casistico’, contrapponendosi all’approccio tendenzialmente istituzionale che vi è riservato negli ordinamenti di *civil law*¹⁷⁴. L’elemento ‘giudiziale’ che connota tradizionalmente i processi di formazione delle fonti giuridiche nei sistemi di *common law* aggiunge un ulteriore elemento alla serie di fattori che concorrono a definire le modalità attuative della democrazia partecipativa. In questo senso infatti negli ordinamenti a tradizione anglosassone la tensione tra decisioni giudiziarie e democrazia è estremamente più marcata e percepibile rispetto a quegli ordinamenti in cui le decisioni dei giudici non costituiscono in sé fonti dell’ordinamento giuridico¹⁷⁵.

Ove, invece, si affrontino singolarmente le esperienze di democrazia partecipativa, si rileva come i casi delle *Citizens’Assemblies* in Canada e della *Citizens’Initiative* in Oregon configurino delle valide modalità applicative e traduzioni istituzionali della democrazia partecipativa, che ripropongono gran parte di quegli elementi contenuti nella definizione qui elaborata di democrazia partecipativa¹⁷⁶.

Per quanto riguarda il Canada, si potrebbe a questo punto avanzare l’ipotesi per cui la centralità della democrazia rappresentativa e delle sue procedure ed il conseguente disinteressamento ad un organico sviluppo della democrazia diretta, abbia in qualche modo potuto favorire l’evoluzione di pratiche democratiche alternative e innovative considerate necessarie per un adeguamento dei processi parlamentari alle caratteristiche e alle esigenze delle società contemporanee.

¹⁷⁴ Rispetto a questa riflessione si invita ad approfondire il rapporto tra tradizione di *common law* e democrazia partecipativa valutandone l’impatto anche rispetto all’ordinamento del Regno Unito, sui cui si rinvia a: S. DAVIDSON, S. ELSTUB, *Deliberative and Participatory Democracy in the UK*, in *The British Journal of Politics & International Relations*, 16(3), 2014, 367-385; S. PAROLARI, J. WOELK, *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy*, cit., 265-285.

¹⁷⁵ Questa tensione viene rilevata da: M. PAL, *The Promise and Limits of Citizens’ Assemblies*, cit., 281-291 e da K. MILLER, *Direct democracy and the Courts*, cit., 3.

¹⁷⁶ Si v. *supra*, cap. 2, § 5.

Nell'esperienza dell'Oregon invece un importante ruolo viene attribuito alle procedure della democrazia diretta, lo strumento partecipativo viene utilizzato non per integrare le dinamiche parlamentari, bensì per 'correggere' le disfunzioni dei processi referendari e di iniziativa popolare. In questo senso dunque gli istituti della democrazia partecipativa sembrerebbero in grado di adeguarsi alle esigenze dei processi di formazione delle fonti giuridiche indipendentemente dalle modalità procedurali democratiche presenti nei vari contesti di partenza, necessitandosi solo della volontà degli enti pubblici di avviare, implementare e garantire un sufficiente grado di efficacia a tali esperienze.

Queste procedure hanno altresì influenzato lo sviluppo di molte altre sperimentazioni a livello transnazionale proponendosi quale modello e paradigma su cui plasmare altre procedure della stessa tipologia. A tal proposito i percorsi costituenti partecipativi islandese ed irlandese¹⁷⁷ ripropongono molte delle caratteristiche proprie delle *Citizens'Assemblies* avviate in British Columbia e in Ontario, rivelando così l'attitudine transnazionale che caratterizza i modelli istituzionali partecipativi e che ne determina la rapida e dinamica circolazione in contesti geografici, culturali e giuridici tra loro altrimenti profondamente divergenti.

Il carattere 'composto' che contraddistingue le esperienze nordamericane è il secondo degli elementi ritenuto rilevante rispetto agli sviluppi ordinamentali della democrazia partecipativa, rilevandosi una stretta connessione tra quest'ultima e il federalismo¹⁷⁸. In primo luogo, il federalismo prevedendo l'esistenza di più livelli di governo tutti parzialmente titolari di una porzione di sovranità, consente alle '*democratic innovations*' di venire in essere rispetto a più sfere territoriali,

¹⁷⁷ Su queste esperienze si v. *supra*, cap. 3, § 5. Al di là delle esperienze specificamente trattate in questa sede, si deve altresì menzionare il '*Citizens'Parliament*' attivato in Australia sul modello delle assemblee cittadine canadesi. Cfr. L. CARSON, J. GASTIL, J. HARTZ-KARP, R. LUBENSKY, *The Australian Citizens' Parliament and the future of deliberative democracy*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2013.

¹⁷⁸ Cfr. A. GAMPER, *Forms of Democratic Participation in Multi-Level Systems*, cit., 67-84 e M. M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 57-80.

dilatando così gli spazi per l'espressione democratica della volontà dei cittadini. Questo ragionamento può proporsi anche rispetto alle dinamiche della democrazia diretta e di quella rappresentativa, la proceduralizzazione delle quali infatti può manifestarsi con maggior frequenza e con diverse modalità d'espressione in quei contesti dove agli enti subnazionali è garantita autonomia politica e legislativa.

Si ritiene però che questo non sia l'unico nesso che mette in relazione la peculiare struttura delle procedure partecipative con il federalismo, potendosi riscontrare una serie di connessioni tra le teorie che fondano le dinamiche federali e quelle sulla democrazia partecipativa. Ciò concerne in particolare la ricerca di procedure, metodi e, talvolta, assetti istituzionali che permettano di distribuire la facoltà di adottare decisioni su più centri di potere, tutti titolari di specifiche porzioni di sovranità, aumentando di conseguenza il grado di diversificazione che interessa i soggetti coinvolti nei processi produzione normativa¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Cfr. per un simile approccio concettuale C. PATSIAS, J. DURAZO-HERMMANN, D. BRIHUEGA, *Bridging the Gap between Comparative Politics and Participatory Democracy Studies*, cit.

CAPITOLO QUINTO

COMPARARE E CLASSIFICARE LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA: PER L'INTEGRAZIONE E L'INNOVAZIONE DEI PROCEDIMENTI DI PRODUZIONE NORMATIVA

1. Un raffronto tra famiglie giuridiche: la democrazia partecipativa negli ordinamenti di civil law e di common law

L'ipotesi di ricerca formulata in apertura, ha dato applicazione combinata a due differenti 'modelli' comparativi: il primo che si «compie a scavalco dei confini di più ordinamenti giuridici» e l'altro in cui «il raffronto non corre [solo] tra ordinamenti giuridici distinti ma tra distinti, grandi "sistemi giuridici", che sono stati recepiti e applicati, nel corso della storia, non da uno ma da più ordinamenti giuridici»¹. Si rende perciò ora necessario effettuare una valutazione comparata che riguardi solamente le due grandi famiglie giuridiche², quella di *civil law* – a cui appartengono gli ordinamenti italiano, austriaco e spagnolo – e quella di *common law* – di cui si sono selezionati i casi statunitense e canadese –, prescindendo dalle peculiarità dei singoli ordinamenti che già sono state messe in luce nei precedenti capitoli³.

La struttura decentrata comune ai cinque ordinamenti ha permesso di evidenziare una serie di analogie quanto allo sviluppo di processi partecipativi nei diversi livelli di governo⁴. La sovrapposizione tra concezioni di democrazia partecipativa e tradizioni giuridiche ha consentito altresì di evidenziare un nesso intellegibile tra le modalità di integrazione delle pratiche deliberativo-partecipative

¹ Cfr. G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 75.

² Rileva in particolare in uno studio come questo, relativo alla creazione di canali che pongano in relazione società e potere nel contesto dei procedimenti di formazione delle fonti, e nel quale si ritiene che l'appartenenza ad una famiglia giuridica piuttosto che ad un'altra possa evidenziare elementi di interesse per il comparatista. Sul concetto di famiglia giuridica e la sua influenza nel diritto pubblico comparato si rinvia a L. PEGORARO, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 192 ss.

³ V. *supra*, capp. 3 e 4.

⁴ Su cui si rinvia a: U. ALLEGRETTI, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, cit., 211.

nei procedimenti di produzione normativa e gli elementi *determinantis* che descrivono e definiscono le linee perimetrali dei due sistemi giuridici: di *civil law* e di *common law*.

L'analisi degli ordinamenti per ricercarvi pratiche partecipative e le relative formule organizzative e regolamentari, ha evidenziato come la 'messa in pratica' della democrazia partecipativa segua diversi percorsi evolutivi, da individuarsi in particolare nelle differenti modalità di immissione nei processi decisionali, talvolta attraverso fonti normative, talaltre seguendo logiche *ad hoc*. Tale asimmetria è particolarmente evidente proprio nel raffronto tra le due famiglie giuridiche⁶. In altre parole, l'influenza della tradizione giuridica sugli sviluppi della democrazia partecipativa si rende particolarmente visibile nel 'grado di istituzionalizzazione' riservato alle *democratic innovations*. Se infatti le esigenze di coinvolgimento 'deliberativo'⁷ dei cittadini nei processi di elaborazione degli atti normativi è elemento comune agli ordinamenti analizzati, le modalità regolative e istituzionali tramite cui vi si dà attuazione divergono profondamente.

Non a caso s'è visto che l'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative è elemento pressoché costante negli ordinamenti europei sopra esaminati. Sembra tuttavia che la positivizzazione della democrazia partecipativa in regole e norme giuridiche non possa essere ricondotto solo ad una strategia di politica legislativa mirata ad una migliore o maggiore funzionalità delle pratiche partecipative. Infatti, l'analisi ha messo in luce che l'esistenza di una normativa generale, ovvero settoriale, in materia di partecipazione non sempre sia riuscita a garantire la piena effettività delle procedure partecipative, come accaduto in alcune Comunità Autonome spagnole, su tutte quella valenciana⁸. In taluni casi poi neppure è riuscita ad assicurare l'avvio delle procedure partecipative, come è accaduto nell'italiana Provincia Autonoma di Trento dove, nonostante una legge provinciale preveda l'obbligatoria attivazione di percorsi di democrazia partecipativa, non è a tutt'oggi

⁵ Cfr. L. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, cit., 87.

⁶ Seppur possano riscontrarsi elementi di diversificazione anche all'interno di ciascuna di esse. Su questo si v. *supra*, cap. 3, § 9, e cap. 4, § 4.

⁷ Sulla portata definitoria del termine 'deliberazione' in questo contesto, si v. *supra*, cap. 2, § 3.3.

⁸ Cfr. *supra*, cap. 3 § 8.3.

possibile testimoniare l'inizio di processi democratici di natura partecipativa⁹. In questi casi l'istituzionalizzazione legislativa ha addirittura preceduto la sperimentazione materiale di pratiche e processi di natura partecipativa.

È proprio in questi casi che si potrebbe rilevare l'attivo operare del crittotipo scaturente dall'appartenenza degli ordinamenti alla famiglia giuridica continentale¹⁰. In particolare, il crittotipo sembrerebbe potersi concretamente identificare nella confluenza dell'approccio partecipativo nelle regolamentazioni legislative delle entità subnazionali spagnole ed italiane, così come nell'elevazione a rango costituzionale della *'partizipative demokratie'* negli austriaci *Länder* Vorarlberg e Salzburg. Infatti in tali contesti le regole, positivizzate in norme giuridiche, divengono struttura portante delle pratiche democratiche innovative, autorizzandone il venire in essere, pur non implicando in automatico anche un immediato e continuativo funzionamento.

Di tale affermazione si può avere forse ulteriore conferma ove si pongano a raffronto queste riflessioni con le esperienze rilevate nei casi statunitense e canadese. Si può così osservare come le pratiche di democrazia partecipativa possano svilupparsi – peraltro con caratteristiche pressoché identiche quanto a metodi, procedure ed effetti – anche al di là di una previa istituzionalizzazione, seguendo logiche informali, generalmente al fine di sviluppare procedure *ad hoc* per la composizione di questioni particolarmente controverse. La gran parte delle sperimentazioni partecipative nelle esperienze di *common law* – tra cui *Deliberative Polling*, *21st Century Town Meetings*, bilanci partecipativi e *Citizens' Juries* – paiono divenire metodo decisionale straordinario ed eccezionale, spesso avulso dalle dinamiche politiche, quando invece negli ordinamenti continentali la tendenza – proprio per mezzo dell'elemento dell'istituzionalizzazione – è a proceduralizzare e a rendere i segmenti partecipativi fase 'ordinaria' dei processi decisionali.

Per completare il nesso logico tra famiglie giuridiche e democrazia partecipativa, si aggiunga che anche la tendenza all'informalità individuata nei casi nordamericani potrebbe essere in parte attribuibile alla tradizione giuridica di

⁹ Cfr. *supra*, cap. 3 § 8.2. Sugli effetti della democrazia partecipativa si v. *infra*, § 3.4.

¹⁰ Il concetto di crittotipo è da intendersi come elaborato da R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, cit.; si rinvia anche a L. PEGORARO, *Diritto costituzionale comparato*, cit., 109 ss.

common law. La concezione del sistema delle fonti giuridiche che si fonda sul «riconoscimento quantitativamente e qualitativamente rilevante della fonte giurisprudenziale»¹¹ e sulla – parzialmente – differente concezione della legge scritta¹² parrebbe così informare anche le tecniche di recepimento della democrazia partecipativa.

Tale corrispondenza logica potrebbe essere a sua volta suggerita dall'osservazione della tassonomia delle costituzioni (o degli statuti) subnazionali che per quanto riguarda gli enti territoriali europei denota un grande numero di riferimenti alla partecipazione dei cittadini, dove invece nelle costituzioni degli enti federati nordamericani si riscontra l'assenza di simili formule.

La distinzione tra sistemi giuridici si regge altresì sulla formazione del giurista e sul ruolo della dottrina¹³. A tale proposito, si individua un certo grado di eterogeneità anche quanto alle trattazioni dottrinarie relative alle dinamiche della democrazia, in generale, e di quelle partecipative, in particolare. Negli ordinamenti continentali i metodi e le procedure democratiche (anche partecipative) intercettano l'interesse del giurista che, per la funzione che gli è attribuita in questi ordinamenti, è chiamato a interpretare la realtà ordinamentale; invece, in particolare in ambito statunitense, lo studio delle pratiche della democrazia rimane affidato per lo più a filosofi e politologi, dal momento che a tali fenomeni viene dato rilievo sociale, culturale e politico, generando di conseguenza un grado di interesse inferiore negli studiosi della scienza giuridica. *A fortiori*, negli ordinamenti di *common law* è possibile evidenziare un netto scollamento tra gli studi empirici relativi alle pratiche democratiche innovative e quelli che si occupano invece di sviluppare modelli astratti capaci di declinare concretamente le teorie sulla democrazia deliberativa nel

¹¹ F. PALERMO, *La produzione giuridica e i sistemi delle fonti*, cit., 826. Aggiunge che la famiglia di *civi law* (o romano-germanica) raggruppa «gli ordinamenti plasmati prevalentemente sulla base del diritto romano e, in chiave moderna, caratterizzate dalla prevalenza quantitativa e qualitativa della legge e della tecnica della codificazione», 825.

¹² Si v. L. CONSTANTINESCO, *Il metodo comparativo*, cit., 159 ss.

¹³ Cfr. A. SOMMA, P.G. MONATERI, *Il modello di civil law*, Giappichelli, Torino, 2016, 2.

contesto delle istituzioni governative¹⁴, quando invece negli ordinamenti europei gli studi teorici sulla democrazia deliberativa spesso si integrano con quelli che avanzano proposte di istituzionalizzazione della democrazia partecipativa¹⁵.

Si potrebbe a questo punto sostenere che il nesso tra formule democratiche partecipative e tradizione giuridica non sia di per sé necessario e risulti in qualche misura ridondante: se, infatti, sono proprio le modalità di produzione delle fonti a segnare le principali differenze tra i due grandi sistemi del diritto¹⁶, si potrebbe rendere di conseguenza ovvio che tutti gli elementi che si collocano nei processi di formazione delle fonti assumano le caratteristiche e i connotati della famiglia giuridica in cui si innestano.

D'altro canto però si deve sottolineare come «la contrapposizione fra i sistemi di *civil law* e sistemi di *common law*, che in una certa fase storica era sembrata dotata di una forza discriminante quasi assoluta, sia in realtà molto meno profonda di quanto era apparso alla luce dell'impostazione giuspositivistica»¹⁷. In forza di ciò, si è ritenuto necessario andare alla ricerca di elementi da porre alla base del rapporto di corrispondenza tra formule della democrazia partecipativa e tradizione

¹⁴ Cfr. *ex plurimis*, E. LEIB, *Deliberative Democracy in America: A Proposal for a Popular Branch of Government*, Penn State Press, University Park, 2004 e E. LEIB, *Can Direct Democracy Be Made Deliberative?*, cit., 903-925.

¹⁵ Esemplicando si rinvia a: R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, cit.; M.A. PRESNO LINERA, *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencial y valor de la democracia*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, 2012, 85-120; U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, cit., 151-166.

¹⁶ Cfr. E. A. IMPARATO, *Common law v. civil law. Tra formanti, canoni ermeneutici e giurisprudenza quali contaminazioni?*, in *Federalismi.it*, vol. 4, 2016; F. PALERMO, *La produzione giuridica e i sistemi delle fonti*, cit., 825.

¹⁷ A. PIZZORUSSO, *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, cit., 48; allo stesso modo, sostiene P. GALLO, *Grandi sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 1997, 17 che: «le crescenti convergenze attuali dovute a fenomeni di circolazione dei modelli, imitazione reciproca ed evoluzione concorrente» portano a realizzare «come nel lungo periodo la distinzione tradizionale tra *civil law* e *common law* sia destinata se non a scomparire, ad attenuarsi notevolmente». Per una prospettiva attualizzata sulla reale portata tradizione giuridica: A. SOMMA, P.G. MONATERI, *Il modello di civil law*, cit., 161-185.

giuridica d'appartenenza. Se infatti sono gli stessi margini delle due categorie ad essere divenuti sempre più permeabili e flessibili, si intuisce anche perché i nuovi fenomeni del diritto, quali ad esempio quelli partecipativi, necessitano di essere corredati da una dimostrazione fattuale che sia esito di un'accurata e precisa analisi comparata, per poter essere ricondotti al *modus operandi* di una determinata famiglia giuridica.

2. Una proposta di sistematizzazione della democrazia partecipativa: metodo e struttura della classificazione

Tramite l'analisi dei singoli casi di studio e l'accostamento tra famiglie giuridiche e democrazia partecipativa, si sono passati in rassegna gli elementi necessari per procedere ad una categorizzazione delle evidenze empiriche sin qui raccolte¹⁸. Per quanto infatti la comparazione effettuata in precedenza abbia permesso di evidenziare alcune caratteristiche ordinamentali di interesse per il giurista-comparatista, il fine ultimo di questa ricerca è tuttavia lo sviluppo di uno strumento interpretativo che consenta di approfondire la conoscenza dei 'moduli' della democrazia partecipativa. Ciò al fine di facilitare la comprensione del ruolo che svolgono tali pratiche nelle procedure di adozione delle fonti giuridiche e di renderne più lineare e immediato l'innesto nei processi decisionali pubblici.

Pervenire all'obiettivo richiede di conseguenza la rilettura di quanto emerso nei capitoli precedenti, attraverso la scomposizione delle procedure partecipative analizzate in elementi astratti e oggettivi¹⁹. La scomposizione, e la seguente

¹⁸ A tale proposito rilevano U. MATTEI, P. MONATERI, *Introduzione breve al diritto comparato*, cit., 26 che: «il compito del comparatista consiste proprio nell'individuare le regole operative, vedere se sono simili o diverse, e vedere come queste regole sono costruite presentate e giustificate nei vari ordinamenti: quali sono cioè i percorsi mentali che devono effettuare i giuristi dei vari ordinamenti per giungere alle regole operazionali».

¹⁹ Come suggerito, *ex plurimis*, da: V. C. JACKSON, *Comparative Constitutional Law: methodologies*, cit., 55 e L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato. Aspetti metodologici*, cit., 4 quando spiegano come il giurista comparatista parta da analisi empiriche per costruire categorie concettuali che gli consentono di individuare e spiegare analogie e differenze sussumendo poi in esse le fattispecie concrete.

ricomposizione, avverrà ponendo in relazione gli elementi definatori della democrazia partecipativa con le evidenze empiriche raccolte.

Nel secondo capitolo di questa ricerca si è infatti stabilito che le pratiche della democrazia partecipativa sono quelle che includono i membri della società civile²⁰ nella definizione di atti normativi che concorrono alla formazione dell'indirizzo politico generale e che prevedono, allo stesso tempo, il coinvolgimento 'attivo' degli enti governativi. Tali esperienze devono presentare altresì il carattere dell' 'apertura': attraverso metodologie deliberative, finalizzate al superamento delle logiche maggioritarie proprie degli schemi rappresentativi, deve essere offerta la possibilità a tutti i potenziali interessati da una decisione di prendere concretamente parte alla sua formazione. Per ricadere nell'alveo della democrazia partecipativa, le procedure non devono sostituirsi ai tradizionali processi politici di produzione delle fonti giuridiche, che si svolgono in seno alle istituzioni rappresentative; in queste devono infatti trovare lo spazio per svilupparsi, integrandole in senso complementare e non alternativo. Guardando perciò agli effetti, le procedure della democrazia partecipativa sono generalmente dotate di efficacia consultiva, affinché non vengano a crearsi interferenze con l'iter decisionale in cui la fase partecipativa si inserisce. In questo senso la democrazia partecipativa configura una categoria trasversale rispetto a quella diretta e rappresentativa, in quanto le ultime due incidono sulla titolarità della funzione legislativa, che invece quella partecipativa non mette in discussione.

La definizione consente dunque di porre in evidenza gli elementi costitutivi della democrazia partecipativa: i soggetti coinvolti; il metodo e il procedimento seguiti per porlo in essere; il rapporto che la procedura partecipativa intrattiene con

²⁰ Concetto centrale nel dibattito sulla democrazia partecipativa e, più in generale, sulle teorie della democrazia. In particolare si rinvia agli omonimi contributi di: P. MCLAVERTY, *Civil Society and Democracy*, in *Contemporary Politics*, 8(4), 2002, 303-318 e M. E. WARREN, *Civil Society and Democracy*, in M. Edwards (a cura di), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 377-390. Si rileva, tra i tanti, un ricorso alla formula 'società civile' con specifico riferimento alla democrazia partecipativa in: A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 1, 2008, 83-110, 85;

i tradizionali *iter* decisionali e le modalità con cui le istituzioni pubbliche vi danno riconoscimento; gli effetti attribuiti alle decisioni adottate in sede ‘partecipativa’²¹.

Saranno questi gli elementi rispetto a cui si scandirà l’analisi delle pratiche partecipative, i cardini attorno a cui scomporre e ricomporre le esperienze partecipative descritte e analizzate nei capitoli precedenti.

3. Elementi classificatori

3.1. I soggetti: destinatari e promotori

Uno degli elementi che contribuisce a conferire natura partecipativa ai processi decisionali riguarda proprio il profilo soggettivo delle pratiche democratiche. Se infatti nei tradizionali procedimenti della democrazia rappresentativa si ricorre alla bipartizione tra eletti ed elettori per definire gli attori principali di quel rapporto democratico che si instaura tra cittadini e istituzioni²², le pratiche della democrazia partecipativa ambiscono ad uscire da questa netta categorizzazione, tentando di creare una relazione ‘collaborativa’ tra i soggetti investiti del compito di adottare le decisioni e i membri della società civile, su cui ricadono le scelte operate dalle istituzioni rappresentative²³. Peraltro, è la stessa formula ‘democrazia partecipativa’ a porre l’accento sull’elemento soggettivo: la qualifica

²¹ Elementi messi in luce anche in U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 295-335 così come da S. CASTEL GAYÁN SERGIO, *La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana*, cit., 399-448.

²² Cfr. sul punto T. E. FROSINI, *Sistemi elettorali e sistemi di partito*, cit., 746-762. Si deve tuttavia notare come anche nelle pratiche di democrazia diretta si ricorre generalmente a queste ultime categoria per definire chi può partecipare alle consultazioni popolari o chi può dare avvio alle procedure di iniziativa popolare. Per approfondire si rinvia a: P. V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., 39-73.

²³ Così infatti la democrazia partecipativa si occupa di aprire i processi decisionali pubblici a tutti coloro che a tali processi sono interessati, conferendo di conseguenza una legittimazione soggettiva all’idea di partecipazione, come sostiene R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., 67. Cfr. altresì U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 13. Sulla questione soggettiva in prospettiva spagnola si rinvia a: E. MARTÍN NÚÑEZ, *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía*, cit., 113-134.

‘partecipativa’ si riferisce proprio alle possibilità di ‘partecipare’ che questa offre ai membri della società civile.

Ecco allora che, procedendo ad isolare l’elemento soggettivo delle procedure partecipative, sia la prospettiva empirica che quella definitoria, testimoniano come un procedimento decisionale debba coinvolgere due macro-categorie di soggetti perché possa essere ricondotto all’idealtipo ‘partecipativo’: da un lato, la società civile e, dall’altro, le istituzioni pubbliche²⁴.

Quanto al primo gruppo di soggetti, si è visto come esso possa essere incluso con diverse intensità nei gangli partecipativi delle procedure. Innanzitutto, si deve porre in risalto la fondamentale differenza che corre tra quelle esperienze partecipative che ammettono il coinvolgimento dell’intera società civile e quelle che invece interessano solamente la c.d. ‘società civile organizzata’, intendendosi con ciò un punto di vista che considera solamente le sotto-partizioni della società in gruppi, quali – esemplificando – organizzazioni, cooperative, gruppi di interesse, ed associazioni di categoria²⁵.

Tra le pratiche analizzate nei capitoli precedenti è infatti possibile evidenziare come alcune di queste si rivolgano soltanto ad alcuni attori della società civile, per la loro attitudine a rappresentare interessi diffusi nella società, così da aprire le procedure decisionali a soggetti di regola non inclusi nei processi normativi in maniera controllata o limitando l’accesso ai soli soggetti individuati nell’atto di avvio del procedimento. A questo proposito si pensi al caso dell’*Österreich-Konvent*, la Convenzione per la riforma della Costituzione attiva in Austria tra il 2003 e il 2005²⁶. Si prevedeva infatti l’inclusione di un gruppo di soggetti (da dodici

²⁴ Come rileva anche D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, cit., 162-172.

²⁵ L’OECD nel suo *Glossary of Statistical Terms* la definisce come: «*The multitude of associations around which society voluntarily organizes itself and which represent a wide range of interests and ties. These can include community-based organisations, indigenous peoples’ organisations and non-government organisations*». La definizione è disponibile al link: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7231> (15.11.16). Si rinvia altresì al contributo di: J. GREENWOOD, *Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union*, in *British Journal of Political Science*, 37(2), 2007, 333-357.

²⁶ Cfr. *supra*, cap. 3, § 5.

a diciotto) comprendente giuristi, funzionari pubblici, esperti delle organizzazioni universitarie e membri delle associazioni rappresentative. In questo modo si testimonia la volontà di includere molti degli interessi costitutivi del tessuto sociale austriaco, senza che tuttavia si aprisse la procedura all'intera società civile.

Un ulteriore esempio sono le esperienze partecipative attivate in Italia, da tre Regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sardegna) e da due Province Autonome (Trento e Bolzano), specificamente mirate a revisionare gli statuti d'autonomia²⁷. Le leggi istitutive dei processi partecipativi prevedevano infatti, quale elemento comune, organi assembleari – a cui si attribuiva il compito di elaborare un testo statutario riformato – strutturati in modo da rappresentare tutte le fasce che compongono le società subnazionali, comprendendo ad esempio associazioni, interessi di categoria, e professioni.

Per quanto si possa dubitare della completa coincidenza tra i processi partecipativi di questo tipo e la definizione di democrazia partecipativa, si deve anche rilevare come tali esperienze ambiscano comunque ad aprire un canale che ponga in relazione le istituzioni con la società civile in ottica collaborativa, seppur ridotta a uno specifico profilo della struttura sociale rappresentativo degli interessi organizzati. La scelta di imprimere questa connotazione all'elemento soggettivo potrebbe essere riallacciata alla complessità e alla centralità degli atti normativi elaborati in sede partecipativa: una revisione costituzionale in Austria, la riforma degli statuti d'autonomia nelle Regioni Speciali italiane. In questo senso, il tecnicismo di questi atti normativi avrebbe potuto rappresentare un ostacolo alle possibilità deliberativo-dibattimentali della procedura, qualora fossero stati inclusi anche cittadini ordinari, non tecnici né esperti.

Muovendo invece verso le pratiche partecipative (potenzialmente) inclusive dell'intera società civile, che peraltro sono la stragrande maggioranza, si può anche qui riscontrare l'impiego di due differenti metodologie per il coinvolgimento della base sociale: quella della c.d. 'porta aperta' e quella della 'selezione casuale dei partecipanti'.

²⁷ Su cui si v. *supra*, cap. 3, § 6.

Al primo si ricorre quando nella struttura del processo partecipativo si prevede la possibilità per tutti i membri di un determinato *demos* di prendervi attivamente parte²⁸. Tra i casi analizzati emergono in particolare le procedure di bilancio partecipativo evidenziate nella Regione Lazio²⁹, in taluni Stati nordamericani³⁰ e in talaltre Province canadesi³¹; le esperienze attivate negli Stati Uniti ricorrendo al metodo del *21st Century Town Meeting*³²; nonché le modalità assembleari del dibattito pubblico previsto a livello nazionale in Francia³³ e a livello subnazionale in Italia, in particolare dalla Regione Toscana³⁴. Infine si devono menzionare le esperienze consultive avviate dal governo italiano con il progetto di consultazione sulle riforme costituzionali, oltreché dal governo spagnolo rispetto alla consultazione pubblica per l'elaborazione del disegno di legge in materia di trasparenza e buon governo³⁵.

In questi ultimi due casi il metodo della 'porta aperta' si applica in via automatica trattandosi di esperienze attivate *online*: la scelta dello strumento informatico per lo svolgimento di processi di democrazia partecipativa è infatti sempre finalizzata al raggiungimento del più alto numero possibile di soggetti. Gli strumenti di *e-democracy*, secondo alcuni, sono quelli che meglio favoriscono il coinvolgimento diretto e la partecipazione dei cittadini, per consentire lo sviluppo

²⁸ Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 16 quando sul metodo della 'porta aperta' spiega: «il metodo più semplice e più praticato consiste nell'aprire il forum partecipativo a chiunque lo desideri, ossia nel tenere la porta aperta. Si basano su questo modello le assemblee pubbliche e anche i bilanci partecipativi. In queste sedi qualsiasi cittadino può entrare, ascoltare, prendere la parola. Il metodo della porta aperta non è affatto banale: costituisce un netto rovesciamento della pratica con cui abitualmente vengono assunte le scelte pubbliche. Nelle sedi in cui si decide, infatti, le porte sono normalmente chiuse».

²⁹ Cfr. *supra*, cap. 3 § 8.2.

³⁰ Cfr. *supra* cap. 4, § 2.3.

³¹ Cfr. *supra* cap. 4, § 3.4.

³² Cfr. *supra* cap. 4, § 2.3.

³³ Cfr. *supra* cap. 3, § 7.1.

³⁴ Cfr. *supra* cap. 3, § 8.2.

³⁵ Si v. *supra*, cap. 3, rispettivamente § 5. e § 7.3.

della qualità e del grado di inclusione dei cittadini nel processo di creazione di nuovi spazi di pressione e decisione³⁶.

Al tempo stesso il metodo della ‘porta aperta’ incontra due grosse difficoltà che – per quanto non sia questa la sede più adeguata per effettuare valutazioni di merito – non possono comunque essere ignorate. La prima riguarda il numero dei partecipanti alle esperienze di democrazia partecipativa: laddove infatti si sarebbe portati a pensare che questo metodo possa dare vita a *forum* partecipativi eccessivamente numerosi quanto a partecipanti, l’esperienza mostra invece che le persone disposte a partecipare sono una frazione minuscola della popolazione. La seconda difficoltà riguarda invece la disomogeneità del coinvolgimento: se infatti la soglia dei processi partecipativi viene varcata da poche persone, queste appartengono generalmente ad una medesima tipologia di persone, quali militanti, cittadini coinvolti in specifiche reti amicali, politiche o associative, *habitué* della partecipazione³⁷.

A tali problematiche si è tentato di trovare una soluzione dando applicazione a un ulteriore metodo per selezione dei soggetti da includere nei processi di democrazia partecipativa, detto della ‘selezione casuale dei partecipanti’ o del ‘microcosmo’³⁸. Questa metodologia si fonda sull’estrazione a sorte dei partecipanti, in modo da costituire una rappresentazione in miniatura del *demos* di riferimento, coinvolgendo cittadini assolutamente comuni al posto di *leader* politici o di portatori di interessi particolari. L’estrazione può avvenire da un campione non stratificato di cittadini oppure, come accade nella maggior parte dei casi, per quote che considerino specifiche caratteristiche socio-demografiche: genere, età, titolo di

³⁶ Cfr. sul punto R. NANNUCCI, M. A. BIASIOLI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'E-Democracy*, cit., 81; e W. LUSOLI, *Forme di democrazia elettronica*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007, 101-121, 113.

³⁷ Su entrambe le questioni si rinvia a L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 16-17; si veda anche M. J. ROBLES, *La democracia deliberativa y la deliberación digital el caso de QOT*, in *IDP: revista de Internet, derecho y política*, 7, 2008, 1-13, 2.

³⁸ Cfr. Y. SINTOMER, *Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, cit.; e A. RÖCKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 87-100.

studio, professione, zona di residenza e così via³⁹. Quanto alle ragioni che fondano il ricorso a tale metodologia, si deve sottolineare come «il sorteggio [possegga] alcune indiscutibili virtù: esclude qualsiasi filtro a priori sui punti di vista ammissibili e soprattutto permette l'inclusione di cittadini che non hanno (ancora) alcuna opinione specifica. Anzi la forza del metodo consiste proprio nel dare a cittadini comuni la possibilità di formarsi un'opinione attraverso la discussione di rapporti e testimonianze tecniche. Il meccanismo assomiglia a quello delle giurie nel processo penale e infatti molti di questi esperimenti tendono a mimare un contesto giudiziario»⁴⁰.

Tra le procedure analizzate quelle in cui si è ricorso al metodo della selezione casuale dei partecipanti sono in particolare i *Bürgerräte* del Land Vorarlberg (così come quello attivato a livello federale in Austria)⁴¹ e le loro 'gemelle' *Citizens' Jury* avviate, ad esempio, in alcuni comuni canadesi⁴². Sono ulteriormente da ricondurre a questa categoria, da un lato, le sperimentazioni statunitensi di *Deliberative Polling*⁴³, nonché le *Citizens Assemblies* in materia elettorale attivate nelle Province canadesi di British Columbia e Ontario tra il 2004 e il 2007⁴⁴.

Nella prassi poi queste metodologie possono essere anche combinate tra di loro, creando modelli ibridi di coinvolgimento della società civile nella democrazia partecipativa. A questo proposito si richiama la Convenzione per la riforma dello Statuto di Autonomia della Provincia di Bolzano che affianca a un *forum* partecipativo composto da cento membri selezionati col metodo della 'selezione

³⁹ Cfr. L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto per Provincia Autonoma di Trento, 2007, disponibile al link: <http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/documenti/Bobbio---Pomatto---Modelli-di-coinvolgimento.pdf> (17.11.16).

⁴⁰ L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2002, 5-29, 10. Sui nessi che intercorrono tra le giurie impiegate nei procedimenti giudiziari e le pratiche di democrazia partecipativa che si fondano sul sorteggio si v. *supra*, cap. 4, § 2.5.

⁴¹ Cfr. *supra*, cap. 3, rispettivamente § 7.2. e § 8.1.

⁴² Cfr. *supra*, cap. 4, § 3.4.

⁴³ Cfr. *supra*, cap. 4, § 2.3.

⁴⁴ Si v. *supra*, cap. 4, § 3.3.

casuale', un consesso composto da trentatré membri selezionati dalla c.d. società civile organizzata⁴⁵.

Passando ora alla seconda categoria – le istituzioni pubbliche –, si può notare come il ruolo dei soggetti istituzionali vari al variare del grado di coinvolgimento nelle pratiche partecipative. Se infatti è chiaro che un processo decisionale per essere 'partecipativo' debba coinvolgere in una certa misura gli enti governativi, ciò che non è affatto chiaro, e su cui non vi è accordo, è la misura in questi ultimi debbano concretamente prendere parte alla procedura⁴⁶.

Su una scala che va dalla minima alla massima intensità di coinvolgimento delle istituzioni pubbliche, possiamo senz'altro collocare sul gradino più basso – almeno quanto alle esperienze oggetto d'analisi – molte delle sperimentazioni partecipative avviate in ambito statunitense. Ci si riferisce in particolare a quei processi partecipativi intrapresi e promossi a fini generalmente sperimentali da fondazioni, istituti di ricerca, o associazioni non governative: tra queste i *Deliberative Polling*, i *21st Century Town Meeting*, e i percorsi di bilancio partecipativo. Nonostante queste esperienze siano state poste in essere da attori non istituzionali e senza che l'ente pubblico abbia svolto alcun ruolo quanto alla pianificazione e alla strutturazione della procedura, si può comunque rilevare una certa presenza delle autorità governative: da un lato, in quanto partecipanti allo svolgimento degli stessi dibattiti deliberativi e, dall'altro, nella funzione di ultimi destinatari delle opinioni e delle raccomandazioni sviluppate in sede partecipativa⁴⁷.

Un secondo grado di coinvolgimento può essere individuato nei casi in cui la cornice normativa della democrazia partecipativa, dove esistente, prevede la presenza di un'autorità indipendente chiamata a dare avvio e a monitorare l'intero

⁴⁵ Si v. *supra*, cap. 3, § 6.

⁴⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 13, quando specifica che: «occorre che nella procedura via sia l'incontro con la presenza attiva delle istituzioni rappresentative e amministrative, chiamate, secondo un compito per loro normale ma in questi casi non esclusivo, a ruoli di iniziativa, istruttorio e decisorio; e quasi sempre saranno esse ad assumere la decisione finale».

⁴⁷ Cfr. *supra*, cap. 4, § 2.3.

iter partecipativo. In questo caso il ruolo dell'ente pubblico si può individuare già nella predisposizione di un quadro normativo che regoli le modalità secondo cui devono venire in essere i processi partecipativi. Inoltre, tra i compiti delle autorità indipendenti⁴⁸ vi è quello di coinvolgere l'ente pubblico nel processo partecipativo, essendo peraltro tenute a considerarlo alla pari di tutti gli altri soggetti partecipanti, e di far redigere un rendiconto finale da recapitare alle stesse.

Nella fascia più elevata della scala si possono infine individuare quei casi in cui l'ente pubblico è partecipante e allo stesso tempo promotore della procedura partecipativa. Tra questi si possono richiamare, da un lato, gli esempi delle *Citizens'Assemblies* in materia elettorale delle province canadesi⁴⁹, ovvero dei *Bürgerräte*⁵⁰ a livello federale e subnazionale in Austria; dall'altro lato, le previsioni della legge in materia di *participación ciudadana* della Comunità Autonoma dell'Aragona in cui si attribuisce alle autorità governative della *Dirección General de Participación Ciudadana, Transparencia, Cooperación y Acción Exterior* il compito di dare attuazione ai processi partecipativi e di monitorare l'applicazione delle disposizioni legislative⁵¹.

L'analisi dell'elemento soggettivo permette infine di volgere lo sguardo su un interessante dibattito che riguarda l'estensione della possibilità di partecipare ai procedimenti democratico-deliberativi anche a coloro che godono della qualifica di residente ma non di cittadino⁵². In questo senso la democrazia partecipativa consentirebbe, non senza serie ripercussioni sul piano istituzionale, di creare un *demos* diverso, non perfettamente coincidente con la tradizionale categoria dei 'cittadini-elettori'. La questione può essere parzialmente risolta adducendo il rilievo per cui i segmenti partecipativi sono corredati, nella quasi totalità dei casi, di effetti puramente consultivi e dunque gli atti decisionali definitivi saranno comunque

⁴⁸ Si pensi ai casi della *Commission Nationale du Débat Public* francese ovvero dell'Autorità Regionale per la Garanzia e la Promozione della Partecipazione della Regione Toscana. Cfr. *supra*, cap. 3, rispettivamente § 7.1. e § 8.2.

⁴⁹ Su cui si v. *supra*, cap. 4, § 3.3.

⁵⁰ Cfr. *supra*, cap. 3, rispettivamente § 7.2. e § 8.1.

⁵¹ Cfr. *supra*, cap. 3, § 8.3.

⁵² Come messo in luce da V. DE SANTIS, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 70.

adottati dai rappresentanti eletti, senza così scardinare la struttura binaria del momento decisionale, fondata sulla bipartizione cittadini-elettori e decisori-eletti.

3.2. *I metodi e le procedure*

Isolati e definiti gli aspetti riguardanti l'elemento soggettivo della partecipazione, è ora possibile entrare nello specifico dei metodi e delle procedure che connotano la democrazia partecipativa. A tal proposito l'analisi svolta ha permesso di evidenziare come quest'ultima possa assumere nella sua declinazione pratica connotati metodologici e procedurali profondamente divergenti tra loro, tali da rendere necessaria una retrospettiva che consenta di individuare coordinate comuni secondo cui ordinare i processi partecipativi⁵³.

Come già emerge dalla stessa definizione di democrazia partecipativa, l'elemento metodologico-procedurale che consente di riordinare le esperienze sin qui analizzate all'interno del medesimo quadro è da individuarsi nel superamento della logica decisionale maggioritaria di aggregazione delle preferenze, propria delle procedure della democrazia rappresentativo-elettorale. Ciò avviene tramite l'applicazione dei principi e dei meccanismi della democrazia deliberativa, fondati sull'argomentazione razionale e sul raggiungimento di un consenso condiviso⁵⁴. Poiché questo elemento attiene alla prospettiva più propriamente teorica della questione, interessa di conseguenza capire come vi ci sia giunti in termini pratici. Se è vero infatti che l'elemento deliberativo è stato declinato con diverse intensità e con differenti approcci procedurali nei vari contesti ordinamentali, è altrettanto vero che la prassi della democrazia partecipativa ha consentito di sviluppare dei modelli 'archetipici' poi replicati a diverse latitudini geografiche, ogni volta variati ed adeguati alle esigenze contestuali.

⁵³ Ciò peraltro non deve sorprendere, come rileva U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 17, quando scrive: «la stessa democrazia rappresentativa, cioè la forma normale della democrazia moderna, non dà origine a tante modalità differenti di essere quante sono le storie, i luoghi, le invenzioni teoriche e le fantasie pratiche, i bisogni di evoluzione nel tempo?».

⁵⁴ Cfr. D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007, 125-151, 132.

Procedendo in una ricognizione esemplificativa, le forme ‘tipiche’ della democrazia partecipativa si possono individuare nei modelli del bilancio partecipativo, della ‘convenzione’ (detta talvolta anche ‘consulta’), del dibattito pubblico, della giuria di cittadini (*Bürgererrat*, *Citizens’ Jury*), dell’assemblea di cittadini (*Citizens’ assembly*), del sondaggio deliberativo (*Deliberative Poll*) e del *21st Century Town Meeting*⁵⁵.

Non si può tuttavia non accennare all’esistenza di esperienze di democrazia partecipativa ‘atipiche’, ossia non riconducibili nominalmente ad alcuno di questi modelli, rilevandosi così l’impossibilità di mettere una camicia di Nesso alla società. Nonostante ciò, anche in queste è comunque possibile evidenziare la presenza di alcune delle caratteristiche metodologiche degli strumenti ‘tipici’ che vengono riprese e riadattate *ad hoc* alle esigenze specifiche dei singoli processi partecipativi⁵⁶. Si potrebbe infatti ipotizzare come sia stata probabilmente la ripetizione di procedure ‘atipiche’ di democrazia partecipativa ad evidenziare la ricorrenza di caratteri comuni a tutte le esperienze, consentendo di canalizzare poi questi elementi in modelli ‘tipici’ e replicabili⁵⁷.

⁵⁵ Un elenco delle forme della democrazia partecipativa è offerto anche in B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, cit., 99-104.

⁵⁶ Cfr. G. SMITH, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, cit., 4.

⁵⁷ A tale proposito si deve rilevare come alcuni ‘modelli’ partecipativi siano stati sviluppati in sede accademica e, quantomeno in un primo momento, per finalità meramente sperimentali. Alcune di queste metodologie sono inoltre marchio registrato e si rendono di conseguenza necessari, da un lato, il pagamento di una somma di denaro ai creatori per potervi ricorrere e, dall’altro, la puntuale applicazione di tutti gli elementi procedurali previsti dal modello prototipico. Un esempio paradigmatico è quello del sondaggio deliberativo (*Deliberative Polling*), elaborato a fini sperimentali dal *Center for Deliberative Democracy*, in particolare dal prof. J. Fishikin. Cfr. a tale proposito J. FISHKIN, *Consulting the Public through Deliberative Polling*, cit., 128-133; J. FISHKIN, *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, cit., su cui si v. *supra*, cap. 4, § 2.3. Per l’innesto delle pratiche di democrazia partecipativa nei processi decisionali degli enti pubblici questi elementi possono rappresentare un limite, come sostiene, riferendosi specificamente alle giurie di cittadini, J. STREET, et al., *The use of citizens’ juries in health policy decision-making*, cit., 8, quando afferma che: «*such a view pays inadequate attention to the administrative, financial and political constraints that shape the design and implementation of many community engagement strategies in real world settings. Indeed, restricting the use of citizens’ juries to a narrowly defined*

Ad una prima approssimazione, tutti questi modelli ricorrono alla metodologia assembleare della discussione in gruppo, preceduta – nella maggior parte dei casi – da una fase informativa tenuta da tecnici, esperti della materia oggetto della procedura partecipativa.

Nel solco di questa similitudine si rileva però come ogni metodo partecipativo dia applicazione a tale struttura basilare in maniera eterogenea, impiegando diverse metodologie dibattimentali e incastrando in modo diverso analoghi moduli procedurali. Si dà così vita a *iter* procedurali autonomi, riconoscibili e ripetibili⁵⁸. Mettendo in risalto alcune delle caratteristiche che marcano le differenze tra metodi partecipativi, si rileva innanzitutto come solo taluni prevedano la presenza di facilitatori professionali, ossia figure esterne chiamate a moderare le fasi dibattimentali ed a gestire la procedura in modo imparziale e oggettivo⁵⁹. In altri casi invece alla fase dibattimentale si fa seguire, discostandosi così parzialmente dagli ideali deliberativi e partecipativi, un momento ‘elettorale’ in cui i partecipanti alla fase deliberativa sono chiamati a votare sulle mozioni sviluppate con il metodo consensuale. Si pensi ad esempio allo strumento del bilancio partecipativo, dove generalmente si sottopongono a votazione le proposte elaborate in sede deliberativa con riferimento alle modalità di utilizzo di porzioni del bilancio pubblico⁶⁰.

set of parameters may preclude their use in policy processes or to inform practice reform. Purity about the nature of the ideal deliberative process, such that the methods are untenable within the constraints of the decision-making process, may impose a considerable loss to community engagement. Strict adherence to and, in particular, legal regulation of a methodology, through patent or trademark, could be counterproductive for knowledge production since it is through testing and adapting methodologies that new ideas are developed and our understanding expands».

⁵⁸ Come rileva a tale proposito U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 328-329, nello strutturare un processo partecipativo si deve porre attenzione al c.d. «principio di adeguatezza dei metodi». Spiega infatti che «per una partecipazione che deve [...] essere effettiva, e che richiede perciò un *setting* volta per volta appropriato allo svolgersi delle varie attività», creando una adeguata sequenza logistica tra assemblee, tavoli di lavoro, l'uso di internet e via dicendo.

⁵⁹ Tra queste ad esempio il dibattito pubblico e l'assemblea di cittadini.

⁶⁰ Cfr. B. WAMPLER, J. HARTZ-KARP, *Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*, cit.; Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE, G. ALLEGRETTI, *Transnational Models of Citizen Participation: the case of participatory budgeting*, cit.

Per ovviare alle problematiche che le modalità di discussione assembleare possono comportare, tra cui ad esempio la difficoltà di intavolare dibattiti alla presenza di un gran numero di persone, si ricorre a strumenti di ordine metodologico. Tra questi vale la pena segnalare: la suddivisione di grandi assemblee in sottogruppi e in tavoli di lavoro⁶¹, la creazione – per mezzo del metodo della selezione casuale dei partecipanti – di piccoli gruppi deliberativi rappresentativi del *demos* di riferimento (c.d. microcosmi⁶² o *mini-publics*⁶³), o ancora l'utilizzo delle risorse informatiche – e dunque dell'*e-democracy* – per la creazione di *forum* di dibattito partecipativo⁶⁴.

Vi è poi un elemento di natura temporale da tenere in considerazione quando si tratta dell'aspetto più segnatamente procedurale della democrazia partecipativa. L'attivazione delle procedure partecipative, quantomeno in prospettiva teorica, dovrebbe intervenire in un momento in cui vi sia ancora margine di discussione sulla decisione finale che si va adottando, anche per tramite del processo partecipativo⁶⁵. In altre parole le istituzioni non dovrebbero ricorrere ai processi della democrazia partecipativa per ottenere consenso su decisioni sostanzialmente già adottate, bensì è necessario che queste siano disposte a discutere dell'adozione di un provvedimento – ricorrendo al linguaggio del diritto amministrativo – già

⁶¹ Come accade nel caso del *21st Century Town Meeting*. Si v. *supra*, cap. 4, § 2.3.

⁶² Cfr. L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 17-18.

⁶³ Cfr. G. SMITH, *Deliberative Democracy and mini-publics*, cit., 90-111; K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ, *Deliberative Mini-Publics Involving Citizens In The Democratic Process*, cit.

⁶⁴ Come si è visto per il caso delle consultazioni *online*. Cfr. R. NANNUCCI, M. A. BIASIOLI, *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'E-Democracy*, cit., 67-119.

⁶⁵ Come raccomandato agli Stati dalla Convenzione di Aarhus nel momento in cui affronta la questione della partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali. Stabilisce infatti all'art. Art. 6, par. 4 che il pubblico interessato debba partecipare fin dall'inizio della procedura decisionale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili, di modo tale che i soggetti interessati siano messi in condizioni tali da poter effettivamente influenzare le determinazioni da assumere. Cfr. sul punto S. BAIONA, *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in A. Angeletti (a cura di), *Partecipazione, accesso giustizia nel diritto ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, 17-70, 35.

dalla sua fase istruttoria⁶⁶. In questo senso, un esempio positivo è individuabile nell'esperienza del dibattito pubblico francese dove, in alcuni casi, nella fase dibattimentale si è messa addirittura in discussione l'opportunità stessa dell'opera infrastrutturale oggetto della procedura, portando così alla decisione finale di non procedere alla sua costruzione⁶⁷.

3.3. *Schemi regolativi e modelli istituzionali*

Procedendo nell'analisi, si giunge così ad affrontare l'aspetto delle modalità regolative dei fenomeni partecipativi. Si è infatti visto come, in determinati contesti, questo segua (o addirittura preceda) l'evolvere delle manifestazioni della democrazia partecipativa. Il fenomeno trova riscontro in particolare negli ordinamenti appartenenti alla tradizione giuridica continentale, in cui si manifesta la tendenza ad attribuire ai processi partecipativi un modello giuridico-regolamentare⁶⁸.

Dell'opportunità di disciplinare e istituzionalizzare le manifestazioni della democrazia partecipativa molto si discute in ambito sia giuridico che politologico⁶⁹. Il dibattito vede schierati, da un lato, coloro che sostengono che imbrigliare i processi partecipativi entro strutture regolamentari dalle maglie troppo strette,

⁶⁶ Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 37-39. A tale proposito, si parla di 'principio di continuità' della partecipazione, intendendosi con ciò il coinvolgimento degli individui interessati attraverso strumenti deliberativi in tutte le fasi della procedura partecipativa, non limitandosi alla sola fase istruttoria, ma potendo essere inclusi anche nella fase attuativa, come accade nel caso del bilancio partecipativo in cui la partecipazione viene cadenzata su tutte le fasi della procedura di bilancio. Cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 328.

⁶⁷ Cfr. *supra*, cap. 3, § 7.1 e J. F. BERAUD, *Il Caso della Francia: la Commission Nationale Du Débat Public*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 387-396, 391.

⁶⁸ Cfr. *supra*, cap. 3, § 1 e § 9.

⁶⁹ Cfr. A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011, 159-188, 166; quanto alla prospettiva politologica cfr. R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, cit., 2.

porterebbe a snaturare l'essere stesso della democrazia partecipativa – da individuare nel suo carattere flessibile ed adattabile alle esigenze contingenti –, soffocando quella spontaneità 'civica' che emerge nelle pratiche informali, che solo forme di *soft law* sarebbero forse in grado di ordinare⁷⁰. Dall'altro lato si incontra invece chi ritiene come «la pluralità e la mutevolezza delle forme, non ne attenui il rapporto con le garanzie ma anzi rafforzi la necessità di regole per assicurarle»⁷¹. Si sostiene come, da un certo punto di vista, se la democrazia partecipativa non venisse declinata in regole ed istituti giuridici si rischierebbe di ingenerare ambiguità e confusione, soprattutto a fronte della genericità terminologica e definitoria che la connota. Inoltre, come si approfondirà nel paragrafo successivo, l'istituzionalizzazione dei metodi della partecipazione in fasi specifiche dei processi politici di formazione delle fonti giuridiche, potrebbe forse garantire maggiore efficacia agli esiti dei processi partecipativi⁷².

Il dibattito è aperto, e non si intende qui propendere per una posizione piuttosto che per un'altra; piuttosto, tramite l'analisi comparata, si vuole disegnare uno schema che tenga traccia delle tecniche normative impiegate nei diversi contesti ordinamentali per regolamentare i fenomeni partecipativi.

Così, come si è già parzialmente evidenziato con riferimento ai legami tra forme partecipative e famiglie giuridiche, si registrano differenti gradi di istituzionalizzazione. In particolare, si va da processi partecipativi attivati in via del tutto informale, fino all'adozione di norme legislative generali e astratte

⁷⁰ Cfr. per questo orientamento R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, cit., 2; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 5-45, 16. Afferma a tale proposito A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche e diritti*, cit., 49: «la pluralità e necessaria duttilità delle forme deve tradursi [...] in una regolamentazione leggera (*soft law*) e di tipo sperimentale in riferimento a tecniche e modalità». Sulla *soft law*, in generale, si v. E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2008, 3 ss.

⁷¹ D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, cit, 158.

⁷² Su entrambi gli aspetti si rinvia a A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, cit., 166-167.

disciplinanti l'intero complesso della democrazia partecipativa⁷³. In altre parole, si tratta di forme di partecipazione 'informale' in taluni casi, e 'formalizzata' in talaltri, con ciò riferendosi, nel primo caso, alla ricerca di metodi e pratiche che permettano di creare una connessione spontanea tra lo Stato-istituzione e lo Stato-comunità⁷⁴ e, nel secondo, alla necessità che avverte l'ordinamento di regolare «le fasi, le modalità e i tempi del relativo procedimento» assegnando ad esso preventivamente un valore ed un effetto⁷⁵. Tra i due estremi si collocano una serie di sfumature, tutte indicative della profonda eterogeneità che attiene alle tecniche normative cui si ricorre per disciplinare la democrazia partecipativa⁷⁶.

In primis si deve rilevare come, tra le diverse pratiche di democrazia partecipativa analizzate, quelle rinvenute nel contesto nordamericano si situano tendenzialmente al di fuori di una cornice giuridica predeterminata; si fa in particolare riferimento alle esperienze sperimentali dei *Deliberative Poll*, degli *Electronic Town Meeting* e delle *Citizens' Juries*⁷⁷.

⁷³ Sul punto cfr. C. JOHNSON, J. GASTIL, *Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation*, in *Journal of Public Deliberation*, 11(1), Article 2, 2015.

⁷⁴ Cfr. GOMARASCA P., *Comunità e partecipazione. L'idea di democrazia in Pier Luigi Zampetti*, cit., 100-111.

⁷⁵ Così D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, cit., 158.

⁷⁶ Cfr. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche e diritti*, cit., 33 che parla di «tecniche di normazione della partecipazione» rilevando «l'esigenza di rendere quest'ultima caratteristica strutturale dei processi decisionali [guardando] a modelli di sistema normativo che, pur variabili nella articolazione delle fonti (anche in base alle specificità dei livelli territoriali), rispettino canoni di coerenza e adeguatezza».

⁷⁷ Sul punto cfr. T. NABATCHI, L. BLOMGREN AMSLER, *Direct Public Engagement in Local Government*, cit., 12. Cfr. *supra*, cap. 4, § 2.3. In prospettiva globale, la gran parte delle manifestazioni della democrazia partecipativa sono connotate dall'informalità che caratterizza le pratiche sperimentali statunitensi. Queste espressioni di democrazia partecipativa si muovono al di fuori di prescrizioni normative che definiscono a priori le regole cui si devono attenere, e sviluppano di conseguenza elementi metodologici *ad hoc*, declinati di volta in volta sulle esigenze e sugli obiettivi che si pongono i segmenti partecipativi delle procedure decisionali. Cfr. R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, cit., 2.

Poi, si individuano quei processi partecipativi che, pur non trovando corrispondenza in una predeterminata normativa sulla democrazia partecipativa, sono tuttavia oggetto di una disciplina – legislativa o regolamentare – *ad hoc* che permette di definire la cornice giuridica entro cui devono muoversi. In questo caso, le autorità provvedono ad adottare una normativa che autorizza il venire in essere della procedura di democrazia partecipativa, definendo allo stesso tempo le modalità secondo cui questo dovrà atteggiarsi e le regole a cui dovrà attenersi. Esempi riconducibili a questo gruppo di esperienze sono da individuarsi nelle assemblee partecipative attivate in Italia da alcune Regioni a statuto speciale per la revisione degli statuti, così come nella *Ontario Citizens' Assembly* in materia di riforma elettorale⁷⁸.

In questi casi, si tratta di pratiche di democrazia partecipativa impiegate per uno specifico obiettivo, che pertanto escludono l'elemento della ricorrenza dall'*iter* procedurale, come invece accade nei processi di bilancio partecipativo o di dibattito pubblico⁷⁹. Questi ultimi sono infatti connotati dal reiterarsi della procedura al verificarsi di determinati accadimenti, quali l'adozione annuale del bilancio pubblico ovvero la progettazione di un'opera infrastrutturale.

L'aspetto della ricorrenza, induce peraltro ad elaborare un ulteriore modello regolativo che tenga conto di questo elemento. A tale proposito si individuano quelle discipline organiche adottate con riferimento ad un determinato modello partecipativo, che si reitera nel tempo e che talvolta afferisce ad uno specifico settore pubblico⁸⁰. In questo senso la *Loi Barnier*, legge settoriale francese sulla protezione ambientale, delinea l'organo attorno a cui si costruisce il dibattito pubblico, la *Commission Nationale du Débat Public*, e ne definisce in termini

⁷⁸ Su cui rispettivamente la legge regionale del Friuli Venezia Giulia n. 12/2004; la legge regionale sarda n. 7/2006; la legge della Provincia autonoma di Bolzano 3/2015; e la *Ontario Regulation no.82/86*. Si v. *supra*, cap. 3 § 6 e cap. 4, § 3.3.

⁷⁹ Cfr. C. JOHNSON, J. GASTIL, *Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation*, cit., 8.

⁸⁰ A. VALASTRO, *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., 95.

generali le modalità di funzionamento da applicare alle procedure di *débat public*, da avviarsi in merito alla progettazione di un'opera di interesse nazionale⁸¹.

Applicando un analogo schema normativo, la legge della Regione italiana Lazio n. 4/2006 introduce la procedura di bilancio partecipativo, da attivarsi rispetto al processo annuale di adozione del bilancio regionale⁸². Anche la disciplina che istituisce la figura del *Bürgererrat*, adottata in Austria dal *Land Vorarlberg* si pone in un rapporto di continuità con i suddetti metodi regolativi, seppur sia contenuta in una fonte giuridica di *soft-law* – le linee guida governative (*Richtlinie*) – che provvede a fornire una definizione di cosa si debba intendere con il termine *Bürgererrat* e descrive la procedura da seguire al fine di porlo in essere. La scelta di adottare una fonte di *soft-law* potrebbe essere letta come un tentativo delle autorità del Vorarlberg finalizzato alla conservazione di quei connotati di elasticità e flessibilità che caratterizzano la sostanza dello strumento partecipativo e lo rendono declinabile rispetto alle esigenze procedurali da definirsi su base casistica⁸³.

Infine, il modello regolativo che chiude la catalogazione in corso può essere individuato in quegli atti normativi generali e astratti finalizzati ad istituzionalizzare e fornire una disciplina organica e omnicomprensiva a tutte le possibili manifestazioni della democrazia partecipativa. Rispetto ad una scala ideale dell'istituzionalizzazione questa ultima modalità normativa sarebbe evidentemente da collocare all'estremo opposto di quei processi partecipativi 'informali', attivati invece al di fuori di una predeterminata cornice giuridica⁸⁴. Si fa in particolare riferimento alle leggi adottate a livello subnazionale da diverse Regioni italiane (Toscana, Emilia Romagna e Provincia Autonoma di Trento) e Comunità

⁸¹ Cfr. *supra*, cap. 3, § 7.1.

⁸² Cfr. *supra*, cap. 3, § 8.2.

⁸³ Come sostiene R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, cit., 2. Si v. *supra*, cap. 3, § 8.1.

⁸⁴ Si confronti a tale proposito la categorizzazione offerta da Cfr. C. JOHNSON, J. GASTIL, *Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation*, cit., 11.

Autonome spagnole (tra cui le Comunità Valenciana, Canaria, Aragona e Catalana)⁸⁵.

3.4. *Controlli ed effetti dei processi partecipativi*

L'ultimo degli elementi oggetto d'analisi, attiene agli effetti che gli istituti partecipativi svolgono sul contenuto finale della fonte giuridica, prodotto del processo decisionale in cui la procedura partecipativa si integra. Ci si chiede, a questo proposito, quante delle proposte che pervengono alle autorità pubbliche all'esito dei processi partecipativi, vengano poi effettivamente trasposte e/o tradotte in atti normativi. Si deve a tal proposito rilevare come siano scarsi gli studi in materia⁸⁶ e che «*a systematic analysis of the factors that explain adoption and implementation by public authorities of proposals that emerge from participatory processes has not been undertaken*»⁸⁷.

La problematica scaturisce principalmente dal fatto che, da un punto di vista marcatamente formale, agli esiti dei processi partecipativi viene attribuito un effetto meramente consultivo. Detto altrimenti, la decisione finale rimane nella potestà delle assemblee legislative ovvero degli organi governativi competenti, risultando di conseguenza estremamente difficile ricostruire la reale influenza che i processi partecipativi svolgono rispetto all'interesse della procedura decisionale, rendendo altresì problematico poter parlare con certezza di 'effetti della democrazia partecipativa'.

È dunque proprio in quella complementarità⁸⁸ che viene a crearsi tra gli schemi procedurali della democrazia partecipativa e le fonti politiche che si

⁸⁵ Cfr. *supra*, cap. 3, § 8.2. e § 8.3. Si v. per una catalogazione dei modelli regolativi sul caso italiano ad A. VALASTRO, *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, cit., *passim*.

⁸⁶ Come osserva R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, cit., 358 quando scrive che: «la dottrina non ha ancora esplorato compiutamente l'attività di controllo» nel contesto degli studi in materia di democrazia partecipativa.

⁸⁷ J. FONT, S. PASADAS DEL AMO, G. SMITH, *Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes*, cit., 1.

⁸⁸ Su questo elemento si v. D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, cit., 153.

individua la maggiore difficoltà a sviluppare un'analisi che scinda – isolandoli – i due segmenti, delineando – volta per volta – la portata prescrittiva delle procedure della democrazia partecipativa.

Per quanto tali riflessioni mettano in evidenza una reale necessità degli studi in materia di democrazia partecipativa, si è allo stesso tempo convinti che questa non sia la sede adeguata per condurre un'analisi di questo tipo; infatti, una ricerca che volesse mettere in luce l'estensione e la misura degli effetti di un processo partecipativo sui contenuti di un atto normativo dovrebbe ricorrere a metodi e strumenti di misurazione statistica della realtà empirica, che non appartengono alla metodologia giuridica, essendo piuttosto oggetto delle discipline afferenti alle scienze sociali e politiche.

Tuttavia, l'analisi giuridica permette, se non altro, di offrire una panoramica che dia conto delle tecniche e delle modalità impiegate per garantire – quantomeno 'in potenza' – effettività agli esiti dei processi partecipativi. È infatti possibile individuare, nelle maglie delle pratiche partecipative, elementi riconducibili a quella necessità di controllo delle procedure⁸⁹ che attengono primariamente alla natura amministrativa della democrazia partecipativa⁹⁰, per intessere «una rete di garanzie a beneficio dei cittadini che, singoli o associati, intendono intervenire direttamente nelle procedure decisionali dei pubblici poteri»⁹¹.

Per quanto negli schemi del diritto amministrativo l'idea di 'controllo' sia riconducibile ad un concetto dai contorni precisi e definiti, rispetto alla democrazia partecipativa questo assume forma bicefala, descrivibile secondo due diverse connotazioni, a loro volta abbinate ad altrettante diverse intensità. Così si individua,

⁸⁹ Il 'controllo' è infatti «momento naturale, e pressoché indefettibile, dell'amministrazione (intesa come soggetto e come attività) [come] risulta dalla tradizione classica del diritto amministrativo». Così U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, cit., 71 dove, sul punto, richiama anche M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo. Volume primo*, Giuffrè, Milano, 1993, 327: «Il controllo è connaturato con l'organizzazione stessa degli ordinamenti giuridici, e non ha data di nascita; l'evidenza che assume [...] deriva dall'introduzione del principio di costituzione materiale di generalizzazione del controllo a tutta l'attività dei pubblici poteri», sia pure come «principio tendenziale».

⁹⁰ Rilevate *supra*, cap. 1, § 3.2.

⁹¹ R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, cit., 359.

da un lato, quell'«azione di vigilanza propria della collettività sulle amministrazioni pubbliche», mentre dall'altro si rilevano meccanismi riconducibili a quegli «elementi costitutivi, strutturali e funzionali del controllo esercitato da parte dei soggetti istituzionali»⁹².

La prima, e più naturale, garanzia della democrazia partecipativa è dunque ascrivibile a quel 'controllo sociale', «procedent[e] dal corpo sociale e non dal quadro istituzionale costituito, fondata cioè sull'intervento della società istitutrice sugli apparati istituiti»⁹³. A questa categoria si può riallacciare la totalità delle esperienze di democrazia partecipativa, dal momento in cui il compito delle istituzioni di prendere in considerazione gli esiti 'consultivi' delle procedure, si traduce in una responsabilità del tutto politica, assoggettata al controllo popolare, talvolta rivelatosi addirittura più «efficace di quello istituzionale»⁹⁴.

Se questa forma di controllo è insita nell'essere stesso della democrazia partecipativa – nel suo voler creare una connessione stabile tra governanti e governati che perduri lungo tutte le fasi del processo decisionale – e dunque attiene a tutte le sue manifestazioni, si può individuare anche l'elaborazione di meccanismi istituzionali di controllo, del tutto rispondenti a quegli schemi 'binari' dell'amministrazione, in cui i membri della società civile si trovano ad essere posti su di un piano diverso rispetto a quello dei soggetti istituzionali⁹⁵.

Rispetto all'ultimo punto, dall'analisi comparata emerge come le sperimentazioni partecipative che si traducono in forme di controllo 'istituzionalizzate' applichino, generalmente, soluzioni normative già sperimentate in altri settori – in particolare quello amministrativo –, declinandone i contenuti in base alle esigenze della democrazia partecipativa. In questo senso, due sono le modalità che vengono in risalto: da un lato, l'istituzione di autorità amministrative

⁹² R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, cit., 362; in cui si mette in luce altresì come vi sia chi esclude in assoluto il controllo in senso tecnico-amministrativo dall'ambito della democrazia partecipativa, individuando nel controllo popolare la sua unica forma possibile.

⁹³ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, cit., 71.

⁹⁴ U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, cit., 76.

⁹⁵ Cfr. R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, cit., 357-386.

indipendenti⁹⁶ – come nei casi del dibattito pubblico francese⁹⁷ e della legge organica sulla democrazia partecipativa toscana⁹⁸ – chiamate a controllare e garantire la regolarità delle procedure partecipative in tutte le loro fasi; dall’altro, l’introduzione negli schemi normativi delle pratiche partecipative dell’obbligo di motivazione⁹⁹ degli atti normativi adottati a seguito delle procedure partecipative, che viene previsto nella gran parte delle leggi delle Comunità Autonome spagnole¹⁰⁰, così come in molte di quelle fonti normative adottate *ad hoc* per lo sviluppo di specifici percorsi di democrazia partecipativa¹⁰¹.

Tale ricostruzione permette di mettere in luce come, al contrario del ‘controllo sociale’, le forme di controllo istituzionalizzate siano previste quasi solamente nei casi in cui la democrazia partecipativa è a sua volta oggetto di un atto normativo, che ne disciplina le modalità di funzionamento, includendo anche norme finalizzate a garantirne l’effettività. Si può così delineare una relazione tra processi informali di democrazia partecipativa e controllo sociale, da un lato, e, processi partecipativi innestati in un quadro giuridico e controlli istituzionalizzati – previsti peraltro dalla stessa fonte normativa –, dall’altro. Di quest’ultima riflessione, che può apparire talmente logica da risultare quasi ovvia, si deve però assumere la validità solo fino al punto in cui rimane lettera scritta. Infatti, l’analisi empirica ha dimostrato come il rapporto tra fonti giuridiche sulla democrazia partecipativa e l’effettività, in particolare, delle strutture di controllo *ivi* previste, risulti talvolta incostante.

In altre parole, tra il concreto atteggiarsi della democrazia partecipativa e gli schemi istituzionali adottati per garantirne un efficace e regolare funzionamento,

⁹⁶ Su cui si richiamano S. CASSESE, *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Il Foro Italiano*, 119(1), 1996, 7/8-13/14; R. CHIEPPA, G. P. CIRILLO, *Le autorità amministrative indipendenti*, Cedam, Padova, 2010, 3-30.

⁹⁷ Cfr. *supra*, cap. 3, § 7.1.

⁹⁸ Si v. *supra*, cap. 3, § 8.2.

⁹⁹ Si v. R. SCARCIGLIA, *La motivazione dell’atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, Giuffrè, Milano, 1999, *passim*.

¹⁰⁰ Cfr. *supra*, cap. 3, § 8.3.

¹⁰¹ Come, ad esempio, nel caso delle leggi istitutive delle convenzioni regionali per la riforma degli statuti speciali, o nel caso delle *Bürgererrat Richtlinien* del *Land Vorarlberg*. Si v. *supra*, cap. 3, rispettivamente § 6 e § 8.1.

non è sempre possibile individuare una stabile correlazione. Paradigmatico in questo è quanto accaduto nei primi anni duemila nella Regione italiana del Lazio dove, nonostante l'adozione di fonti normative finalizzate all'istituzionalizzazione dello strumento del bilancio partecipativo e la sua positiva sperimentazione per alcuni anni consecutivi, le norme sono poi rimaste lettera morta, presumibilmente a causa di un cambio politico alla guida della Regione¹⁰². Per contro, si conoscono anche esperienze che senza istituzionalizzazione hanno esercitato effetti più che concreti sullo sviluppo delle politiche pubbliche, si pensi ad esempio al *21st Century Town Meeting* chiamato a definire il futuro dell'area di *Ground Zero* a New York City¹⁰³. Quanto descritto è riconducibile a quello scarto che può venire a crearsi tra «*law in books*» e «*law in action*»¹⁰⁴, particolarmente evidente nelle dinamiche della democrazia partecipativa.

Possiamo a questo punto avanzare l'ipotesi per cui affinché il modello della democrazia partecipativa possa funzionare efficacemente, l'elemento della volontà politica non solo debba essere tenuto in considerazione, ma necessiti di essere parte di uno schema normativo, che sia capace di garantire l'equilibrio tra elemento politico e giuridico, senza che tuttavia si racchiuda entro maglie normative troppo strette quella natura flessibile, spontanea e interattiva che rappresenta l'essenza della democrazia partecipativa¹⁰⁵.

4. Brevi spunti per l'interpretazione

¹⁰² Si v. *supra*, cap. 3, § 8.2. Cfr. V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei Bilanci Partecipativi: alcuni esempi italiani*, cit., 129-142; R. TROISI, M. BUONOCORE, *Il Lazio: Un laboratorio di Processi Partecipativi*, cit., 263-276.

¹⁰³ Si v. A. FUNG, S. ROSEGRANT, *Listening to the City: What Should Be Built at Ground Zero?*, cit., 303-312. Cfr. *supra*, cap. 4, § 2.3.

¹⁰⁴ Come elaborata da R. POUND, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, 44, 1910, 12-15.

¹⁰⁵ Ci si chiede se la previsione di meccanismi sanzionatori o l'istituzione di controlli di natura giudiziaria ad hoc potrebbero costituire interventi adeguati in tal senso. Cfr. R. CAMELI, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, cit., 357-386.

L'attitudine degli studi comparatistici a sistematizzare i risultati delle analisi in categorie ordinate ed astratte¹⁰⁶, ha condotto anche in questa sede a scomporre l'analisi svolta, prima, rispetto ai singoli ordinamenti, e, poi, ai sistemi giuridici di appartenenza, per ricomporla rispetto a coordinate differenti dal nesso 'geografico', che lega le manifestazioni della democrazia partecipativa ad un ordinamento giuridico piuttosto che ad un altro.

La ricostruzione effettuata risponde ad una serie di finalità tutte proprie del diritto comparato, la più rilevante delle quali è – per quanto qui interessa – l'approfondimento della conoscenza in materia di democrazia partecipativa¹⁰⁷. Ci si rivolge in particolare a chi è tenuto a sviluppare ed avviare procedure decisionali di stampo partecipativo, o, ancor più, a coloro che – in un'ottica di supporto alla politica legislativa e regolamentare – «sono chiamati a fronteggiare le nuove esigenze normative palesatesi nell'ordinamento nazionale»¹⁰⁸. Quanto ricostruito permette infatti di evidenziare come un processo partecipativo possa integrarsi attraverso modalità profondamente eterogenee nella costruzione delle fonti giuridiche dei diversi livelli di governo degli ordinamenti giuridici.

In questo capitolo, come auspicato in apertura del lavoro di ricerca, si è giunti ad offrire una lettura interdisciplinare del fenomeno, che ha messo in connessione tra loro gli orientamenti di diversi settori della conoscenza, in particolare della scienza giuridica e di quella politica¹⁰⁹. Ciò si è reso necessario per cogliere anche gli aspetti più sostanziali della democrazia partecipativa e di conseguenza per attribuire un significato il più preciso possibile a questo concetto.

Si è giunti a comprendere che tutti gli elementi che compongono i processi della democrazia partecipativa sono tra loro connessi e concatenati, laddove i soggetti, le procedure, ma più di tutto, il modello regolativo e i controlli influiscono congiuntamente sulla resa istituzionale della democrazia partecipativa e dei suoi istituti. Dunque, l'innesto di un processo partecipativo nel contesto delle procedure

¹⁰⁶ Cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Diritto costituzionale comparato. Aspetti metodologici*, cit., 272-285.

¹⁰⁷ Cfr. P. GALLO, *Grandi sistemi giuridici*, cit., 13.

¹⁰⁸ P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., 6.

¹⁰⁹ Cfr. *supra*, cap. 1, §. 3.1.

politiche di formazione delle fonti giuridiche – sia che si tratti di un’azione *ad hoc* ovvero di un intervento strutturale – influisce profondamente sulle dinamiche politiche di un ordinamento, e necessita pertanto di un’attenta e profonda valutazione.

Se qui si sono scanditi uno per uno i passaggi e i moduli della democrazia partecipativa, si deve però mettere in guardia dal trattare ognuno di questi come un *quid* astratto, avulso dalla realtà socio-culturale, essendo infatti essenziale un approfondimento del fenomeno nella sua totalità – formale e sostanziale –, al fine di un adeguato innesto nelle strutture governative e ordinamentali.

CAPITOLO SESTO

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Una retrospettiva sull'analisi

Giunti in chiusura della ricerca, si procede ora a ripercorrerne i punti salienti, al fine di formulare alcune riflessioni di 'sistema' sulla democrazia partecipativa e su ulteriori collegamenti di quest'ultima con la scienza gius-pubblicistica.

Lo studio si è articolato in tre diversi momenti, l'uno conseguente all'altro; in ciascuno si è data applicazione al metodo della scienza giuridica comparata.

La ragione che ha spinto ad intraprendere l'analisi risiede nella diffusa – almeno in dottrina – 'crisi della democrazia', in particolare di quella rappresentativa, e nella conseguente urgenza di ricercare metodi e procedure che consentano di porvi rimedio. Tra questi va annoverato il tentativo di sviluppare strumenti democratici che ricorrono a logiche decisionali diverse da quelle strettamente elettorali e che, facendo perno sull'idea di 'partecipazione' – qui assunta nell'accezione più lata del termine – possono essere riuniti sotto il concetto di democrazia partecipativa¹.

Pertanto, la prima parte della ricerca si è occupata di ricostruire una definizione di 'democrazia partecipativa', ben distinta da altri concetti a questa potenzialmente sovrapponibili. Si è ritenuto poter ricondurre alla democrazia partecipativa tutte quelle procedure di *decision-making* che, prescindendo dalla puntuale applicazione del principio maggioritario, trovano nel momento deliberativo uno snodo essenziale, e che includono gli individui, sia in dimensione singola che organizzata, nella definizione di atti che concorrono alla formazione dell'indirizzo politico generale. Queste devono altresì coinvolgere gli enti governativi, venendo così ad integrarsi con le procedure tradizionali della democrazia rappresentativa – in particolare quelle parlamentari –, in una prospettiva di complementarietà e non di alternatività².

Si sono successivamente esaminate tutte quelle esperienze che, negli ordinamenti assunti a oggetto di studio, vi potevano essere ricollegate. In particolare, si è deciso

¹ Cfr. *supra* cap. 1.

² Si v. *supra* cap. 2.

di concentrare l'indagine su tre ordinamenti di *civil law*, Austria, Italia e Spagna, e su due di *common law*, Stati Uniti e Canada, al fine di apprezzare le *constitutional implications*³ scaturenti dall'appartenenza alle due famiglie giuridiche negli sviluppi partecipativi dei procedimenti politico-normativi.

Se in prima approssimazione, l'analisi ha indagato i singoli Stati alla ricerca di manifestazioni puntuali della democrazia partecipativa, in un secondo momento si è cercato di provare la tenuta degli elementi che definiscono le due famiglie giuridiche alla luce delle caratteristiche che assumono le procedure decisionali di stampo partecipativo. Di quest'ultima ipotesi si è riusciti a rinvenire un'evidenza in particolare guardando al 'grado di istituzionalizzazione' riservato alle *democratic innovations* nei diversi ordinamenti, seppur non si possa considerare assolutamente valida considerando alcune puntuali eccezioni rilevate. Così, se l'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative è elemento costante nei tre ordinamenti europei, lo stesso non si può dire per gli ordinamenti di *common law* dove pratiche analoghe si sviluppano nella maggior parte dei casi seguendo logiche del tutto informali, in accordo con il connotato 'casistico' assunto dal sistema delle fonti del diritto.

I processi di democrazia partecipativa attivati negli ordinamenti indagati impiegano comunque metodologie e tempistiche simili per integrare i cittadini nelle procedure decisionali, tra cui, ad esempio: il bilancio partecipativo, la giuria di cittadini (variamente denominata nei diversi Stati), la convenzione costituzionale (partecipata) e il dibattito pubblico⁴.

La valutazione sistematica degli elementi raccolti nell'analisi di ciascun caso di studio è oggetto del quinto capitolo, dedicato specificamente alla comparazione e alla classificazione dei risultati della ricerca, nel quale si è formulata una proposta ordinatrice della democrazia partecipativa, elaborata ricorrendo al metodo induttivo, che ha riorganizzato in quattro categorie astratte le evidenze raccolte: i soggetti, i metodi e le procedure, i modelli regolativi e le garanzie⁵.

³ Ricorre a questa formula M. NICOLINI, *L'altra Law of the Land. La famiglia giuridica "mista" dell'Africa australe*, Bononia University Press, Bologna, 2016, 104 ss.

⁴ Cfr. *supra*, capp. 3 e 4.

⁵ Cfr. *supra* cap. 5.

2. Democrazia partecipativa e decentramento istituzionale: un rapporto strumentale...

Si ritiene ora di dover porre in evidenza uno degli elementi che innerva l'intera ricerca e che consente di metterne in risalto la portata nel contesto degli studi gius-pubblicistici, da riscontrarsi nella struttura decentrata (federale e regionale) degli Stati presi ad oggetto dell'esame⁶.

Non pare infatti eccessivo chiudere una ricerca attinente alla democrazia partecipativa, alle sue procedure e alle sue innovazioni, richiamando uno snodo centrale della scienza gius-pubblicistica, ovvero quello del federalismo – o più in generale del decentramento –, noto per essere stato ripetutamente associato allo sviluppo delle dinamiche costituzional-democratiche degli Stati moderni⁷.

Si è assunta in partenza una concezione secondo per cui la democrazia partecipativa richiede, o quantomeno predilige, una forma di decentramento politico (sia esso federale ovvero regionale)⁸. A fondamento di tale concezione vi è la riflessione secondo cui appare difficoltoso allargare le maglie dei processi decisionali in senso partecipativo, senza devolvere i necessari poteri ordinamentali ai livelli di governo più vicini al cittadino, nei quali quest'ultimo può esercitare un'influenza concreta e tangibile sui processi decisionali, proprio per il connotato della prossimità che li contraddistingue⁹.

In questo senso la mappatura dei percorsi partecipativi, offerta nei capitoli centrali di questo lavoro di ricerca, ha consentito di individuare le modalità tramite cui è andato sviluppandosi il fenomeno, mettendo altresì in evidenza come le epifanie

⁶ Sul decentramento istituzionale quale criterio di selezione dei casi di studio cfr. *supra*, cap. 2, § 7.

⁷ *Ex plurimis*, cfr. A. LIJPHART, *Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories*, in *Publius*, 15(2), 1985, 3-15; A. STEPAN, *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1998, 5-54; E. L. GIBSON, *Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights*, in E. L. Gibson (a cura di), *Federalism and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2004, 1-28.

⁸ Come sostenuto da U. ALLEGRETTI, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, cit., 211.

⁹ Cfr. C. PATSIAS, A. LATENDRESSE, L. BHERER, *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance*, cit., 2214.

della democrazia partecipativa – siano esse informali ovvero istituzionalizzate – si diano con maggior frequenza nei livelli di governo decentrati. È infatti proprio rispetto agli enti locali e intermedi che si registra il più alto grado di eterogeneità e di proliferazione quanto a esperienze di *decision-making* partecipativo.

Il raffronto tra le diverse esperienze ha poi consentito di porre in ulteriore risalto come, in particolare negli ordinamenti continentali, la regolamentazione della democrazia partecipativa rientri perlopiù nella competenza del livello di governo subnazionale. Tuttavia molte delle fonti di regolamentazione organica dei fenomeni partecipativi, adottate in particolare da Regioni (italiane) e Comunità Autonome (spagnole) attengono sostanzialmente più al livello locale che a quello intermedio, prevedendo percorsi partecipativi da attivare in ambito municipale e, talvolta, sovra-comunale.

Da questa prospettiva di indagine, la democrazia partecipativa e i suoi strumenti finiscono per infittire la rete dei rapporti tra livelli di governo, creando percorsi istituzionali che possono interessare contestualmente diverse sfere ordinamentali, ciascuna impegnata a darvi attuazione tramite gli strumenti messi a disposizione dalla rispettiva struttura istituzionale.

Eppure, in questo intreccio che vede protagonisti gli enti locali e subnazionali, anche il livello di governo centrale può svolgere un ruolo, adottando a sua volta fonti che si riflettono sugli enti di governo territoriali sollecitando l'introduzione di processi decisionali partecipativi; ma non solo. Lo stesso livello di governo centrale può infatti sviluppare validi ed efficaci metodi di democrazia partecipativa anche su scala nazionale, come dimostrato dal caso del dibattito pubblico francese, ordinamento tradizionalmente unitario.

Dalla trattazione si può dunque cogliere come l'allocazione dei poteri su più livelli di governo possa senz'altro aiutare la democrazia partecipativa ad attecchire nelle strutture ordinamentali, per quanto si possa tuttavia affermare che questa non sia condizione assolutamente necessaria per il suo venire in essere.

Molti sono infatti i fattori che incidono sulla diffusione della democrazia partecipativa, non solo strettamente giuridico-ordinamentali, bensì anche sociali e culturali. In questo senso il federalismo favorisce il pluralismo e la diversificazione, e dunque facilita l'innesto della democrazia partecipativa, dando la possibilità ai

territori di declinare le procedure decisionali in maniera innovativa e inclusiva, quando il substrato culturale sia già in sé stesso affine alla dimensione partecipativa.

3. (segue)...o concettuale?

A fronte di queste riflessioni, si potrebbe a questo punto ritenere come non sia unicamente la struttura composta dello Stato ad indurre un grado più o meno elevato di sperimentazione partecipativa in termini, per così dire, puramente quantitativi, ma piuttosto che il legame tra democrazia partecipativa e federalismo debba essere individuato su un altro piano, più teorico e concettuale.

In questo lavoro di ricerca si è già avuto modo di cogliere quelle affinità teoriche esistenti tra federalismo e democrazia partecipativa; è proprio in chiusura del quarto capitolo che si evidenzia come sia il primo che la seconda ambiscono a ricercare procedure, metodi e, talvolta, assetti istituzionali volti a distribuire la potestà decisionale su più centri di potere, tutti titolari di specifiche porzioni di sovranità al fine di aumentare il grado di diversificazione che interessa i soggetti coinvolti nei processi di produzione normativa¹⁰.

Se dunque dappprincipio la forma federale (o regionale) degli Stati ha costituito uno dei criteri di scelta degli ordinamenti selezionati quali casi di studio, alla luce delle considerazioni appena esposte si comincia ad intravedere come questa soluzione istituzionale possa invece essere considerata in sé stessa quale manifestazione del principio democratico, strumento chiave per interpretare e mettere in luce il portato teorico della materia oggetto di studio nell'ambito delle scienze giuridiche. In tal senso le parole di Allegretti riconoscono espressamente che si sono sviluppate «forme di partecipazione diverse da quelle elettorali e puramente partitiche» considerando tra queste anche l'«espansione del decentramento dei poteri a vari livelli (Comuni, Province, Regioni, Stati membri di Stati federali)»¹¹, ponendo così su di un medesimo piano gli aspetti più propriamente procedurali del decentramento istituzionale e le *democratic innovations*.

Così, accostando i concetti di federalismo e di partecipazione su quel terreno comune costituito dalla democrazia, dal riconoscimento e dalla promozione di

¹⁰ Si v. *supra*, cap. 4, § 4.

¹¹ U. ALLEGRETTI, *Costituzioni partecipate*, cit., 92.

diversità e di garanzia di uguaglianza¹², vengono alla luce quegli aspetti che permettono di delineare un nesso più stringente tra le teorie che fondano il federalismo e le ragioni che conducono ad una apertura delle tradizionali procedure decisionali verso nuove forme di partecipazione civica¹³.

Pare potersi affermare che il legame si individui in quell'idea di distribuzione del potere su più centri decisionali, tutti dotati di una porzione – più o meno estesa – di sovranità, pur nella considerazione che con riferimento alle teorie federali, «la fisicità di riferimento è [...] un territorio» mentre, quanto alla democrazia partecipativa, «la fisicità di riferimento è quella della persona, come centro di imputazione di interessi, attualmente o potenzialmente rilevanti per il diritto»¹⁴.

Se il federalismo in quanto espressione di sovranità costituita, si regge su strumenti istituzionali attraverso cui ripartire la capacità democratica tra diversi livelli di governo, la democrazia partecipativa si manifesta già in sé stessa come una forma di esercizio soggettivo della sovranità popolare, distribuita tra i singoli individui dell'intero *demos* di riferimento. Il principio di sovranità, cardine delle democrazie costituzionalmente garantite, sarebbe così riconducibile ad entrambi i piani creando un'intersezione tra segmenti «a loro volta generati da matrici con tratti comuni, qualunque sia l'ottica in cui si pone lo scienziato sociale che incontra nel suo percorso di studio le dinamiche istituzionali»¹⁵.

Emergono così i contorni di quella relazione che viene a crearsi tra coloro che – oggi – propongono strumenti fondati su logiche decisionali partecipative e deliberative per migliorare la funzionalità delle procedure democratiche e chi – tempo addietro – ragionando di federalismo sosteneva come la «*federal democracy*

¹² Sui nessi tra questi concetti si v. *supra*, cap. 1, § 2.

¹³ Cfr. M. M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, cit., 57-80; così come anche da U. ALLEGRETTI, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, cit., 207-215.

¹⁴ M. M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, cit., 61.

¹⁵ M. M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, cit., 62.

[...] views the constitutional sharing of power among multiple centers (noncentralization) as the keystone of popular government»¹⁶.

Se è dunque indubitabile che la modulazione del potere rispetto a diversi livelli di governo agevoli l'evoluzione e l'applicazione di formule e metodi della democrazia partecipativa, allo stesso tempo si può però affermare come ciò avvenga in funzione strumentale piuttosto che strutturale, non essendo dimostrabile l'equazione che vorrebbe le pratiche della democrazia partecipativa atte ad operare solamente in ordinamenti composti.

Nonostante la presente ricerca abbia evidenziato come le strutture decentrate consentano agli enti subnazionali di divenire centri di sperimentazione democratica, si ritiene comunque che il legame tra gli apporti teorici del federalismo e le concezioni degli studiosi della democrazia partecipativa abbia un più solido fondamento e sia di più logica dimostrazione. Ciò dal momento in cui entrambi guardano al medesimo risultato: ricercare procedure e metodi che permettano di aprire le maglie della sovranità verso poli decisionali più numerosi e eterogenei tra loro, al fine di indurre un miglioramento del funzionamento delle strutture democratiche negli ordinamenti costituzionali.

¹⁶ D. J. ELAZAR, *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987, 146.

BIBLIOGRAFIA

ABBIATE T., *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, vol. 11, 2014, 9-26;

ABDELGABAR N. I., *International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan*, in *Verfassung und Recht in Übersee*, vol. 46, 2013, 131-151;

ADAMO U., *Diritti e Statuti di autonomia (Italia e Spagna)*, in Morelli A., Trucco L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, 128-137;

ADAMOVICH L. K., FUNK B.-C., HOLZINGER G., FRANK S. L., *Österreichisches Staatsrecht*, Springer, Wien, 2011;

AGUIAR DE LUQUE L., *El derecho a participar en los asuntos públicos: artículo 23.1*, in Alzaga Villaamil Ó. (a cura di), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999, 647-663;

AJANGIZ R., MENDOZA ASIER B. (a cura di), *Mapa de experiencias de participación ciudadana en los municipios del País Vasco*, Gobierno Vasco, Servicio Central de Publicaciones, 2008;

AJANI G., PASA B., *Diritto comparato: casi e materiali*, Giappichelli, Torino, 2013;

ALBER E., VALDESALICI A., *Framing subnational 'Institutional Innovation' and 'Participatory democracy' in Italy: Some findings on current structures, procedures and dynamics*, in Palermo F., Alber E. (a cura di), *Federalism as decision-making: changes in structures, procedures and policies*, Brill-Nijhoff, Leiden/Boston, 2015, 448-478;

ALGOSTINO A., *La democrazia e le sue forme. Una riflessione sul movimento no TAV*, in *Politica del diritto*, vol. 4, 2007, 653-702;

ALGOSTINO A., *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento no TAV*, Jovene, Napoli, 2011;

ALLEGRETTI G., *Politiche di partecipazione in Venezuela: l'inizio di un percorso di una statuizione normativa*, in *Democrazia e diritto*, vol. 4, 2006, 27-56;

ALLEGRETTI G., FRASCAROLI M. E. (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006;

ALLEGRETTI U., *Costituzioni partecipate*, in AA. VV. (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 87-101;

ALLEGRETTI U., *Recenti costituzioni "partecipate": Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quaderni Costituzionali*, vol. 3, 2013, 689-708;

ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, vol. 1, 2011;

ALLEGRETTI U., *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in *Le Istituzioni del federalismo*, vol. 2, 2011, 193-214;

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, 295-335;

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010;

ALLEGRETTI U., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009;

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Democrazia e diritto*, vol. 2, 2008, 175-217;

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione*, in *Democrazia e diritto*, vol. 4, 2006, 71-79;

ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, vol. 3, 2006, 151-166;

ALLEGRI G., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione Europea: prime riflessioni*, in *Federalismi.it*, 2010;

ALLSWANG J. M., *The Initiative and Referendum in California, 1898-1998*, Stanford University Press, Stanford, 2000;

ALONSO GARCÍA E., *La Interpretación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984;

ALVAREZ CARRENO S. M., *El derecho de petición: estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Comares, Granada, 1999;

ANK M., *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?* in *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, Iss. 2, 2011, 275-293;

APARICIO PEREZ M. (a cura di), *Manual de derecho constitucional*, Atelier, Barcelona, 2012, 111-113;

APPLE J. G., DEYLING R., *A primer on the civil-law system*, Federal Judicial Center, Washington D.C., 1995;

ARAGÓN REYES M., *La construcción del Estado autonómico*, in *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, vol. 54/55, 2006, 75-95;

ARANDA ÁLVAREZ E., *Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, vol. 5, 2013, 214-229;

ARAUJO L. A. D., *Poder constituinte e participação popular: considerações e advertências*, in *Justitia*, vol. 47, 1985, 56-62;

ARBTER K. (a cura di), *Endbericht: 1. Bundesweiter BürgerInnenrat zur Zukunft der Landwirtschaft*, 2013, disponibile al link: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/methoden/Buerat_Zukunft_LW_Endbericht_endg_2.pdf (10.06.2016);

ARMINJON P., NOLDE BARON B., WOLFF M., *Traité de Droit Comparé*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Parigi, 1950;

ARNSTEIN S., *The Ladder of Citizen of Participation*, in *Journal of the Institute of American Planners*, vol. 4, 1969, 216-223;

ARU S., DEFFENU A., *Partecipazione a livello regionale*, in Morelli A., Trucco L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, 40-53;

ASTARLOA VILLENA F., *La iniciativa popular en España*, in *Teoría y realidad constitucional*, vol. 10-11, 2002, 273-321;

ÁVAREZ CONDE E., TUR AUSINA R., *El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la STC 31/2010*, in *Teoría y realidad constitucional*, vol. 27, 2011, 315-343;

AZZARITI G. (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007;

BACHRACH P., BOTWINICK A., *Power and Empowerment, A Radical Theory of Participatory Democracy*, Temple University Press, Philadelphia, 1992;

BADURA P., *Wieviel Interpretation verträgt die Verfassung*, in Eisenmann P., Rill B. (a cura di), *Jurist und Staatsbewusstsein. Beiträge der Tagung „Jurist und Staatsbewusstsein“ der Akademie für Politik und Zeitgeschehen der Hanns-Seidel-Stiftung*, R. v. Decker & C. F. Müller, Heidelberg, 1987, 1-13;

BAGNI S., PEGORARO L., “*Diritto*” a una buona amministrazione e principio di partecipazione, in *Confluenze*, vol. 6, n. 2, 2014, 1-28;

BAIONA S., *La Convenzione di Aarhus: il quadro istituzionale internazionale*, in Angeletti A. (a cura di), *Partecipazione, accesso giustizia nel diritto ambientale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2011, 17-70;

BALAGUER CALLEJON F. *La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la generalitat de Cataluña y el estado*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, vol. 12, 2011, 447-470;

BALAGUER CALLEJON F., *Derechos, principios y objetivos en los Estatutos de Autonomía reformados*, in *Anuario jurídico de la Rioja*, vol. 13, 2008, 11-34;

BALAGUER CALLEJÓN F., *Las relaciones entre el ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: una reflexión a la luz de la regla de la supletoriedad*, in *Revista de derecho político*, vol. 44, 1998, 285-305;

BALDIN S., *Riflessioni sull'uso consapevole della logica fuzzy nelle classificazioni fra epistemologia del diritto comparato e interdisciplinarietà*, in *Revista General de Derecho Público Comparado*, vol. 10, 2012, 1-20;

BARNES A., ROBERTSON J. R., *Electoral Reform Initiatives in Canadian Provinces*, Paper del Parliamentary Information and Research Service, 2009, disponibile al link: <http://www.lopparl.gc.ca/content/lopparl/researchpublications/prb0417-e.pdf> (12.12.16);

BARNES J., MILLER C. M., *Putting pieces together. American Lawmaking from an Interbranch Perspective*, in Barnes J., Miller C. M. (a cura di), *Making Policy, Making Law. An interbranch perspective*, Georgetown University Press, Washington D.C., 2004, 3-12;

BARRETT TILLMAN S., *The Federalist Papers as Reliable Historical Source Material for Constitutional Interpretation*, in *West Virginia Law Review*, vol. 105, 2003, 601-619;

BARRON J. A., DIENES C. T., *Constitutional Law in a nutshell*, West Publishing, St. Louis, 2009;

BARTOLE S., *Art. 114 Cost.*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, 1-14;

BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008;

BASSO L., *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, 11-35;

BERAMENDI V., *Direct democracy. The international IDEA handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2008;

BERGSSON B., BLOKKER P., *The Constitutional Experiment in Iceland*, in Pocza K. (a cura di), *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien: Neubeginn oder Verfall eines Systems?*, Baden-Baden, 2013, 1-16;

BERKA W., *Lehrbuch Verfassungsrecht*, Springer, Wien, 2008;

BERKA W., SCHÄFFER H., STOLZLECHNER H., WIEDERIN E. (a cura di), *Verfassungsreform. Überlegungen zur Arbeit des Österreich-Konvents. Dokumentation des Symposiums zum Gedenken an Friedrich Koja vom 2. April 2004*, NVW, Wien/Graz, 2004;

- BERTI G., *Democrazia rappresentativa, democrazia diretta e semidiretta*, in Berti G. (a cura di), *La responsabilità pubblica*, Cedam, Padova, 1994;
- BERTI G., *Art. 5 Cost.*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi Fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 277-295;
- BERTI G., *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, vol. 1, 1974, 1-56;
- BESSETTE J., *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in *How Democratic is the Constitution?*, AEI Press, Washington, D.C., 1980;
- BETTINELLI E., *Gli istituti di partecipazione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi preliminari per gli Statuti comunali e provinciali*, Giuffrè, Milano, 1991, 65-92;
- BETTINELLI E., *All'origine della democrazia dei partiti: la formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Edizioni di Comunità Milano, 1982;
- BIFULCO R., *Il dilemma della democrazia costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, vol. 4, 2012, 1-12;
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, 271-294;
- BIFULCO R., *Ordinamenti federali comparati. Gli Stati federali 'classici'*, Giappichelli, Torino, 2010;
- BIFULCO R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006;
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2006;
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le costituzioni moderne*, Giuffrè, Milano, 1988;
- BLAIS A., MASSICOTTE L., YOSHINAKA A., *Deciding who has the right to vote: a comparative analysis of election laws*, in *Electoral Studies*, vol. 20, Iss. 1, 2001, 41-62;

BLOMGREN BINGHAM L., *The Next Generation of Administrative Law: Building The Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, in *Wisconsin Law Review*, vol. 2010, 2010, 297-355;

BLOMGREN BINGHAM L., *Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice*, in *Journal of Dispute Resolution*, vol. 2, 2009, 269-325;

BLOUNT J., *Participation in constitutional design*, in Dixon R., Ginsburg T. (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014, 38- 56;

BOAVENTURA DE SOUSA S., *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, Verso, Londra, 2005;

BOAVENTURA DE SOUSA S., *Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado*, in Perreira L.C. et al. (a cura di), *Sociedade e Estado em transformação*, Editora UNESP, São Paulo, 2001;

BOAVENTURA DE SOUSA S., *Participatory budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy*, in *Politics society*, vol. 26, 1998, 461-510;

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, vol. 4, 2006, 11-26;

BOBBIO L., *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, in *Working Paper Dipartimento Studi politici*, vol. 1, Torino, 2002;

BOBBIO L., *Le arene deliberative*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, vol. 3, 2002, 5-29;

BOBBIO L., POMATTO G., *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, Rapporto per Provincia Autonoma di Trento, 2007, disponibile al link: <http://www.qualitapa.gov.it/fileadmin/dam/documenti/Bobbio---Pomatto---Modelli-di-coinvolgimento.pdf> (17.11.16);

BOBBIO N., *Liberalismo e democrazia*, Simonelli Editore, Milano, 2006;

BOBBIO N., *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino, 1995;

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984;

- BOBBIO N., *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Democrazia e partecipazione*, vol. 22, 1978, 19-46;
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Vol II. La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 2000;
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Vol I. la Costituzione liberale*, Giappichelli, Torino, 1998;
- BOGNETTI G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato (il metodo)*, Giappichelli, Torino, 1994;
- BOHMAN J., *The coming age of deliberative democracy*, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 6, 1998, 400-425;
- BOHMAN J., REHG W., *Deliberative democracy, Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge-London, 1997;
- BOMBARDELLI M., *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in Arena G., Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Cedam, Padova, 2011, 17-40;
- BOOKCHIN M., *Democrazia diretta*, Elèuthera, Milano, 2001;
- BORGONOVO RE D., *L'ordinamento degli enti locali prima e dopo la riforma del titolo V, con particolare riferimento alla provincia autonoma di Trento*, in *Federalismi.it*, vol. 10, 2011, 1-4;
- BOUVIER A., *Démocratie délibérative, démocratie débattant, démocratie participative*, in *Revue européenne des sciences sociales*, vol. XLV - 136, 2007, 5-34;
- BOVA C., *L'iniziativa legislativa popolare in Italia e in Svizzera*, Cedam, Padova, 2012;
- BOVA C., *Gli istituti del débat public e dell'enquête public nell'ordinamento giuridico francese*, in De Martin G. C., Bolognino D. (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, 211-246;
- BOYER P.J., *Direct Democracy in Canada: The History and Future of Referendums*, Dundurn, Toronto, 1996, 78-95;

BRAUNSTEIN R., *Initiative and Referendum Voting: Governing Through Direct Democracy in the United States*, LFB Scholarly Publishing LLC, 2004;

BRIX E., NAUTZ J., POIER K. (a cura di), *Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft*, Passagen, Wien, 2006;

BROCK K., *Learning from Failure: Lessons from Charlottetown*, in *Constitutional Forum*, vol. 4, n. 1-4, 1992, 29-33;

BRYAN F., *La democrazia allo stato puro: il Town Meeting del New England*, in Garramone V. e Aicardi M. (a cura di), *Democrazia partecipata ed Electronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Franco Angeli, Milano, 2011, 27-44;

BRYAN F., *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*, University of Chicago Press, Chicago, 2003;

BUDGE I., *The new challenge of direct democracy*, in *Electoral Studies*, vol. 2, Iss. 16, 1997;

BUENO ARMIJO A., “Consultas populares” y “referéndum consultivo”: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial, in *Revista de administración pública*, vol. 177, 2008, 195-228;

BURATTI A., *Western Constitutionalism. An introduction*, Giappichelli, Torino, 2016;

BURGESS M., TARR A. (a cura di), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Kingston, 2012;

BÜRO FÜR ZUKUNFTSFRAGEN, *Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz, Land Vorarlberg*, 2014 disponibile al link: http://www.vorarlberg.at/pdf/zwischenbilanz_buergerrae.pdf (14.06.2016);

BUßJÄGER P., *Demokratische Innovation und Verfassungsreform*, in Bußjäger P., Gamper A. (a cura di), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, New Academic Press, Wien, 2015, 1-22;

BUBJÄGER P., *Sub-national Constitutions and the Federal Constitution in Austria*, in Burgess M., Tarr A. (a cura di), *Constitutional dynamics in Federal Systems. Sub-national Perspectives*, McGill-Queen's University Press, Montreal/ Kingston, 2012, 88-106;

BUBJÄGER P., *Between Europeanization, unitarism and autonomy. Remarks on the current situation of federalism in Austria*, in *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, vol. 10, 2010, 11-39;

BUBJÄGER P., BALTHASAR A., SONNTAG N. (a cura di), *Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich*, New Academic Press, Wien, 2014, 127-139;

BUBJÄGER P., HRBEK, R. (a cura di), *Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich*, Braumüller, Wien, 2005;

BUBJÄGER P., SONNTAG N., *Partizipative Demokratie in Österreich: Charakteristika und gesetzliche Rahmenbedingungen*, in Alber E., Trettel M. (a cura di), *Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele*, EURAC Research, Bozen, 2015, 33-48;

CANOSA USERA R., *Sinopsis Artículo 23*, Congreso de los diputados, 2003, disponibile al link: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> (29.04.2016);

CARVALE G., *Recall dei Comuni e expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, vol. 4, 2015;

CARAVITA B., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006;

CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984;

CARETTI P., DE SIERVO U., *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014;

CARLASSARE L., *Democrazia: alterazioni di un concetto*, in AA. VV. (a cura di), *Il costituzionalista riluttante. Scritti per Gustavo Zagrebelsky*, Einaudi, Torino, 2016, 127-134;

CARRER M., *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, in Gruppo di Pisa, Paper online, 2014, disponibile al link: <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2014/05/carrer-Bergamo.pdf> (12.12.16);

- CARRINGTON P. D., *The Civil Jury and American Democracy*, in *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 13, 2003, 79-94;
- CARROZZA P., ROSSI E., ROMBOLI R. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015;
- CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (a cura di), *Diritto Costituzionale Comparato*, Laterza, Bari, 2009;
- CARSON L., GASTIL J., HARTZ-KARP J., LUBENSKY R., *The Australian Citizens' Parliament and the future of deliberative democracy*, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvania, 2013;
- CASSETTA E., *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2010;
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2006;
- CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, vol. 1, 13-41;
- CASSESE S., *Poteri indipendenti, Stati, relazioni ultrastatali*, in *Il Foro Italiano*, vol. 119, 1, 1996, 7/8-13/14;
- CASSESE S., *Maggioranza e minoranza: il problema della democrazia in Italia*, Garzanti, Milano, 1995;
- CASTEL GAYAN S., *El nuevo régimen jurídico del derecho de participación ciudadana un repaso a la reciente oleada legislativa*, in *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, vol. 99-100, 2014, 847-876;
- CASTEL GAYÁN S., *Reflexiones sobre el marco normativo del buen gobierno*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, vol. 6, 2013, 168-180;
- CASTEL GAYÁN S., *Civil participation policy and democratic innovation in the autonomous community of Aragon*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 4, Iss. 1, 2012, 230-251;
- CASTEL GAYAN S., *Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?*, in *Revista catalana de dret públic*, vol. 43, 2011, 279-316;

CASTEL GAYÁN S., *La participaciòn ciudadana en el àmbito local: experiencias*, in *Revista de estudios de la administraciòn local y autonómica*, vol. 312, 2010, 181-206;

CASTEL GAYÁN S., *La ordenaciòn jurìdico-administrativa de la participaciòn ciudadana una mirada desde el Estado autonómico*, in *Revista Aragonesa de Administraciòn Pùblica*, vol. 34, 2009, 399-448;

CASTELLÀ ANDREU J. M. (a cura di), *Derecho constitucional bàsico*, Huygens, Barcelona, 2014;

CASTELLÀ ANDREU J. M. (a cura di), *Nuevos estatutos y reforma del estado: Las experiencias de Espaõa e Italia a debate*, Atelier, Barcelona, 2009;

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Derecho a decidir, secesiòn y formas de democracia. Un dialogo constitucional entre Italia y Espaõa*, in Corretja i Torrens M., Capuccio L. (a cura di), *El derecho a decidir, un diàlogo ítalo-catalàn*, Institut d'Estudis Autònoms – Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2014, 33-52;

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Las enseõanzas del tiempo transcurrido, o de como la democracia representativa sigue siendo imprescindible*, in Gutiérrez Gutiérrez I. (a cura di), *La democracia indignada: tensiones entre voluntad popular y representaciòn política*, Granada, 2014, 143-157;

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad*, in *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, vol. 5, 2013, 202-213;

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Estatutos reformados y participaciòn ciudadana de la ampliaciòn de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional*, in AA.VV. (a cura di), *Constituciòn y democracia ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. 3, 2012, 3609-3628;

CASTELLÀ ANDREU J. M., *La competencia en materia de consultas populares por la vìa de referendum en la sentencia 31/2010 sobre el estatuto de autonomia de Cataluõa*, in *Revista Catalana de dret pùblic*, vol. 1 extra, 2010, 308-315;

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Perspectivas del Estado de Las Autonomías o Pautas para afrontar la "Cuestiòn Territorial" en Espaõa*, paper online, *Fundaciòn Ciudadania y Valores*, 2010;

- CATALDI L., *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Centro Einaudi, Torino, 2008;
- CELOTTO A., *Regional and Local People Consultation through Referendum*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 4, Iss. 1, 2012;
- CHAMBERS S., *Rhetoric and the Public Sphere. Has deliberative Democracy Abandoned Mass Democracy?*, in *Political Theory*, Vol 37, n. 3, 2009, 32-350;
- CHAMBERS S., *Deliberative Democratic Theory*, in *Annual Review of Political Sciences*, vol. 6, 2003, 307-326;
- CHIAMPARINO T., *Le maschere della rappresentanza. La démocratie de proximité e i dispositivi partecipativi in alcune città francesi*, in *Meridiana*, vol. 58, 2007, 105-138;
- CHIAPPETTI A., *Plebiscito* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, 952 ss;
- CHIEPPA R., CIRILLO G. P., *Le autorità amministrative indipendenti*, Cedam, Padova, 2010;
- CHOUDHRY S., HOWSE R., *Constitutional Theory and The Quebec Secession Reference*, in *The Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 13, Iss. 2, 2000, 143-169;
- CIANCAGLINI M., *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in Vandelli L. (a cura di), *Il governo delle Regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciale*, il Mulino, Bologna, 2013, 157-172;
- CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 2, 2011, 215-252;
- CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle Fonti on-line*, 2008, 1-28;
- CLARK S. J., *The Character of Direct Democracy*, in *Journal of Contemporary Legal Issues*, vol. 13, 2004, 341-363;
- COCCONI M., *La partecipazione all'attività amministrativa generale*, Cedam, Padova, 2010;

COEN L., *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in Arena G., Cortese F. (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo di governo*, Cedam, Padova, 2011, 189-204;

COHEN J., *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*, in Hamlin A., Pettit P. (a cura di), *The Good Polity*, Blackwell, Oxford, 17-34;

COLINO C., DEL PINO E., *Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en europa*, in *Revista catalana de dret públic*, vol. 37, 2008, 247-283;

CONSTANT B., *Della libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*, in Constant B. (a cura di), *Principi di politica*, Editori Riuniti, Roma, 1970;

CONSTANTINESCO L. J., *Il metodo comparativo*, Giappichelli, Torino, 2000;

CONSTANTINESCO L. J., *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Heymann, Köln, 1971;

CORNELI V., *Francia: il nuovo modello di decentramento e la riforma dell'azione pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014;

CORSI C., *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle Fonti on-line*, 2009, 1-8;

CORTESE F., PAROLARI S., *La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale*, in *Federalismi.it*, vol. 15, 2006, 1-14;

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in Crisafulli V. (a cura di), *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985;

CRISAFULLI V., *Costituzione* (voce), *Enciclopedia del novecento*, Treccani, 1975;

CRISAFULLI V., PALADIN L. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990;

CRONIN T. E., *Direct Democracy. The politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1989;

CROSBY N., *Using the Citizens Jury Process for Environmental Decision Making*, in Sexton K. (a cura di), *Better Environmental Decisions: Strategies for Governments, Businesses, and Communities*, Island Press, Washington DC, 1999, 401-417;

D'AGOSTINO M. J., SCHWESTER R. W., HOLZER M., *Enhancing The Prospect for Deliberative Democracy: The AmericaSpeaks Model*, in *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 11(1), Article 1, 2006;

DAHL R., *Sulla democrazia*, Laterza, Bari, 2000;

DAHL R., *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven, CT, 1989;

DAINOW J., *The Civil Law and the Common Law: Some Points of Comparison*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 15, n. 3, 1966-1967, 419-435;

DAVID R., *Les grandes systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris, 1964;

DAVIDSON S., ELSTUB S., *Deliberative and Participatory Democracy in the UK*, in *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 16, Iss. 3, 2014, 367-385;

DE BENEDETTO M., (voce) *Partecipazione*, in *Enciclopedia Treccani*, Diritto, disponibile al link: [http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dir-amm_\(Diritto_on_line\)](http://www.treccani.it/enciclopedia/partecipazione-dir-amm_(Diritto_on_line)) (07.07.2016);

DE MARTIN G. C., *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciale*, il Mulino, Bologna, 2013, 251-264;

DE OLIVEIRA W. F., *Constituição e democracia participativa: A questão dos orçamentos públicos e os conselhos de direitos e garantias*, Editora D'Plácido, Belo Horizonte, 2015;

DE OTTO Y PARDO I., *Derecho constitucional: sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987;

DE SANTIS V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013;

DE SANTIS V., *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013;

DE TOQUEVILLE A., *Democracy in America*, Signet Classic, New York City, 1956;

DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2013;

- DEL AGUILA T. R., *La transición a la democracia en España: Reforma, ruptura y consenso*, in *Revista de Estudios políticos (Nueva Época)*, vol. 25, 1982, 101-127;
- DELAUNAY B., *El debate público*, in *IeZ: Ingurugiroa eta zuzenbidea = Ambiente y derecho*, vol. 6, 2008, 23-33;
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012;
- DELLA PORTA D., *Democrazia: sfide e opportunità*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 2, 2010, 175-194;
- DELLA PORTA D., *Introduzione alla scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2002;
- DEWEY J., *The Ethics of Democracy*, in Menand L. (a cura di), *Pragmatism: A reader*, Vintage Books, New York, 1997, 182-204;
- DI GIOVINE A., *Democrazia diretta e sistema politico*, Cedam, Padova, 2001;
- DI LASCIO F., *Fonti statali e strumenti della democrazia partecipativa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 161-162, 2008, 61-95;
- DIAMANTI I., *A map of the crisis of representative democracy*, in *Comunicazione Politica*, vol. 1, 2013, 3-16;
- DIAS N. (a cura di), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*, In loco association, Sao Bras de Alportel, 2014;
- DICKMANN R., *Costituzione e contesto costituzionale*, in *Diritto e società*, 2010, 37-80;
- DICOSOLA M., *Confini mobili della cittadinanza nel sistema multilivello europeo*, in E. Cukani, M. Dicosola, M. Nicolini, G. Poggeschi, *Rischi e potenzialità del dialogo costituzionale globale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 1-25;
- DIENDORFER G., *Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen*, Demokratiezentrum, Vienna, 2013;
- DIEZ PICAZO L. M., *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo (osservazioni in chiave comparatistica)*, in Torchia L. (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Cedam, Padova, 1993, 65-76;

- DIXON R., GINSBURG T. (a cura di), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014;
- DOCHERTY DAVID C., WHITE S., *Parliamentary Democracy in Canada*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 57, Iss. 3, 613-629;
- DORF M., SABEL C., *A Constitution of Democratic Experimentalism*, in *Columbia Law Review*, vol. 98, 1998, 267-411;
- DRYZEK J., *Deliberative democracy and beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2000;
- DURCHSLAG M. R., *The Supreme Court and the Federalist Papers: Is There Less Here Than Meets the Eye?*, in *William & Mary Bill of Rights Journal*, vol. 14, Iss. 1, 243-349;
- DUVIVIER K. K., *The United States as a democratic ideal? International lessons in referendum democracy*, in *Temple Law Review*, vol. 79, 2006, 821-876;
- EBERHARDT M. L., *Las formas participativas y deliberativas de la democracia ¿superando la crisis de la representación?*, in *La balsa de piedra: revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea*, vol. 10, 2015, 1-38;
- ELAZAR D. J., *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987;
- ELIA L., *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX;
- ELKINS Z., GINSBURG T., BLOUNT J., *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*, in *Temple Law Review*, Vol. 81, n. 2, 2008, 361-382;
- ELSTER J., *Deliberation and Constitution Making*, in *Cambridge Studies in the Theory of Democracy (No. 1)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, 97-122;
- ELSTER J., *Deliberative democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998;
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in Esposito C. (a cura di), *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954;
- EUPOLIS POLICY PAPER, *Democrazia partecipativa e legislazione regionale*, disponibile al link:

http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=031c3050-3a73-4603-b142-0f80b17c9edd&groupId=38960 (09.06.2016);

EXPOSITO E., CASTELLÁ ANDREU J. M., *Los derechos políticos y ante la administracion en el estatuto de Autonomia de Cataluna*, in Aparicio M. A. (a cura di), *Derechos y principios rectores en los estatutos de autonomia*, Atelier, Barcelona, 2008, 61-94;

FAGOTTO E., FUNG A., *Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30 Iss.3, 2006, 638–655;

FARRELL D., O'MALLEY E., SUITER J., *Deliberative democracy in action Irish-style: the 2011 We the Citizens pilot citizens' assembly*, in *Irish Political Studies*, vol. 28, 2013, 99-113;

FARRELL D., *The 2013 Irish Constitutional Convention: A bold step or a damp squib?*, in O'Dowd J., Ferrari G. (a cura di), *Comparative Reflections on 75 Years of the Irish Constitution*, Clarus Press, Dublin, 2013, 191 ss;

FEOLA M., *Ambiente e democrazia. Il ruolo dei cittadini nella governance ambientale*, Giappichelli, Torino, 2014;

FEREJOHN J., *Conclusion: The Citizens' Assembly model*, in Warren M., Pearse H. (a cura di) *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 192-213;

FERRAJOLI L., *La democrazia costituzionale*, in *Revus, Journal for Constitutional theory and philosophy of law*, vol. 18, 2012, 69-12;

FERRARA G. C., *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico*, vol. 2, 1965, 269-294;

FERRERES COMELLA V., *The Constitution of Spain. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2013;

FERRI D., *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, vol. 2, 2011, 297-339;

FERRI G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001;

FESTA A., *La convenzione regionale per la stesura del nuovo statuto di autonomia della regione autonoma Friuli Venezia-Giulia*, in *Federalismi.it*, vol. 3, 2005, 1-11;

FIELD M., *The Differing Federalisms of Canada and the United States*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 55, n. 1, 1992, 107-120;

FINE T. M., *Direct democracy in the United States*, in *Revista catalana de dret públic*, vol. 41, 2010;

FINLEY M., *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Laterza, Bari, 2010;

FISHKIN J., *Deliberative polling: reflections on an ideal made practical*, in Geissel B., Newton K. (a cura di), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?*, Routledge, London and New York, 2012, 71-89;

FISHKIN J., *Deliberative democracy and constitutions*, in *Social Philosophy and Policy*, vol. 28, Iss. 1, 2011, 242-260;

FISHKIN J., *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2011;

FISHKIN J., *Making deliberative democracy practical: public consultation and dispute resolution*, in *Ohio State Journal on dispute resolution*, vol. 24, Iss. 4, 2011, 611-626;

FISHKIN J., *Consulting the Public through Deliberative Polling*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, Iss. 1, 2003, 128-133;

FISHKIN J., *The voice of the People. Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1995;

FISICHELLA D., *Elezioni e democrazia: un'analisi comparata*, il Mulino, Bologna, 2003;

FISICHELLA D., *Prefazione*, in Duverger M., *Sociologia della politica: elementi di scienza politica*, Sugarco, Milano, 1984;

FLICK G. M., *Nuovi diritti fondamentali e ruolo delle Regioni*, in *Quaderni Regionali*, vol. 1, 2009, 9-21;

FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, vol. 1, 2008, 83-110;

FOIS S., *Il principio di sovranità e la sua crisi*, in AA. VV. (Associazione italiana dei costituzionalisti), *La nascita delle costituzioni europee del secondo dopoguerra* (Torino, 25-26 ottobre 1996), Cedam, Padova, 2000;

FOLLESDAL A., KOSLOWSKI P., *Democracy and the European Union*, Springer, Berlin, 1998;

FONT J., DELLA PORTA D., SINTOMER Y., *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*, Rowman & Littlefield International, London-New York, 2014;

FONT J., PASADAS DEL AMO S., SMITH G., *Tracing the Impact of Proposals from Participatory Processes: Methodological Challenges and Substantive Lessons*, in *Journal of Public Deliberation*, 2016, vol. 12. Iss, 1, Article 3;

FOURNIAU J.-M., *Débat public*, in AA.VV. (a cura di), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, GIS Démocratie et Participation*, Paris, 2013, disponibile al link: <http://www.dicopart.fr/it/dico/debat-public> (08.06.2016);

FOURNIER P., VAN DER KOLK H., CARTY R. K., BLAIS A., ROSE J., *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*, Oxford University Press, Oxford, 2011;

FRAENKL-HAEBERLE C., KROPP S., PALERMO F., SOMMERMAN K.-P. (a cura di), *Citizens participation in multilevel democracies*, Brill Publishing House, Leiden/Boston, 2015;

FREY B. S., STUTZER A., *Direct Democracy: Designing a Living Constitution*, in Congleton R., Swedenborg B. (a cura di), *Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence*, The MIT Press, Cambridge, MA, 2006, 39-80;

FRIAS S., *Power to The People: How The Supreme Court Has Reviewed Legislation Enacted Through Direct Democracy*, in *Suffolk University Law Review*, vol. 31, 1998, 721-748;

FRICKEY P., *Interpretation on the Borderline: Constitution, Canons, Direct Democracy*, in *Annual Survey of American Law*, 1996, 477-534;

FRIEDELBAUM S., *Initiative and Referendum: The Trials of Direct Democracy*, in *Albany Law Review*, vol. 70, 2007, 1003-1033;

- FRITZ C. G., *Alternative Visions of American Constitutionalism: Popular Sovereignty and the Early American Constitutional Debate*, in *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 24, 1997, 287-357;
- FROSINI T. E., *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997;
- FUJI JOHNSON G., *Democratic Illusion: deliberative democracy in Canadian Public Policy*, University of Toronto Press, Toronto, 2015;
- FUKUYAMA F., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano, 1992, 156;
- FUNG A., ROSEGRANT S., *Listening to the City: What Should Be Built at Ground Zero?*, in Gutmann A., Thompson D. (a cura di), *Ethics and Politics: Cases and Comments*, Thomson-Wadsworth, Belmont, 2006, 303-312;
- FUNG A., WRIGHT E. O., *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in *Politics and Society*, vol. 29, 2001, 5-41;
- FUNK B.-C., *Einführung in das österreichische Verfassungsrecht*, Leykam, Graz, 1996;
- GALLINO L., *Partecipazione*, in Gallino L. (a cura di), *Dizionario di sociologia*, UTET, Torino, 2006;
- GALLO P., *Grandi sistemi giuridici*, Giappichelli, Torino, 1997;
- GAMBARO A., SACCO R., *Sistemi giuridici comparati*, UTET, Torino, 2008;
- GAMBINO S., *Sui limiti alla revisione della costituzione nell'ordinamento italiano*, in *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, vol. 8, 2010, 55-114;
- GAMBINO S., *Sistemi elettorali e governo locale: modelli a confronto*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1991;
- GAMPER A., *Bürgerbeteiligung und demokratische Innovation in Tirol - Voraussetzungen, Instrumente, Schranken*, in Gamper A., Bußjäger P. (a cura di), *Demokratische Innovation und Partizipation in der Europaregion*, New Academic Press, Vienna, 2015, 23-45;
- GAMPER A., *Ni La force, Ni la rigueur? Judicializing direct democracy*, in *Pecorsi Costituzionali*, vol. 1/2, 2015, 125-139;

GAMPER A., *Was heißt „mehr direkte Demokratie“? Versuch einer Sichtung*, in Öhlinger T., Poier K. (a cura di), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen?*, Böhlau Verlag, Vienna, 2015, 183-199;

GAMPER A., *Constitutional Courts, Constitutional Interpretation, and Subnational Constitutionalism*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 6, Iss. 2, 2014;

GAMPER A., *Parlamentarische Rechtsetzung und direkte Demokratie: Verfassungsrechtliche Grenzen*, in Lienbacher G., Pürgy E. (a cura di), *Parlamentarische Rechtsetzung in der Krise*, Jan Sramek Verlag, Vienna, 2014, 101-125;

GASTIL J., *et al.*, *The Jury and Democracy: How Jury Deliberation Promotes Civic Engagement and Political Participation*, Oxford University Press, Oxford, 2010;

GASTIL J., LEVINE P., *The deliberative democracy handbook: strategies for effective civic engagement in the twenty-first century*, Jossey-Bass Inc. Pub, 2005;

GASTIL J., NABATCHI T. (a cura di), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford University Press, Oxford, 2012;

GASTIL J., RICHARDS R., *Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies*, 2012, Paper presentato all' Annual meeting of the American Sociological Association, Denver, disponibile al link: <https://www.ssc.wisc.edu/~wright/ASA/Gastil%20and%20Richards%20Real%20Utopia%20Proposal%20--%20Random%20Assemblies.pdf>;

GBIKPI B., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, vol. 73, 2005, 97-130;

GELLI B., *Le nuove forme della partecipazione. Modelli, atteggiamenti, motivazioni*, Carocci, Roma, 2007;

GIANNETTI D., *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007, 125-151;

GIANNINI M. S., *Diritto Amministrativo. Volume primo*, Giuffré, Milano, 1993;

GIANNINI M. S., *Diritto Amministrativo. Volume secondo*, Giuffré, Milano, 1993;

GIANNINI M. S., *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1986;

GIBSON E. L., *Federalism and Democracy. Theoretical Connections and Cautionary Insights*, in E. L. Gibson (a cura di), *Federalism and Democracy in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 2004, 1-28;

GIGLIONI F., LARICCIA S., *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali IV, 2000, 943-979;

GILBAJA CABRERO E., *Democracia directa y concejo abierto. El concejo abierto en Castilla y León*, in *Revista general de derecho constitucional*, vol. 16, 2013, 1-10;

GOEBEL T., *A Government by the People: Direct Democracy in America, 1890-1940*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill-London, 2002;

GOMARASCA P., *Comunità e partecipazione. L'idea di democrazia in Pier Luigi Zampetti*, Giappichelli, Torino, 2011;

GONZALES-QUINTERO R., *Procesos constituyentes y cortes constitucionales: una perspectiva comparada*, in *Dikaion*, vol. 18, 2009, 135-161;

GONZALEZ MORALES F., *Sistema interamericano de derechos humanos*, Tirant lo blanch, Valencia, 2013;

GOODIN R., *Innovating Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*, Oxford University Press, Oxford, 2008;

GOODIN R., DRYZEK J., *Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics*, in *Politics Society*, vol. 34, Iss. 2, 2006, 219-244;

GREENWOOD J., *Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union*, in *British Journal of Political Science*, Vol. 37, Iss. 2, 2007, 333-357;

GRIFFIN S., *California Constitutionalism: Trust in Government and Direct Democracy*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 11, 2009, 551-595;

GRISEL E., *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Inst. dir. pubbl. Univ. Lausanne, Lausanne, 1987;

GRISOLIA M. C., *Il ravvicinamento formale/ procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/ consultazione nell'attività normativa del governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, vol. 3, 2012, 1-27;

GRÖNLUND K., BÄCHTIGER A., SETÄLÄ M., *Deliberative Mini-Publics Involving Citizens In The Democratic Process*, ECPR Press, Colchester, 2014;

GROPPI T., *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi.it*, vol. 21, 2014;

GROPPI T., *Canada*, il Mulino, Bologna, 2006;

GROPPI T., *I nuovi Statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, vol. 47, 2004;

GUARNIERI A., *Lineamenti di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2010;

GUNTHER R., *El proceso constituyente español*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, vol. 49, 1986, 33-61;

GUTMANN A., THOMPSON D., *Why deliberative democracy?*, Princeton University Press, Princeton, 2004;

HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari, 2013;

HANS V., GASTIL J., FELLER T., *Deliberative democracy and the American Civil Jury*, in *Journal of empirical legal studies*, vol. 11, Iss. 4, 2014, 697-717;

HARRIS C., CARNEY G., FARRELL D., *Rule By the People? Alternative Perspectives on Citizen Participation in Democratic Policymaking*, in *Administration*, vol. 60, Iss. 3, 2013, 201-209;

HELLER P., *Democracy, Participatory politics and Development: some comparative lessons from Brazil, India and South Africa*, in *Polity*, vol. 44, 2012, 643-665;

HELLER P., *Moving the State: the politics of Democratic decentralization in Kerala, South Africa and Porto Alegre*, in *Politics Society*, vol. 29, 2001, 131-163;

- HILMER J., *The State of Participatory Democratic Theory*, in *New Political Science*, vol. 32, Iss. 1, 2010, 43-63;
- HIRSCHL R., *The Question of Case Selection in Comparative Constitutional Law*, in *The American Journal of Comparative Law*, vol. 53, 2005, 125-155;
- HOAR SHERMAN R., *Constitutional Conventions. Their nature, powers and limitations*, Little, Brown and Company, Boston, 1917;
- HOESLY C., *Reforming Direct Democracy: Lessons from Oregon*, in *California Law Review*, vol. 91, 2005, 1191-1246;
- HOGG P., *Constitutional Law of Canada*, Carswell, Toronto, 2015;
- HOGG P., *The Difficulty of Amending the Constitution of Canada*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 31, n. 1, 1993, 41-61;
- HOLLAND R. ET AL., *State Constitutional Law. The Modern Experience*, West Academic Publishing, St. Paul, MN, 2016;
- HOPPE R., *Institutional Constraints and Practical Problems in Deliberative and Participatory Policy Making*, in *Policy & Politics*, vol. 39, 2011, 163-186;
- HÖRTENHUBER H., STEINER W., *Der Österreich-Konvent: Vorgeschichte, Aufgaben und Erwartungen*, in Khol A. (a cura di), *Österreichisches Jahrbuch für Politik 2003*, Verlag für Geschichte und Politik, Wien/München, 2004, 247-260;
- HUEGLIN T., FENNA A., *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Broadview Press, Peterborough, 2006;
- IMPARATO E. A., *Common law v. civil law. Tra formanti, canoni ermeneutici e giurisprudenza quali contaminazioni?*, in *Federalismi.it*, vol. 4, 2016;
- IRTIN., *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto e società*, vol 3/4, 2009, 465-481;
- ISSIRFA, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2007;

JACKSON V. C., *Methodological Challenges in Comparative Constitutional Law*, in *Penn State International Law Review*, vol. 28, Iss. 3, 2010, 319-326;

JACKSON V. C., TUSHNET M., *Comparative Constitutional Law*, Foundation Press, 2014;

JEFFERSON CENTER, *Citizens Jury Handbook*, 2004, disponibile al link: http://www.epfound.ge/files/citizens_jury_handbook.pdf (12.12.16);

JOHNSON C., GASTIL J., *Variations of Institutional Design for Empowered Deliberation*, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 11, Iss. 1, Article 2, 2015;

JOYE D., *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, in *Amministrare*, vol. 29/2, 1999, 169-190;

KELSEN H., *Verteidigung der Demokratie*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2006;

KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 2000;

KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, Giappichelli, Torino, 1995;

KELSEN H., *La Democrazia*, il Mulino, Bologna, 1984;

KELSEN H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Scientia Verlag, Aalen, 1981;

KHOL A., KONRATH C., *Der Österreich-Konvent. Auf dem Weg zu einer neuen Verfassung*, in *Österreichische Notariatskammer (a cura di), Festschrift Nikolaus Michalek*, Manz, Wien, 2005, 191-215;

KIWINDA MBONDENYI M., OJIENDA T. (a cura di), *Constitutionalism and Democratic Governance in Africa: Contemporary Perspectives from Sub-Saharan Africa*, Pretoria University Law Press, Pretoria, 2013;

KNOBLOCH K., GASTIL J., RICHARDS R., FELLER T., *Evaluation Report on the 2012 Citizens' Initiative Reviews for the Oregon CIR Commission*, Pennsylvania State University, 2013, paper online disponibile al link: <http://www.la1.psu.edu/cas/jgastil/CIR/ReportToCIRCommission2012.pdf> (12.12.16);

KOHLER-KOCH B., QUITTKAT C., *De-Mystification of Participatory Democracy. EU Governance and Civil Society*, Oxford University Press, Oxford, 2013;

KOJA F., *Instruments of Direct Democracy in the Austrian Federal State and its Länder*, in *Austrian Journal of Public and International Law*, vol. 45, 1993, 33-45;

KOMENOVA K., GOODMAN N., *A New Participatory Policy Model. The Edmonton Citizens' Jury on Internet Voting*, in *Canadian Parliamentary Review*, Summer, 2013, 13-20;

KONRATH C., *Das Demokratiepaket 2013*, in Baumgartner G. (a cura di), *Öffentliches Recht. Jahrbuch 2013*, NWV, Vienna, 2014, 345-379;

LAHAV A., *The Jury and Participatory Democracy*, in *William & Mary Law Review*, vol. 55, Iss. 3, 2014, 1029-1060;

LANCHESTER F., *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006, 42-43;

LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981;

LAND VORARLBERG, *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*, Büro für Zukunftsfragen, Bregenz, 2010;

LANDEMORE H., *Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment*, in *Journal of Political Philosophy*, vol. 23, Iss. 2, 2015, 166-191;

LANG A., *But Is It for Real? The British Columbia Citizens' Assembly as a Model of State-Sponsored Citizen Empowerment*, in *Politics & Society*, vol. 35, n. 1, 2007, 35-69;

LANZA E., *Differenziazione e specialità regionale: Italia e Spagna a confronto*, in S. Mangiameli (a cura di), *Regionalismo italiano dall'unità alla costituzione e alla sua riforma*, Giuffrè, Milano, 2012, 789-804;

LEDUC L., *Referendums and deliberative democracy*, in *Electoral Studies*, vol. 38, 2015, 139-148;

LEDUC L., *Citizen Involvement in Constitutional Politics: European and Canadian Experiences*, in DeBardeleben J., Pammett J. (a cura di), *Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Springer Verlag, Berlin, 2009, 233-255;

LEGAULT G., *Quebec Estates General on the Profession*, in *Canadian Social Work Review*, vol. 19, n. 2, 2002, 198-204;

LEIB E., *Can Direct Democracy Be Made Deliberative?*, in *Buffalo Law Review*, vol. 54, 2006, 903-925;

LEIB E., *Deliberative Democracy in America: A Proposal for a Popular Branch of Government*, Penn State Press, University Park, 2004;

LEIGHNINGER M., *Three Minutes at the Microphone. How outdated citizen participation laws are corroding American democracy*, in Working Group on Legal Frameworks for Public Participation (a cura di), *Making Public Participation Legal*, 2013, disponibile al link: <http://community-wealth.org/content/making-public-participation-legal> (12.12.16);

LEIGHNINGER M., *Mapping Deliberative Civic Engagement. Pictures from a (R)evolution*, in Gastil J., Nabatchi T. (a cura di), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford University Press, Oxford, 2012, 19-39;

LEIGHNINGER M., *Democracy, Growing Up. The Shifts that Reshaped Local Politics and Foreshadowed the 2008 Presidential Election*, Occasional Paper, *Center for Advances in public engagement*, n. 5, 2009, 1-16;

LERNER J., SECONDO D., *By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, Iss. 2, 2012, Article 2;

LEWANSKI R., *Institutionalizing Deliberative Democracy: the 'Tuscany laboratory'*, *Journal of Public Deliberation*, vol. 9, Iss. 1, Article 10, 2013, 1-18;

LEWANSKY R., *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, 2007;

LIENBACHER G., *Die präventive Rechtskontrolle in Österreich*, in *Leges*, vol. 3, 2010, 395-409;

LIENBACHER G., GRZESZICK B., *Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat*, in Lienbacher G., et al. (a cura di), *Grundsatzfragen der Rechtsetzung und Rechtsfindung Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Münster*, de Gruyter, Berlin, 2012, 7-112;

- LIJPHART A., *Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories*, in *Publius*, 15(2), 1985, 3-15;
- LINCK J., *Unmittelbare Bürgerbeteiligung am parlamentarischen Gesetzgebungsprozess*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 2004, 137-148;
- LINDGREN K.-O., PERSSON T., *Participatory governance in the EU*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2011;
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, *Enciclopedia del Diritto*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2010;
- LUCIANI M., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dret public*, vol. 37, 2008, 157-182;
- LUCIANI M., *Il referendum abrogativo. Commento all'art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 2005, 1-745;
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, intervento al convegno "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", Padova, 19-21 giugno 2003;
- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1991;
- LUKENSMEYER C. J., *Key Challenges Facing the Field of Deliberative Democracy*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 10, Iss. 1, Article 24, 2014;
- LUPO N., *Dalla Corte costituzionale uno "stop" (definitivo) ai Parlamenti regionali. Nota a Corte Cost. n. 106/2002*, in *Amministrazione in Cammino*, 2002, disponibile al link: <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2002/07/10/dalla-corte-costituzionale-uno-stop-definitivo-ai-parlamenti-regionali-nota-a-corte-cost-n-1062002/> (12.12.16);
- LUSOLI W., *Forme di democrazia elettronica*, in Pasquino G. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007, 101-121;
- MACEY J., *Representative Democracy*, in *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 16, 1993, 49-53;

MADISON J., *The Federalist No. 10*, in Madison J., Hamilton A., Jay J. (a cura di), *The Federalist papers*, Yale University Press, New Haven and London, 2009, 47-53, 50;

MANSBRIDGE J., PARKINSON J., *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010;

MANSILLON Y., *L'esperienza del débat public in Francia*, in *Democrazia e diritto*, vol. 3, 2006, 101-114;

MARINI G., *Diritto e politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Polemos*, vol. 1, 2010, 31-76;

MAROTTA V., *Democracy and Difference in American Social and Political Thought*, in Vandenberg A. (a cura di) *Citizenship and Democracy in a Global Era*, St. Martin's Press, New York, 2000, 202-217;

MARQUIS P., *Referendums in Canada: The Effect of Populist Decision-Making On Representative Democracy*, *Paper Parliamentary Research Branch*, 1993, 11, disponibile al link: <http://www.lop.parl.gc.ca/content/lop/researchpublications/bp328-e.pdf> (12.12.16);

MARSHFIELD J. L., *Models of Subnational Constitutionalism*, in *Penn State Law Review*, vol. 115, Iss. 4, 2011, 1152-1198;

MARTIN I ALONSO G., *La jurisprudencia constitucional sobre la organización territorial del estado autonómico y bibliografía sobre la incidencia de esta jurisprudencia*, in *Revista catalana de dret públic*, vol. 43, 2011, 1-49;

MARTÍN NÚÑEZ E., *Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña*, in *España Jurídica*, vol. 14, n. 3, 2013, 113-134;

MARTÍN NÚÑEZ E., *El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios*, in *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, vol. 94, 2012, 95-131;

MARTIN NÚÑEZ E., *La garantía jurídica de la democracia como derecho fundamental. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la participación política*, in *Revista catalana de dret públic*, vol. 37, 2008, 1-14;

MARTÍNEZ PUJALTE A. L., *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, in *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, vol. 23, 2010, 257-274;

MASTROMARINO A., CASTELLÁ ANDREU J. M., *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, Milano, 2009;

MATTEI U., *Common Law. Il diritto Anglo-americano*, UTET, Torino, 1992;

MATTEI U., MONATERI P., *Introduzione breve al diritto comparato*, Cedam, Padova, 1997;

MAYER H., *Das österreichische Bundes- Verfassungsrecht. Kommentar*, Manz Verlag, Wien, 1994;

MAZZIOTTI DI CELSO M., SALERNO G. M., *Manuale di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2014;

MCKAY D., *Designing Europe: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford University Press, Oxford, 2001;

MCLAVERTY P., *Civil Society and Democracy*, in *Contemporary Politics*, vol. 8, Iss. 4, 2002, 303-318;

MEGALE F., *Teorie della traduzione giuridica fra diritto comparato e "translation studies"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008;

MENDELSON M., *Introduction: Referendum Democracy*, in Mendelsohn M., Parkins A. (a cura di), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Palgrave, Houndmills, 2001;

MENGOZZI A., *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 2, 2011, 255-295;

MENKEL-MEADOW C., *The Lawyer's role (s) in Deliberative democracy*, in *Nevada Law Journal*, vol. 5, 2004, 347-369, 359;

MERKL A., *Die Baugesetze der österreichischen Bundesverfassung*, in Klecatsky H.(a cura di), *Die Republik Österreich - Gestalt und Funktion ihrer Verfassung*, Herder, Vienna, 1968;

- MILL J. S., *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Bompiani, Milano, 1946;
- MILLER K., *Direct democracy and the Courts*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009;
- MISHRA V., *The Role of Global Civil Society in Global Governance*, in *Beijing Law Review*, vol. 3, n. 4, 2012, 206-212;
- MODUGNO F., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *Costituzionalismo.it*, vol. 3, 2005, 1-24;
- MOECKLI S., *Direct democracy and political participation from a cross-national perspective*, in Zittel T., Fuchs D. (a cura di), *Participatory democracy and political participation: can participatory engineering bring citizens back in?*, Routledge, New York, 2006, 107-124;
- MOGENS H. H., *The Tradition of Ancient Greek Democracy and Its Importance for Modern Democracy*, Kgl. Danske Videnskabernes Selskab, Copenhagen, 2005;
- MONTIEL MÁRQUEZ A., *El derecho de petición ¿Instrumento de participación directa de los ciudadanos, o manifestación de la función de control?*, in *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, vol. 30-31, 2000, 137-168;
- MORANDI R., *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Einaudi, Torino, 1975;
- MORBIDELLI G., PEGORARO L., REPOSO A., VOLPI M., *Diritto Pubblico Comparato*, Giappichelli, Torino, 2012, 372-379;
- MORELLI A., *Le trasformazioni del principio democratico*, in *Consulta Online*, vol. 1, 2015, 194-219;
- MORO P., *Il diritto come processo. Una prospettiva critica per il giurista contemporaneo*, in Moro P. (a cura di), *Il diritto come processo. Principi, regole e brocardi per la formazione critica del giurista*, Franco Angeli, Milano, 2012, 9-36;
- MORRONE A., *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 1, 2005, 35-73;
- MORTATI C., *La costituzione in senso materiale*, Giuffré, Milano, 1998;

MORTATI C., *Nozioni sulle forme di Stato*, in Pegoraro L., Reposo A. (a cura di), *Lecture introduttive al diritto pubblico italiano e comparato*, Cedam, Padova, 1995, 141-146;

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo II, Cedam, Padova, 1976;

MORTATI C., *Art. 1 Cost.*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi Fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 49;

MORTATI C., *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973;

MORTATI C., *Costituzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962;

MOSTACCI E., *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Cedam, Padova, 2008;

MUELLER D., *Constitutional democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1996;

NABATCHI T., *Deliberative Civic Engagement in Public Administration and Policy*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 10, Iss. 1, Article 21, 2014, 1-4;

NABATCHI T., BLOMGREN AMSLER L., *Direct Public Engagement in Local Government*, in *The American Review of Public Administration*, 2014, 1-23;

NANNUCCI R., BIASIOLI M. A., *Verso nuove forme di democrazia partecipativa: esperienze, metodologie e prospettive dell'E-Democracy*, in *Informatica e diritto*, vol. XIII, 2004, 67-119;

NATION G. A., *We The People: The Consent of the Governed in The Twenty-First Century: The People's Unalienable Right to Make Law*, in *Drexel Law Review*, vol. 4, 2012, 321-397;

NICOLINI M., *L'altra Law of the Land. La famiglia giuridica "mista" dell'Africa australe*, Bononia University Press, Bologna, 2016;

NICOLINI M., *Autonomie e "nuovi" diritti di partecipazione, tra modelli teorici e realtà costituzionale*, in Ferri G. (a cura di), *La democrazia costituzionale tra nuovi diritti e deriva mediale*, ESI, Napoli, 2016, 235-279;

NICOLINI M., *Marco teórico y realidad constitucional: reflexiones sobre participación ciudadana en ámbito local en Italia*, in *Deliberación*, vol. 3, 2013, 81-98;

NICOLINI M., *La costruzione territoriale dell'identità costituzionale tra finzioni giuridiche e "trauma" della secessione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 179-180, 2013, 7-32;

NICOLINI M., PALERMO F., *For a New Semantics of Differences: Cultural Exception and the Law*, in *Pólemos. Journal of Law, Literature and Culture*, vol. 8, n. 1, 2014, 95-114;

NICOLINI M., PALERMO F., *Il bicameralismo*, ESI, Napoli, 2013;

NICOLINI M., TRETTEL M., *Societal Engagement, Democratic Transition, and Constitutional Implementation in Malawi*, in Abbiate T., Böckenförde M., Federico V. (a cura di), *Public Participation in African Constitutionalism*, Routledge, Londra, 2017;

NIGRO M., *Il governo locale*, Bulzoni, Roma, 1980;

NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 1980, 225-236;

NINO C. S., *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997;

NUNES DA COSTA M., *Constituição, democracia e orçamento participativo. Perspectiva comparada entre Brasil e Portugal*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, vol. 59, 2011, 241-276;

OBANDO L. F., *Instrumentos de participación ciudadana en el derecho público costarricense*, in *El foro*, vol. 11, 2011, 35-46;

OFFE C., *Crisis and Innovation of Liberal Democracy: can deliberation be institutionalized?*, in *Czech Sociological Review*, vol. 47, Iss. 3, 2011, 447-472;

ÖHLINGER T., *Bundesverfassungsrechtlichen Grenzen der Volksgesetzgebung. Zur Verfassungsmäßigkeit der Art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung*, in *Montfort, Vierteljahresschrift für Geschichte und Gegenwart Vorarlbergs*, 2000, 402-414;

ÖHLINGER T., *Verfassungsrecht*, WUV, Vienna, 1999;

OLIVER ARAUJO J., *El Referéndum en el Sistema Constitucional Español*, in *Revista de derecho politico*, vol. 29, 1989, 115-184;

OLIVETTI M., *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, 2010, 657-703;

OLIVETTI M., *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in AA.VV. (a cura di), *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2001, 355-378;

OLIVITO E., *Partecipazione e ambiente. Uno sguardo critico*, in *Diritto Pubblico*, vol. 2, 2011, 559-610;

ONIDA V., PEDRAZZA GORLERO M., *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 71-80;

ORGAD L., *The preamble in constitutional interpretation*, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 8, Iss. 4, 2010, 714-738;

OROFINO M., *La libertà di espressione tra Costituzione e Carte europee dei diritti: il dinamismo dei diritti in una società in continua trasformazione*, Giappichelli, Torino, 2014;

ORRÙ R., *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà. Evoluzione storica e profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 1996;

PABA G., PECORIELLO A. L., PERRONE C., RISPOLI F., *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e Racconti*, Firenze University Press, Firenze, 2009;

PACE A., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, vol. 2, 2014, 1-8;

PAL M., *The Promise and Limits of Citizens' Assemblies: Deliberation, Institutions and the Law of Democracy*, in *Queen's Law Journal*, vol. 38, 2012, 259-294;

PALERMO F., *Verso una riforma partecipata dello Statuto di Autonomia. Una prospettiva metodologica e comparata*, in *Informator. Rivista giuridico amministrativa per il Trentino – Alto Adige*, vol. 3, 2015, 9-15;

PALERMO F., *“Nomina sunt consequentia rerum”*. Ovvero, *il federalismo nella costituzione materiale*, in *Le Regioni*, vol. 5, 2002, 1198-1208;

PALERMO F., *“Codice” di diritto costituzionale austriaco*, Cedam, Padova, 1998;

PAROLA G., *Environmental democracy at the global level: rights and duties for a new citizenship*, De Gruyter, London, 2013;

PAROLARI S., VALDESALICI A., *Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 2, 2011, 423-445;

PASCUZZI G., *La creatività del giurista*, Zanichelli, Bologna, 2013;

PASQUALI F., *Transizioni politiche: democrazie imperfette o nuovi autoritarismi?*, EGEA, Milano, 2015;

PASQUINO G. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007;

PATEMAN C., *Participatory Democracy Revisited*, in *Perspectives on Politics*, vol. 10, Iss. 1, 2012, 7-19;

PATEMAN C., *Participation and democratic theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970;

PATSIAS C., DURAZO-HERMMANN J., BRIHUEGA D., *Bridging the Gap between Comparative Politics and Participatory Democracy Studies: A Comparison of Subnational Decentralization Policies and Participatory designs in France, Canada, Brazil and Mexico*, paper presentato alla ECPR General Conference, Montreal, 2015, 8 disponibile al link: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b74f87ff-ea87-4135-b7baf845364fc8b9.pdf> (12.12.16);

PATSIAS C., LATENDRESSE A., BHERER L., *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: The Montreal Participatory Budget in the light of 'Empowered Participatory Governance'*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, Iss. 6, 2013, 2214-2230;

PECORIELLO A. L., RISPOLI F., *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, vol. 3, 2006, 115-133;

PEDRAZZA GORLERO M., *Il patto costituzionale*, Cedam, Padova, 2012;

PEGORARO L., *Para una teoría integradora del federalismo y la plurinación*, in *Federalismi.it*, vol. 19, 2016;

PEGORARO L., *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bononia University Press, Bologna, 2014;

PEGORARO L., *Esiste un “diritto” a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull’(ab)uso della parola “diritto”)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 5/6, 2010, 543-565;

PEGORARO L. (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009;

PEGORARO L., *Diritto costituzionale e diritto pubblico comparato: una convivenza more uxorio*, in *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamerica*, Unam, Mexico, 2009, 39-63;

PEGORARO L., REPOSO A., *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*, Monduzzi, Bologna, 1993;

PEGORARO L., RINELLA A., *Diritto costituzionale comparato. Aspetti metodologici*, Cedam, Padova, 2013;

PEREZ ALBERDI M. R., *Democracia representativa y participacion ciudadana en España*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014, 1-19;

PEREZ ALBERDI M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Cortes generales congreso de los diputados, Madrid, 2013;

PEREZ ALBERDI M. R., *Derecho de participación en los Estatutos de Autonomía de ultima generación*, in *Deliberación*, vol. 2, 2012, 35-55;

PÉREZ DE LAS HERAS B., *De la democracia representativa a la democracia participativa: aportaciones del tratado de Lisboa*, in *Revista de derecho de la Unión Europea*, vol. 18, 2010, 13-28;

PERNTHALER P., *Der Verfassungskern. Gesamtänderung und Durchbrechung der Verfassung im Lichte der Theorie, Rechtsprechung und europäischen Verfassungskultur*, Manz, Vienna, 1998;

PERNTHALER P., *Die Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich*, Braumüller, Vienna, 1989;

PETALSON J. W., *Corwin and Peltason's Understanding the Constitution*, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, San Diego, 1986;

PETERSON M. D., *Democracy, Liberty, and Property: The State Constitutional Conventions of The 1820s*, Liberty Fund Inc. New Edition, Indianapolis, 2010;

PETRUCCIANI S., *Democrazia*, Einaudi, Torino, 2014;

PICCHI M., *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali)*, in Gruppo di Pisa, *Paper on-line*, 2012, 1-30;

PICCHI M., *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in Deplano G. (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, 2009;

PICIOCCHI CINZIA, *Alcune riflessioni su ingranaggi e meccanismi dell'interdisciplinarietà*, in *Frontiere mobili: implicazioni etiche della ricerca biotecnologica*, Mimesis, Milano, 2014, 67-81;

PIERSON C. W., *The Federalist in the Supreme Court*, in *The Yale Law Journal*, vol. 33, Iss. 7, 1924, 728-735;

PINEDA NEBOT C., PIRES V., *Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología*, in *Gestión y análisis de políticas públicas*, vol. 7, 2012, 51-90;

PINNINGTON E., LERNER J., SCHUGURENSKY D., *Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada*, in *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, vol. 21, Iss. 3, 2009, 455-484;

PIZZANELLI G., *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, vol. 1, 2008, 129-150;

PIZZORUSSO A., *Comparazione giuridica e sistema delle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2005;

PIZZORUSSO A., *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1995;

PIZZORUSSO A., *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Antonio Amorth*, II, Giuffrè, Milano, 1982;

POGGI A., *La potestà regolamentare tra stato e regioni ed altri enti territoriali*, in *Rivista ISSIRFA Online*, 2007;

PORRO GUTIÉRREZ J. M., *Participación ciudadana en el ámbito local: aproximación a la estructura normativa desde los reglamentos de participación ciudadana*, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, vol. 39-40, 2012, 387-401, 397;

PRESNO LINERA M.A., *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencial y valor de la democracia*, in *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, vol. 27, 2012, 85-120;

PRZEWORSKI A., STOKES S. C., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009;

PUEYO MOY J., *La incidencia en los Concejos Abiertos y Entidades Locales Menores de Aragón de la modificación del régimen de Concejo Abierto en la Ley 7/1985, operada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero*, in *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*, 2011, 363-380;

R. POUND, *Law in Books and Law in Action*, in *American Law Review*, 44, 1910, 12-15;

RAAFLAUB K. A., OBER JOSIAH, WALLACE R. W., *Origins of Democracy in Ancient Greece*, University of California Press, Berkeley, 2007;

RADAN P., *Constitutional Law and Secession: The Case of Quebec*, in *Macarthur Law Review*, vol. 2, 1998, 69-85;

RANIOLO F., *I limiti delle revisioni costituzionali. Un punto di vista politologico*, in Gambino S., D'Ignazio G. (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti: fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007, 753-786;

RATNER R. S., *The BC Citizens' Assembly: The Public Hearings and Deliberations Stage*, in *Canadian Parliamentary Review*, Spring 2005, 24-33;

RATNER R.S., *British Columbia's Citizens 'Assembly: The Learning Phase*, in *Canadian Parliamentary Review*, Summer 2004, 20-26;

- RAWLS J., *Liberalismo politico*, Einaudi, Torino, 1993;
- REBOLLO DELGADO L., *El derecho de petición*, in *Revista de derecho político*, vol. 53, 2002, 75-130;
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Giappichelli Editore, Torino, 2005;
- RESCIGNO G. U., *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972;
- REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M.L, DUBREUIL B. H., LEFEBVRE R. (a cura di), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007;
- RIDAO I MARTIN J., *La juridificación del derecho a decidir en España. La STC 42/2014 y el derecho a aspirar a un proceso de cambio político del orden constitucional*, in *Revista de derecho político*, vol. 91, 2014, 93-135;
- RIDOLA P., *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Atti del XXIII Convegno annuale*, Napoli, 2009, 14-19;
- RIDOLA P., *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2005, disponibile al link: http://archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/democrazia_europa/index.html (07.07.2016);
- RIDOLA PAOLO, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982;
- RINELLA A., *Considerazioni introduttive in tema di Assemblee legislative regionali nei sistemi decentrati. Un modello d'analisi comparativa*, in Avarez Conde E., Pegoraro L., Rinella A. (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Clueb, Bologna, 2006, 7-13;
- ROBLES M. J., *La democracia deliberativa y la deliberación digital el caso de QOT*, in *IDP: revista de Internet, derecho y política*, vol. 7, 2008, 1-13;

ROCHA E., *A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*, in Tonelli Vaz Fl., Sander Musse J., Fonseca dos Santos R. (a cura di), *20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*, Anfip, Brasília, 2008, 131-148;

RÖCKE A., *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014;

RÖCKE A., SINTOMER Y., *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 87-100;

RODRIGUEZ COARASA C., *Sinopsis Articulo 9*, Congreso de los diputados, 2003, disponibile al link: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=9&tipo=2> (29.04.2016);

ROLLA G., *Elementi di diritto costituzionale comparato*, Giuffré, Milano, 2010;

ROMAGNOLI U., *Il principio di uguaglianza sostanziale (commento all'art. 3 co. 2)*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 162-198;

ROMANO A., *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Il Foro Italiano*, 1972, 882-889;

ROSE J., *Are citizens up to the task of constitution-making? What citizens' assemblies might teach us*, paper presentato al convegno "Redefining the Political Order, New Constitution-Making Processes/ Changer la Donne Politique: Nouveaux Processus Constituants", Quebec, 2009, 4 disponibile al link: http://www.cms.fss.ulaval.ca/recherche/upload/chaire_democratie/fichiers/rosepaper._27082009_162142.pdf (12.12.16);

ROSE J., *Institutionalizing Participation through Citizens' Assemblies*, in DeBardeleben J., Pammett J. (a cura di), *Activating the Citizen. Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, Springer Verlag, Berlin, 2009, 214-232;

ROSE J., *The Ontario Citizens' Assembly on Electoral Reform*, in *Canadian Parliamentary Review*, Autumn 2007, 9-16;

ROSENFELD M., ANDRAS S. (a cura di), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012;

ROSINI M., *Il processo di adeguamento degli Statuti speciali si rimette in moto? La convenzione sull'Alto Adige/ Südtirol*, in *Osservatorio sulle fonti*, vol. 2, 2015, 1-11;

ROSSI G., *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Diritto Pubblico*, vol. 1, 2004, 1-18;

ROUSSEAU J.-J., *Du contrat social*, in *Ouvres politiques*, Bordas, Parigi, 1989;

RUBENSTEIN A., *Verdicts of Conscience: Nullification and The Modern Jury Trial*, in *Columbia Law Review*, vol. 106, 2006, 959-993;

RUFFINI E., *Il principio maggioritario: profilo storico*, Ed. Fratelli Bocca, Torino, 1927;

RUGGERI A., *Linguaggio del legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, vol. 3, 2015, 770-791, 787;

RUGGIU I., *Comparazione* (voce), in Cassese S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffré, Milano, 2006, 1055-1059;

RUIPEREZ J., *Los principios constitucionales en la transición política. Teoría democrática del poder constituyente y cambio juridico-político en España*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. 116, 2002, 25-84;

RUIZ-RICO RUIZ C., CASTEL GAYAN S., *El derecho autonómico de participación ciudadana: un enfoque constitucional y su desarrollo legislativo*, in *Revista de estudios juridicos*, vol. 13, 2013, 1-33;

RUIZ-RICO RUIZ C., *Hacia la innovación en el estado autonómico a través de las leyes de participación: una perspectiva constitucional*, in *Deliberación*, vol. 3, 2013, 39-57;

RUSSON GILMAN H., *Democracy Reinvented. Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2016;

SACCO R., *Il diritto muto*, il Mulino, Bologna, 2015;

SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, UTET, Torino, 1997;

- SACCO R., *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, in *American Journal of Comparative Law*, vol. 39, 1991, 1-34;
- SANDULLI A., *Santi Romano, Orlando, Ranelletti e Donati sull'"Eclissi dello Stato", sei scritti di inizio secolo XX*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1, 2006, 77-97;
- SANDULLI A., *Diritto Amministrativo. Volume 1*, Jovene, Napoli, 1989;
- SANTAMARÍA PASTOR J. A., *Comentario al artículo 23 de la Constitución*, in Garrido Falla F. (a cura di), *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1985;
- SANTIAGO JUÁREZ R., *Crisis de legitimidad de las instituciones democráticas*, in *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, vol. 33, 2010, 222-246;
- SAUNDERS C., *Constitution-making in the 21st century*, in *International Review of Law*, vol. 4, 2012;
- SAURUGGER S., *Representative versus participatory democracy? France, Europe and Civil Society*, ECPR Paper, Uppsala, 2004;
- SAVIGNANO A., *Partecipazione politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, 1982, 1-14;
- SCARCIGLIA R., *Introduzione al diritto pubblico comparato*, il Mulino, Bologna, 2006;
- SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, Giuffrè, Milano, 1999;
- SCHACTER J. S., *Unenumerated Democracy: Lessons from The Right To Vote*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 9, 2007, 457-475;
- SCHAMBECK H., *Die Demokratie*, in Schambeck H. (a cura di), *Das Österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung*, Duncker & Humblot, Berlin, 1980, 149-252;
- SCHILLER T., *Direkte Demokratie. Eine Einführung*, Campus-Verlag, Frankfurt; New York, 2002;
- SCHMITT C., *The Crisis of Parliamentary Democracy*, MIT University Press, Cambridge, Massachusetts, 1985;

SCHMITTER P., KARL T. L., *What democracy is... and is not*, in *Journal of Democracy*, 1991, 3-16;

SCHULTZ D., VILE J. R., DEARDORFF M. D., *Constitutional Law in Contemporary America Vol. 1, Institutions, Politics, and Process*, Oxford University Press, Oxford, 2011;

SCHUGURENSKY D., *Participatory Budget: a tool for democratizing democracy*, paper presentato al meeting «Some assembly required: Participatory budgeting in Canada and abroad», Toronto, Aprile, 2004;

SCIANNELLA L., *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in Di Marco C., Ricci F., Sciannella L. (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile*, ESI, Napoli, 2012, 53-79;

SCOLTE J. A., *Democratizing the global economy. The role of civil society*, CSGR Working Paper N. 65/01, 2001;

SECONDO D., JENNINGS P., *Building Sustainable Empowerment Participatory Budgeting in North America*, in Dias N. (a cura di), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*, In loco association, Sao Bras de Alportel, 2014, 241-253;

SELVA S., *Armonizando normas. Minería, medio ambiente, participación ciudadana y derecho a la información pública*, in *Judicatura*, vol. 54, 2013, 111-130;

SERIO M., CRISCUOLI G., *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese. Le fonti*, Giuffrè, Milano, 2016;

SETÄLÄ M., SCHILLER T., *Referendums and Representative democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*, Routledge, Londra, 2009;

SGUEO G., *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della regione Umbria*, in *Quaderni Regionali*, vol. 2, 2011, 559-575;

SHAPIRO S., BORIE-HOLTZ D., *Exploring the Relationship between Regulatory Reform in the States and State Regulatory Output*, in *Case Western Reserve Law Review*, vol. 64, Iss. 4, 2014, 1791-1827;

SICLARI D., *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in *Amministrazione in cammino*, 2010;

- SIEYES E. J., *Qu'est-ce que le Tiers état?*, Éditions du Boucher, Paris, 2002;
- SINTOMER Y., *Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo Editore, Bari, 2009;
- SINTOMER Y., DE MAILLARD J., *The limits to local participation and deliberation in the French "politique de la ville"*, in *European Journal of Political Research*, vol. 46, 2007, 503-529;
- SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A., ALLEGRETTI G., *Transnational Models of Citizen Participation: the case of participatory budgeting*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, Iss. 2, 2012;
- SIRIANNI C., *Investing in Democracy. Engaging citizens in collaborative governance*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2009;
- SMILEY D., *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987;
- SMITH G., *Deliberative Democracy and mini-publics*, in Geissel B., Newton K. (a cura di), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?*, Routledge, London and New York, 2012;
- SMITH G., *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009;
- SMITH G., WALES C., *Citizens' Juries and Deliberative Democracy*, in *Political Studies*, vol.48, 2000, 51-65;
- SMITH G., WALES C., *The Theory and Practice of Citizens' Juries*, in *Policy & Politics*, vol. 27, n. 3, 1999, 295-308;
- SOMMA A., MONATERI P.G., *Il modello di civil law*, Giappichelli, Torino, 2016;
- SOTO BARRIENTOS F., *El desafío de la participación. Referendo e iniciativa legislativa popular en América Latina y Europa*, LOM ediciones, Santiago, 2013;
- STEIN M., *Improving the Process of Constitutional Reform in Canada: Lessons from the Meech Lake and Charlottetown Constitutional Rounds*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, Iss. 2, 1997, 307-338;

STELZER M., *Direkt-demokratische Elemente in der Österreichischen Verfassung – eine rechtsvergleichende Betrachtung*, in Geis M.-E., Lorenz D. (a cura di), *Staat – Kirche – Verfassung, Festschrift für Hartmut Maurer zum 70. Geburtstag*, Beck, Muenchen, 2001, 1019-1032;

STEPAN A., *Democrazia e federalismo. Un'analisi comparata*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 1, 1998, 5-54;

STEWART R., *The reformation of American administrative law*, in *Harvard Law Review*, vol. 88, n. 8, 1965, 1667-1813;

STREET J., et al., *The use of citizens' juries in health policy decision-making: A systematic review*, in *Social Science and Medicine*, vol. 109, 2014, 1-9;

SUKSI M., *Bringing in the People. A comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993;

SUTEU S., *Constitutional Conventions in the Digital Era: Lessons from Iceland and Ireland*, in *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 3, Iss. 2, 2015, 251-276;

TACCHIE M., *Sostenibilità ambientale e partecipazione: modelli applicativi ed esperienze di Agenda 21 locale in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2004;

TARR A., *United States of America*, in Kincaid J., Tarr A. (a cura di), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, Volume 1, McGill-Queen's University Press, Montreal-Kingston, 2005, 381-408;

TARR A., *For the People: Direct Democracy in the State Constitutional Tradition*, in Abrams E. (a cura di), *Democracy: How Direct? Views from the Founding Era and the Polling Era*, Rowman & Littlefield, Lanham, MD, 2002, 87-99;

TARR A., WILLIAMS R., *State Constitutions for the Twenty-first Century. The Politics of State Constitutional Reform*, State University of New York Press, Albany, 2006;

TARUFFO M., *Aspetti fondamentali del processo civile di civil law e di common law*, in *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, vol. 36, 2001, 27-48;

- THANNER T., *Das Recht der direkten Demokratie. Kommentar zu Volksbegehrensgesetz, Volksbefragungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz*, NWV, Vienna, 2007;
- TOLBERT C., BOWEN D., *Direct Democracy. Engagement and Voter Turnout*, in Cain B., Donovan T., Tolbert C. (a cura di), *Democracy in the States. Experiments in Election Reform*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2008, 99-113;
- TOLBERT C., MCNEAL R., SMITH D., *Enhancing Civic Engagement: The Effect of Direct Democracy on Political Participation and Knowledge*, in *State Politics and Policy Quarterly*, vol. 3, n. 1, 2003, 23-41;
- TRETTEL M., *Democrazia diretta e partecipativa nella Provincia Autonoma di Trento*, in *Informator*, vol. 3, 2015, 25-28;
- TRETTEL M., *The politics of deliberative democracy. A comparative survey of the "law in action" of citizen participation*, in *Revista de derecho político*, vol. 94, 2015, 85-114;
- TROILO, S., *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi.it*, vol. 11, 2016;
- TRUCCO L., *Contributo allo studio del diritto elettorale, vol. I. Fondamenti teorici e profili normativi*, Giappichelli, Torino, 2013;
- TUDELA ARANDA J., *Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley*, in Bermejo Latre J L, Castel Gayán S. (a cura di), *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, 93-120;
- TUR AUSINA R., *Leyes de participación ciudadana: las experiencias canaria y valenciana*, in Bermejo Latre J. L., Castel Gayán S. (a cura di), *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, 203-232;
- TUSHNET M., *The Constitution of the United States of America*, Hart Publishing, Oxford, 2015;
- TUSHNET M., *Judicial Review of Legislation*, in Tushnet M., Cane P. (a cura di), *The Oxford Handbook of Legal Studies*, Oxford University Press, Oxford, 2005, 164-182;

ULERI P. V., *Referendum e iniziative popolari*, in Pasquino G. (a cura di), *Strumenti della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2007, 39-73;

ULERI P., *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna, 2003;

URBINATI N., *Representative Democracy: Principles and Genealogy*, University of Chicago Press, Chicago, 2006;

VALASTRO A., *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, in G. Arena, F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011, 159-188;

VALASTRO A. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010;

VALASTRO A., *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, vol. 1, 2009, 79-106;

VALENTINI C. *Le ragioni della costituzione. La Corte Suprema americana, i diritti e le regole della democrazia*, Giappichelli, Torino, 2011;

VARELA SUANZES-CARPEGNA J., *La constitución de 1978 en la historia constitucional española*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. 69, 2003, 31-67;

VERSTEEG M., *Unpopular Constitutionalism*, in *Indiana Law Journal*, vol. 89, 2014, 1143;

VILE M. J. C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Liberty Fund Inc., Indianapolis, 1998;

VIRGALA FORURIA E., *La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autonomas*, in *Constitución y democracia: ayer y hoy: libro homenaje a Antonio Torres del Moral*, vol. 3, 2012, 3467-3486;

VITALE RAMOS MENDES D. C., *Representação política e participação; reflexões sobre o déficit democrático*, in *Revista Katálysis*, vol. 10, n. 2, 2007, 143-153;

VITTORI M., *Dibattito pubblico anche in Italia: la svolta per una politica abituata a non decidere*, in *Amministrazione in cammino*, 2013;

VIZIOLI N., *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret public*, vol. 48, 2014, 187-206;

WALTER R., MAYER H., *Bundesverfassungsrecht*, Manz, Vienna, 2000, 72;

WAMPLER B., *When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil*, in *Comparative Politics*, vol. 41, n. 1, 2008, 61-81;

WAMPLER B., HARTZ-KARP J., *Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*, in *Journal of Public Deliberation*, vol. 8, Iss. 2, Article 13, 2012;

WARREN M. E., *Civil Society and Democracy*, in Edwards M. (a cura di), *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 377-390;

WARREN M., PEARSE H., *Introduction: democratic renewal and deliberative democracy*, in Warren M., Pearse H. (a cura di) *Designing Deliberative Democracy. The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, 1-19;

WATTS R., *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal - Kingston, 2008;

WEBBER J., *The Constitution of Canada. A contextual analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2015;

WEINSTOCK D., KAHANE D., LEYDET D., WILLIAMS M. (a cura di), *Deliberative democracy in practice*, UBC Press, Vancouver-Toronto, 2010;

WELAN M., *Art. 1 B-VG*, in Funk B. C. (a cura di), *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels - Festschrift für Ludwig Adamovich*, Springer, Vienna, 1992, 721-732;

WERNDL J., *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern: ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920*, Braumüller, Vienna, 1984;

WHEELER J., *The Constitutional Convention: A Manual on its Planning, Organization and Operation*, National Municipal League, New York, 1961;

WIEDERIN E., *Die Kompetenzverteilung hinter der Kompetenzverteilung*, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. 66, Iss. 2, 215-232;

WILLI U., *Die Bundesverfassungskonformität der Vorarlberger „Volksgesetzgebung“*, New Academic Press, Wien, 2006;

ZAGREBELSKY G., *Appunti in tema di interpretazione e di interpreti della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1970, 904-924;

ZAMPETTI P. L., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV. (a cura di), *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969;

ZWEIGERT K., KÖTZ H., *Einführung in die Rechtsvergleichung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 1996.