

DIEGO BALDONI\*

## Praticare la democrazia partecipativa in ottica decentrata: il divergente percorso di Francia e Italia\*\*

ABSTRACT (EN): The essay examines how France and Italy have attempted to provide an answer to the disaffection with politics that has emerged in recent years with the increase in the rate of abstention in elections, exploring requests for participation from citizens in new ways. Moving from the state plan to regional decentralization, the paper intends to describe these involvement practices and provide an initial assessment that will highlight a distance in the development of participatory democracy between the two countries.

ABSTRACT (IT): il contributo intende analizzare come la Francia e l'Italia abbiano tentato di fornire una risposta alla disaffezione alla politica manifestatasi negli anni più recenti con l'incremento del tasso di astensione alle elezioni, esplorando richieste di partecipazione provenienti dai cittadini sotto rinnovate modalità. Muovendo dal piano statale al decentramento regionale, lo scritto intende descrivere tali pratiche di coinvolgimento e fornirne una prima valutazione che evidenzierà una distanza nello sviluppo della democrazia partecipativa tra i due Paesi.

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: la crisi della rappresentanza. – 2. Dal *débat public* al *Grand Débat National*. – 3. Appunti di una frammentata opera del legislatore italiano. – 4. Il ruolo del decentramento nel modello partecipativo dei due Paesi. – 5. A mo' di conclusione.

### 1. Il punto di partenza: la crisi della rappresentanza

Osservando lo stato di salute della partecipazione democratica in Francia e Italia, entrambi i Paesi sembrano necessitare di una vigorosa risposta in tema di (ri)coinvolgimento dei cittadini, il cui distacco dalla propria comunità di riferimento appare *prima facie* evidente dal vertiginoso crollo dell'affluenza alle elezioni<sup>1</sup>. I due ordinamenti – al pari di tutti quelli degli stati liberal-democratici – si fondano sulla rappresentanza politica<sup>2</sup>, pur essendo stati recentemente

\* Dottorando in diritto, *curriculum* pubblicistico, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo scritto contiene riflessioni sviluppate a partire dalla giornata di studi "*Repenser la relation centre-périphérie après l'urgence du Coronavirus entre besoins unitaires et garanties d'autonomie territoriale. Une comparaison entre la France et l'Italie*", svoltasi il 2 novembre 2021 presso l'Università degli Studi di Genova nell'ambito della Borsa Cassini Junior 2021.

<sup>1</sup> Con riferimento al periodo più recente, l'acme dell'astensionismo è stata raggiunta alle elezioni regionali francesi del 2021, laddove si è recato alle urne un terzo degli aventi diritto al voto, registrando un dato ancor peggiore del già pessimo 40% di partecipazione alle elezioni comunali dell'anno precedente. Osservando i numeri emersi in Italia alle elezioni comunali del 2021 e alle regionali dell'anno precedente, si registra il voto di un elettore su due; significativo è il decremento con riguardo al decennio antecedente, periodo nel quale votavano almeno due elettori su tre.

<sup>2</sup> «Il meccanismo della rappresentanza non è più concepito come un rapporto fra due attori ossia il rappresentato e il rappresentante, bensì tra tre attori: rappresentato, partito e rappresentante», menzionando A. MASUCCI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni "punti fermi" per una loro integrazione*, in U. ALLEGRETTI (a

attraversati da un tentativo di diretto coinvolgimento dei cittadini per il tramite di numerosi, e talvolta disordinati<sup>3</sup>, riferimenti alla partecipazione. Questa esigenza trova primario fondamento nel vuoto lasciato dai partiti chiamati a rappresentare gli interessi generali, ma oggetto di un'irreversibile crisi del loro ruolo costituzionale<sup>4</sup>. Se la situazione francese mostra una completa dissoluzione delle formazioni politiche tradizionali, il caso italiano non difetta di evidenziare criticità egualmente malcelate da logiche personali e individualiste; il dato, tuttavia, non appare confinato all'asse franco-italiano, bensì consolidato a livello europeo, laddove i partiti di massa sembrano aver perso quella "funzione cerniera" di anello di intermediazione tra cittadini e istituzioni<sup>5</sup>.

Volgendo lo sguardo oltralpe, l'art. 3 della *Constitution de la Ve République* sancisce che «la sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita per mezzo dei suoi rappresentanti e mediante referendum», per cui le diverse forme di democrazia mediata appaiono dunque integrate fra loro<sup>6</sup>. Come noto, d'altra parte, nell'esordio della Carta fondamentale italiana è dichiarata l'appartenenza della sovranità al popolo, parallelamente alla definizione di un perimetro che non possa mai travalicare le forme e i limiti espressi da una Costituzione che individua il proprio lume nel mandato rappresentativo. I referendum si connotano quali «istituti complementari e correttivi puntuali<sup>7</sup>» in quanto il ricorso a tale strumento è ammissibile in risposta al lavoro di un'Assemblea elettiva; parimenti, l'inerzia del legislatore nell'approvare

---

cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 359.

<sup>3</sup> In tal senso, valga il pensiero espresso da M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, Atti del convegno "Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana", Padova, 19-21 giugno 2003, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), secondo cui «per una necessaria opera di pulizia (non solo terminologica, ma) concettuale, che è bene abbandonare ogni riferimento alla democrazia diretta per quegli istituti di partecipazione popolare che, come i nostri referendum, sono inseriti in alcune costituzioni rappresentative. Non di democrazia "diretta", bensì "partecipativa", insomma, si dovrebbe parlare».

<sup>4</sup> «Il regime democratico, se non vuole essere solo una maschera che copra il dominio di oligarchie incontrollate, deve tendere a promuovere e ad arricchire la coscienza politica di ogni cittadino, anche del più umile, contribuire a fare emergere dalla massa la persona, l'uomo consapevole e responsabile, partecipe e fattore effettivo del governo dello Stato, e ha quindi bisogno di organismi sociali che consentano la formazione e la manifestazione di tale coscienza», come prospettato da C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di ricerca*, 1949, ripubblicato in *Nomos*, n. 2, 2015, p. 6.

<sup>5</sup> Di talché, creando una "emergence of the cartel party", che - nella definizione proposta da C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), fasc. 1, 2018 p. 246 s. - costituisce «un espediente "eccezionale", impiegato da partiti tradizionalmente (e alternativamente) gravitanti nell'area di governo, i quali in situazioni emergenziali (es. in caso di affermazione elettorale di forze cd. antisistema) tendono spontaneamente ad aggregarsi per sperimentare intese e percorsi comuni di collaborazione "to protect the system"». L'autore ricorda le elezioni presidenziali francesi del 2017, in cui per la prima volta non giunsero al ballottaggio né il partito socialista, né i repubblicani gollisti; senza dimenticare, le difficoltà elettorali delle forze politiche tradizionali che hanno condotto la Spagna a votare due volte nell'arco di sei mesi fra la fine del 2015 e l'inizio del 2016 e la situazione tedesca nella quale il crollo del consenso dei partiti storici ha obbligato a esecutivi di coalizione dal 2013 in avanti.

<sup>6</sup> «In tale articolo si può intravedere il tentativo di conciliazione tra le due tradizioni, quella della sovranità nazionale, che a lungo ha determinato l'ipertrofia del regime rappresentativo, e quella della sovranità popolare, la cui inclinazione dispotica collegata al radicalismo democratico di Rousseau ha costituito l'elemento caratteristico ma anche il limite di siffatta teoria politica (tanto da causarne l'ostracismo costituzionale per circa due secoli)», nella lettura di M. CALAMO SPECCHIA, *Il referendum in Francia ovvero la démocratie représentative alla prova*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2015, p. 1250.

<sup>7</sup> M. VOLPI, voce *Referendum*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XII, Utet, Torino, 1997, p. 509.

una disciplina legislativa in materia ha condotto gli osservatori a considerare le consultazioni popolari un'eccezionale «sostituzione dei compiti demandati alla rappresentanza<sup>8</sup>».

Dunque, al netto dei più generali aspetti critici che attraversano la società, è dovere del decisore politico esplorare luoghi alternativi di partecipazione democratica per interrompere l'emorragia di consensi verso il sistema rappresentativo, stimolando uno «*jus active civitatis*<sup>9</sup>». Nuovi spazi possono essere costruiti in favore della democrazia partecipativa quale «categoria generale comprensiva di un universo di nuove “pratiche” e “dispositivi” (processi e procedure)<sup>10</sup>» con maggiore capacità di stimolare una cittadinanza attiva. Proprio per questo, la nozione è difficilmente inquadrabile con le tradizionali logiche definitorie, poiché in grado di foggare una «forma di democrazia diffusa (per la quale non sarebbero sufficienti le classiche istituzioni di democrazia rappresentativa e diretta) attraverso una pluralità di istituti, interventi, procedure, ecc. che però, per la loro eterogeneità, male si prestano a classificazioni e inquadramenti univoci ed esaustivi<sup>11</sup>».

Il contributo, lungi dal poter fornire completezza ed esaustività, analizzerà le ipotesi di vivificazione della democrazia, statale e regionale, proposte nei due Paesi per il tramite di nuovi processi organizzativi della rappresentanza e rinnovate forme di coinvolgimento dell'elettorato.

## 2. Dal *débat public* al *Grand Débat National*

Lo strumento che meglio ha tradotto la democrazia partecipativa in Francia è senz'altro il dibattito pubblico: tale procedimento condiviso ha permesso di pensare collettivamente alla pianificazione delle opere del Paese. Indubbiamente collocabile tra gli *itinerari* amministrativi, risulta tuttavia d'interesse della trattazione quale autentica forma di coinvolgimento dell'elettorato al fine di perseguire la più ampia partecipazione del cittadino alla vita della propria comunità di riferimento. Pertanto, appare opportuno un iniziale, benché minimo, chiarimento attorno al concetto di coinvolgimento dei cittadini, in quanto «a differenza della partecipazione amministrativa che tutela le posizioni giuridiche sostanziali, la democrazia

<sup>8</sup> «L'edificio della democrazia rappresentativa – nel giudizio di G. SARTORI, *Democrazia. Cosa è*, Rizzoli, Milano, 1993, p. 78 – non esclude né la partecipazione né il referendum, ma li include come elementi subordinati». Altresi, nell'espressione «un ramo partecipativo» da innestare (appunto) in un «tronco rappresentativo» di M. LUCIANI, *Il referendum: questione teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista Catalana de Dret Public*, n. 37, 2008, p. 166, si richiama la «metafora dell'innesto» servendosi delle parole del costituente M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 13: «non è oggi possibile un regime di democrazia diretta [...] la democrazia è essenzialmente rappresentativa; e si possono avere soltanto contemporaneamente e, come si dice, “innesti” di democrazia diretta». Successivamente, la dottrina italiana che ha ribadito il concetto nelle riflessioni di C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 1981, spec. p. 63 ss. Con riferimento alla discussione attorno al deficit democratico sul piano euro-unitario, si veda invece E. DI SALVATORE, «*Democrazia partecipativa*» e processo di integrazione europea, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2, 2013, p. 1.

<sup>9</sup> G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, trad. it. ID., *Sistema dei diritti pubblici subbiettivi*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912, p. 151 ss.

<sup>10</sup> «La parte maggiore delle esperienze riguarda attività dell'amministrazione, che si svolgono soprattutto tra espressioni dirette dei cittadini e della società e gli esecutivi (governi locali in primo luogo ma anche regionali e statali), con più scarsa partecipazione degli organi normativi; ma non mancano esempi di pratiche riguardanti attività legislative o comunque normative», come indicato da U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Giuffrè, Milano, 2011, p. 295.

<sup>11</sup> E. DE MARCO, *La partecipazione ad attività dello Stato*, in P. DE CAMELIS (a cura di), *L'autonomia regionale*, Edizioni Kappa, Roma, 1989, p. 254.

partecipativa apre il procedimento decisionale [...] a tutti coloro che possono essere interessati<sup>12</sup>».

L'*humus* della democrazia partecipativa francese va ricercato nel dissenso sorto nel corso degli anni Sessanta verso i criteri per lo sviluppo urbano dei principali centri cittadini, cui nel decennio successivo seguirono le rivendicazioni ambientali con forte presa nella società dell'epoca. Malgrado nell'ordinamento francese si siano storicamente registrate le maggiori resistenze nella direzione di una positivizzazione del procedimento legislativo e un'apertura partecipativa dello stesso<sup>13</sup>, nel solco delle proteste popolari nei confronti del tratto di TGV Lione-Marsiglia, gli organi di governo presero per la prima volta in considerazione la convocazione di un tavolo degli interessati come possibile *exit strategy*. La volontà di generalizzare questa opzione portò il legislatore ad approvare nel 1995 la *Loi Barnier*, riprendendo i contenuti della Dichiarazione di Rio del 1992, e istituì la *Commission Nationale du Débat Public (CNDP)* con l'incarico di congegnare le regole del dibattito e fungere da «una sorta di magistratura di orientamento in materia di partecipazione pubblica<sup>14</sup>». La composizione plurale della Commissione intende fornire rappresentanza a una folta schiera di sensibilità istituzionali e della «società civile» per rispondere al meglio alla richiesta di attivazione della procedura<sup>15</sup>. La CNDP si avvale della *Commissions particulières du débat public* per l'istruttoria, potendo delegare a tale scopo anche la società proponente o il soggetto pubblico responsabile di un progetto che, con riguardo al contenuto, al carattere e al costo, rientra nel perimetro del decreto del Consiglio di Stato per divenire oggetto di *débat*<sup>16</sup>. Esaurita in un massimo di sei mesi la serie di assemblee pubbliche – in presenza o a distanza – che costituisce l'articolazione del dibattito, il Presidente della Commissione riferisce entro due mesi gli esiti di ciò che è emerso all'interno di un rapporto indirizzato all'ente proponente. Quest'ultimo, a sua volta, dispone di tre mesi per effettuare una motivata valutazione per decidere il destino del progetto. La formula è risultata efficace al punto tale da registrare oltre novanta dibattiti pubblici fino al 2020, quando all'emergenza Covid-19 è conseguita la diminuzione di oltre un terzo delle

<sup>12</sup> Nella nozione proposta da V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 69.

<sup>13</sup> Come affermato da G. ISAAC, *La procédure administrative non contentieuse*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Parigi, 1968, p. 15, «*droit français se signale par une indigence manifeste et générale dans l'appréhension de la notion de Procédure Administrative Non Contentieuse*».

<sup>14</sup> 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, p. 387, per cui la CNDP non possiede «alcun potere giuridico regolamentare o sanzionatorio, bensì il potere di assumere decisioni, fornire opinioni e formulare raccomandazioni».

<sup>15</sup> Nella Commissione sono designati venticinque componenti: un Presidente, due Vicepresidenti, otto membri eletti (due parlamentari e sei rappresentanti degli enti territoriali), quattro magistrati (un Consigliere di Stato, un Consigliere della Corte dei Conti, un Consigliere della Corte di Cassazione e un membro di Tribunali amministrativi e delle Corti amministrative d'appello), due personalità qualificate, due rappresentanti di associazioni per la protezione ambientale, due rappresentanti dei consumatori e degli utenti, due rappresentanti delle organizzazioni sindacali rappresentative dei lavoratori e due rappresentanti degli imprenditori o delle camere di commercio.

<sup>16</sup> La competenza dei giudici non si radica in tema di partecipazione al dibattito pubblico, in quanto – come sostenuto da 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, p. 372 – «indipendenza del soggetto titolare del potere di dirigere il dibattito e conseguente imparzialità del dibattito stesso, costituiscono, insieme, la condizione necessaria perché possa essere legittimamente limitata la sfera giurisdizionale».

richieste<sup>17</sup>. Nella maggior parte dei casi sono state suggerite modifiche che hanno condotto a cambiamenti nel progetto originale, ove non a preferire una rinuncia<sup>18</sup>.

L'esigenza di ampliare la partecipazione dell'elettorato ha altresì convinto il Parlamento ad approvare la legge organica n. 1338 e la legge n. 1339 del 15 settembre 2017 *pour la confiance dans la vie politique*, con cui si prevede l'istituzione di singoli gruppi tematici *ad hoc*, tra cui quello sulla *démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne*<sup>19</sup>. Nel quadro generale dei lavori del gruppo, la democrazia rappresentativa è pensata come abbinata, al pari di ciò che avviene in un numero crescente di Paesi, alle procedure di democrazia partecipativa. Peculiare rilievo è stato dato ai mezzi che permettessero ai cittadini di attivare procedure, in particolare il diritto di petizione e di interpellanza, o contribuire ai lavori delle assemblee parlamentari, soprattutto predisponendo meccanismi di consultazione o giurie. Nell'ottica di favorire il massimo coinvolgimento, durante il percorso di discussione parlamentare è stata attivata una piattaforma digitale sul sito della Camera bassa francese, così da garantire la più ampia inclusione delle differenti sensibilità politiche per avanzare proposte di riforma.

Più recentemente, in risposta alla crisi dei cc.dd. *gilets jaunes*, la Francia ha promosso nel 2019 l'esperienza del *Grand Débat National* quale iniziativa di mobilitazione partecipativa, pur priva di potere decisionale per i partecipanti. Il grande dibattito ha rappresentato il contenitore in cui trasferire tutte le caotiche conflittualità emerse nella società su un piano di confronto finalizzato a ripensare collettivamente le politiche pubbliche. L'assenza di una specifica procedura decisionale costituisce però il *punctum dolens* di tali forme partecipative e «infatti il *Grand Débat National* “ha lasciato aperta la questione del *sui vi*”, ovvero della traduzione in decisioni concrete delle questioni emerse nel dibattito nazionale<sup>20</sup>». Da ultimo, manifestando una mancanza di definizione del tema, l'Assemblea Nazionale ha votato la risoluzione n. 781 *pour le développement de la participation citoyenne comme pilier de notre modèle démocratique* del 3 febbraio 2022 per elevare la partecipazione dei cittadini a pilastro del modello democratico francese. Il testo invita l'esecutivo a promuovere una metodologia in grado di migliorare e

<sup>17</sup> Il dato è ricavabile dai rapporti annuali delle attività della CNDP, consultabili in [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr).

<sup>18</sup> Si confronti quanto riportato da M. TRETTEL, *La democrazia partecipativa negli ordinamenti composti: studio di diritto comparato sull'incidenza della tradizione giuridica nelle democratic innovations*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2020, p. 116.

<sup>19</sup> Oltre a quello sulla democrazia digitale e le nuove forme di partecipazione dei cittadini, figurano quali altri gruppi di lavoro quello sullo statuto dei deputati; sulle condizioni di lavoro all'Assemblea Nazionale e sullo statuto degli assistenti parlamentari; sulla procedura legislativa e sui diritti dell'opposizione; sui mezzi relativi al controllo e alla valutazione; sullo sviluppo sostenibile; sull'apertura dell'Assemblea Nazionale alla società e la sua influenza scientifica e culturale.

<sup>20</sup> Sottolinea F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), fasc. 1, 2021, p. 526, «il rischio di essere “ininfluenti ai fini della decisione pubblica”». Il timore è scongiurato laddove il legislatore si impegna a dare seguito all'attività, come per «il progetto di legge costituzionale presentato nel maggio 2018, [che] in grande parte si ispira alle sollecitazioni scaturite dal *Grand Débat National* svoltosi tra gennaio e marzo. La scelta, infatti, di presentare un nuovo progetto invece di proseguire con l'approvazione di quello precedente risiede nella volontà di legarlo più strettamente alle conclusioni del *Grand Débat National* che aveva messo ampiamente in luce l'esigenza di introdurre dei meccanismi nuovi che, nel solco della democrazia rappresentativa, costituissero un efficace richiamo alle pratiche partecipative» in P. PICIACCHIA, *Nel solco della democrazia rappresentativa: il tandem tra le due teste dell'esecutivo, il necessario rinsaldarsi del rapporto parlamento/governo e il rilancio delle riforme istituzionali (con qualche concessione alla democrazia diretta e partecipativa)*, in *Nomos*, n. 2, 2019, p. 13 s.

sviluppare approcci partecipativi garantendo, in particolare, la loro qualità, la loro trasparenza e la loro sincerità.

### 3. Appunti di una frammentata opera del legislatore italiano

Il cortocircuito della democrazia rappresentativa pervase anche l'Italia degli anni Sessanta, contribuendo a esortare quella stagione di attuazione della Costituzione del decennio successivo in cui nella gestione del potere furono coinvolti anche i territori e i lavoratori nell'ambito di profondi mutamenti economici, politici e sociali. Maturarono le condizioni politiche perché potesse realmente avvenire un'esaltazione del pluralismo territoriale. Nella rinforzata necessità di produrre una nuova fase di coinvolgimento dell'elettorato che potesse realmente connotarsi come tale, era evidente che «le autonomie regionali venissero viste in un'ottica “precipuamente partecipativa” (...) e, di conseguenza, che il “principio partecipativo” acquistasse, anzitutto, un rilievo notevolissimo nei testi degli statuti ordinari<sup>21</sup>». Dunque, tutti gli statuti delle Regioni di diritto comune inclusero il principio della «partecipazione popolare<sup>22</sup>» tra i valori della comunità regionale, taluni con un formale riferimento *sic et simpliciter*, altri con la sostanziale promessa di un impegno attivo. Essi sono stati spesso declinati nella prospettiva di una «massima inclusione<sup>23</sup>» un *favor* all'associazionismo o all'ascolto di portatori di interessi diffusi o al diritto a un'informazione plurale, a una pubblicità dell'attività istituzionale e a una trasparenza amministrativa. Ciononostante, difettò una reale opera di originalità normativa che, «unita al rimbalzo di immagini tra le Regioni<sup>24</sup>», produsse un'omologazione verso il paradigma statuale che «si deve addebitare [...] alla mancanza, in quei tempi, di una vera cultura autonomista, e soprattutto alla estrema debolezza della classe politica regionale del tempo, completamente assoggettata alle logiche dei partiti nazionali<sup>25</sup>». Inoltre, va osservato che «la riorganizzazione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni non ha indotto i partiti a decentrare la propria organizzazione<sup>26</sup>», permanendo una centralistica struttura cui demandare ogni decisione finale.

---

<sup>21</sup> V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., p. 67 s.

<sup>22</sup> «L'espressione “partecipazione popolare” può essere interpretata – come di fatto è parzialmente successo in dottrina – in due differenti modi: in senso ristretto, intendendo quegli strumenti giuridici messi a disposizione dei cittadini (singoli o per il tramite delle loro associazioni di rappresentanza) per agire concretamente in un processo finalizzato a produrre determinati effetti e al fine di incidere su tali risultanze. In senso più ampio, la partecipazione popolare comprende tutti quegli istituti giuridici che prevedono la possibilità per i cittadini (sempre direttamente o per il tramite delle loro rappresentanze politiche o sociali) e/o per altri soggetti investiti di funzioni pubbliche di concorrere all'attività normativa dello Stato o delle Regioni». Così, B. PRIMICERIO, *La partecipazione popolare all'attività legislativa: l'istituto del Referendum nella Costituzione Italiana e negli Statuti Regionali*, in *Il Diritto sanitario moderno*, n. 2, 2006, p. 94 s.

<sup>23</sup> In questo senso, «la finalità è garantire un'allargata partecipazione al dibattito che precede la decisione politica da parte – potenzialmente – di tutti i soggetti interessati», V. DE SANTIS, *La spinta partecipativa negli statuti delle Regioni italiane*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 219.

<sup>24</sup> Nella valutazione di M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992, p. 138.

<sup>25</sup> F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Cedam, Padova, 2012, p. 7 s.

<sup>26</sup> Potendo ritenere ancora oggi attuale il commento di V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., p. 29.



Successivamente, profili di democrazia deliberativa statale sono stati accolti dall'ordinamento italiano con la legge 16 marzo 2001, n. 108, di esecuzione della Convenzione ONU di Aarhus del 1998, sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, nonché dal d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, quanto alla previsione di forme di consultazione pubblica<sup>27</sup>: quando si parla di partecipazione, è l'ambiente il settore maggiormente attenzionato.

Nondimeno, a vent'anni di distanza dalla *Loi Barnier*, anche l'Italia ha potuto contare su una legislazione in materia di dibattito pubblico. L'effettiva introduzione della normativa è stata accompagnata da una difficoltosa elaborazione iniziale. L'originaria formulazione contenuta nel Codice degli appalti, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, ha subito numerosi interventi correttivi nella già critica elaborazione da parte di una molteplicità di strutture governative; tra queste, la Presidenza del Consiglio cui è stata demandata una compiuta regolazione per mezzo del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n. 76, che «reca una disciplina dell'istituto sostanzialmente coerente con i tratti peculiari della democrazia partecipativa<sup>28</sup>». All'ampio catalogo che individua l'ambito di applicazione non corrisponde un'altrettanta pluralità di componenti presso la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico, né penetranti poteri che avrebbero permesso una significativa incisione nella dinamica della progettazione di un'infrastruttura. Le modalità di indizione, lo svolgimento e la conclusione sono invece mutuati dalla procedura francese e affidati all'opera di coordinamento e supervisione di un responsabile, ma oggetto di ricorrenti deroghe legislative<sup>29</sup>.

Dal livello nazionale il dibattito pubblico ha trovato spazio anche in ambito regionale, confermando una sensibilità delle autonomie territoriali che è tuttavia stata oggetto di controversie costituzionali. Le Regioni Toscana e Puglia hanno previsto il dibattito all'interno dei loro ordinamenti attraverso – rispettivamente – la legge regionale 2 agosto 2013, n. 46, e la legge regionale 13 luglio 2017, n. 28. I giudici costituzionali non hanno condiviso il multilivello partecipativo chiarendo, con la sent. n. 235 del 2018, come «il dibattito pubblico previsto dal legislatore regionale costituisce una duplicazione di quello previsto dalla normativa statale e quindi comporta prolungamenti dei tempi dell'azione amministrativa e un aggravamento degli oneri procedurali senza che ne sussista alcuna giustificazione<sup>30</sup>». Di talché, la confusa

---

<sup>27</sup> Noto è il primo tentativo con cui Comune di Genova promosse nel 2009 la costituzione di una commissione indipendente a cui affidare la realizzazione di un dibattito pubblico per la costruzione del tratto autostradale noto con il nome di "Gronda di Genova".

<sup>28</sup> M. DI FOLCO, *Informazione, trasparenza e partecipazione democratica ai processi decisionali*, in AA.VV., *Il dibattito pubblico. Confrontarsi e decidere sulle grandi opere. Il dibattito pubblico introdotto dal DPCM 76/2018*, La Tribuna, Piacenza, 2019, p. 41, individua tali tratti peculiari «nello scambio di argomentazioni e nell'apertura ai consociati indipendentemente dalla titolarità di posizioni soggettive connesse alla decisione da adottare».

<sup>29</sup> L'ultima in ordine di tempo è stata rappresentata dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, (c.d. Decreto Semplificazioni) in cui l'art. 8, comma 6-bis, ha introdotto una norma che permette di derogare al dibattito pubblico attraverso un procedimento che coinvolge l'amministrazione aggiudicatrice, le Regioni e le Amministrazioni locali interessate fino al termine del 2023, in ragione delle conseguenze economiche dovute alla crisi sanitaria da Coronavirus.

<sup>30</sup> Con riferimento alla medesima pronuncia, la Corte costituzionale ha altresì messo in evidenza che «proprio perché si è in presenza di un prezioso strumento della democrazia partecipativa, se ne devono evitare abusi e arbitrarie

applicazione ha ostacolato una sua piena realizzazione che, attualmente, costituisce uno strumento denso di criticità pratiche, a partire dagli alti costi, che lo annovera agli occhi degli interessati più come un fastidio burocratico che come una preziosa occasione di confronto preliminare<sup>31</sup>.

#### 4. Il ruolo del decentramento nel modello partecipativo dei due Paesi

Il decentramento si connota di un forte valore democratico quando moltiplica le occasioni dei territori di avere accesso alle decisioni pubbliche. La Francia possiede una vocazione centralista di origine giacobina che dalla Rivoluzione ha attraversato l'ottocentesco modello napoleonico contraddistinto da competenze uniformi fra gli stessi enti<sup>32</sup>. Questo archetipo fu eretto a modello dal Regno di Sardegna che ne favorì l'adattamento al neonato Regno d'Italia, nella ricerca di un'unificazione amministrativa. È la seconda metà del Novecento a segnare una svolta in Francia con l'avvento dei socialisti al governo, attraverso un novero di interventi legislativi noti come "*les lois Defferre*" che vennero approvate tra il 1982 e 1986<sup>33</sup>. «Iniziando timidamente a riconoscere l'esistenza di una realtà democratica locale, molteplice e spontanea, distinta dalla democrazia del livello centrale – o "democrazia giacobina" – unitaria e volontaristica<sup>34</sup>», la Francia intese assecondare fino in fondo gli impulsi di decentralizzazione da

---

ripetizioni, in particolare con riferimento ai diversi piani (statale e regionale) su cui lo stesso deve svolgersi, pena un ingiustificato appesantimento dell'intera procedura».

<sup>31</sup> Nell'idea di P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *www.federalismi.it*, n. 32, 2020, p. 151 ss., «rimane la percezione che la normativa statale sia essenzialmente improntata, se non a una concezione funzionale della partecipazione, a un modo di guardare ai diritti dei cittadini attraverso la lente della disciplina del potere. Sembra essere sottesa a questa tecnica l'idea che debba essere assegnato al decisore pubblico un ruolo ancora centrale nel governo dei processi partecipativi. Questo assunto pare confermato anche dalla scarsa indipendenza degli organi preposti all'organizzazione e al controllo dei procedimenti e più ampiamente, [...], dal fatto che la regolazione del dibattito pubblico è stata già in partenza delegata a una fonte secondaria, con ampio conferimento di discrezionalità politica all'esecutivo».

<sup>32</sup> «In Francia, la posta in gioco chiama in causa le domande di cambiamento rivolte allo stato «giacobino», contestato per la sua posizione sovrachiana nei confronti dei cittadini e delle collettività locali e per il carattere astratto che esso imprime all'interesse generale di cui è depositario», come osservato da L. BIFULCO, *Politiche pubbliche e partecipazione. Alcune piste per la comparazione fra Italia e Francia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, fasc. 2, 2008, p. 78, connettendosi con l'argomento oggetto del *paper* per «le norme che hanno introdotto l'obbligo a discutere pubblicamente i progetti ad alto impatto ambientale. Quest'obbligo sembra aver favorito pratiche di concertazione relativamente inclusive su interventi che normalmente innescano mobilitazioni reattive di tipo NIMBY (*not in my backyard*)».

<sup>33</sup> I Presidenti dei Dipartimenti e delle Regioni ereditarono il potere esecutivo precedentemente in capo ai Prefetti di cui venne meno la tutela sopra agli atti degli enti territoriali; questi ultimi poterono contare su Assemblée elette direttamente dai cittadini le cui deliberazioni divennero oggetto del controllo giudiziario di legittimità. «Se il caso italiano offre interessanti spunti di riflessione sulle nuove tendenze del regionalismo (superando il riparto delle materie previsto nella Costituzione) nella sua finalizzazione alla promozione, impulso e sostegno dello sviluppo economico, sembrerebbe che il legislatore francese del 1982 abbia voluto in qualche modo ispirarsi a tale esperienza, allorché ha delineato la figura e il ruolo dell'ente pubblico regionale, trasformato in collettività territoriale (dal momento del funzionamento del Consiglio regionale eletto a suffragio universale diretto) ma soprattutto nelle tecniche adottate per il trasferimento delle competenze, nelle quali risulta chiaro che non ha voluto seguire la strada della netta determinazione delle competenze per ogni singolo livello della amministrazione locale» secondo S. GAMBINO, *Decentramento e Costituzione. La riforma regionale francese*, Cedam, Padova, 1986, p. 119.

<sup>34</sup> Con l'osservazione di A. DELCAMP, M.-J. TULARD, *La decentralizzazione francese: alla ricerca di un secondo impulso*, in *Amministrare*, fasc. 2, 2003, p. 192, che «la tradizionale contrapposizione fra gli eletti delle località, attenti alle realtà locali e vicini ai cittadini, e la "tecnocrazia" parigina, meno sensibile al lato umano dei problemi, ma portatrice di



tempo presenti nel Paese. Non sono mai state messe in discussione l'unità politica e l'indivisibilità amministrativa della Repubblica francese, neppure con la revisione del 2003 che ha promosso il potere di sperimentazione locale nella differenziazione territoriale, integrando una coabitazione tra il popolo francese e quello d'Oltremare<sup>35</sup>. Terzo atto, così come definito dagli stessi autori, è stata la riforma del 2014 «con l'obiettivo, ancorché non unanimemente condiviso, di ristrutturare la “millefoglie territoriale” e chiarire compiti e responsabilità tra enti<sup>36</sup>».

In Italia, oggetto di discussione fra gli studiosi fu il ruolo determinante svolto dal “fattore tempo” nel rendimento delle istituzioni poiché «il ritardo nell'attuazione della Costituzione non determina soltanto un'omissione da parte del Governo e del Parlamento, ma anche una deviazione dalle scelte originarie<sup>37</sup>». Discusso in Assemblea costituente come fosse un'ingombrante presenza, il «tormentato problema della Regione<sup>38</sup>» conflui in quello che sarebbe divenuto il Titolo V della nostra Carta fondamentale. L'evoluzione del regionalismo in Italia – nella ricostruzione più diffusa<sup>39</sup> – ha perciò faticosamente sviluppato i suoi originali intenti appoggiandosi su quattro differenti fasi all'interno delle quali la partecipazione ha avuto un ruolo vieppiù crescente, se non altro in apparenza. In una prima fase, collocabile tra l'entrata in vigore della Costituzione e gli anni Sessanta, l'idea del regionalismo trovò cittadinanza

---

una moderna visione tecnicistica e imprenditoriale dello Stato, ha continuato a essere riproposta anche negli anni immediatamente precedenti la riforma».

<sup>35</sup> I tentativi di delineare nuovi assetti territoriali hanno prodotto esiti non univoci: di fronte a un incoraggiante esordio con 9 sperimentazioni tra il 2004 e il 2006, è seguita una fase di minore attrattività tra il 2007 e il 2014 con appena 10 sperimentazioni e solo recentemente, tra il 2015 e il 2018, si è assistiti a un ritorno di interesse con 17 sperimentazioni. In siffatta analisi proposta da P. PICIACCHIA, *Dall'“unité-uniformité” alla “diversité-unité”: l'evoluzione del potere di sperimentazione locale in Francia nella prospettiva della differenziazione territoriale*, in *Nomos*, n. 1, 2019, p. 19, si mette in risalto come «il dato relativo al numero delle sperimentazioni generalizzate non è tuttavia del tutto confortante: su 36 solo 14 sono state generalizzate (la maggior parte delle quali derivanti da sperimentazioni dell'art. 37-1 Cost. mentre solo una ai sensi dell'art. 72, 4° c. Cost.), 4 sono state abbandonate e 17, alla data della rilevazione, erano ancora in corso. È mancato infine un sistematico ricorso alla valutazione *ex post* delle sperimentazioni e questo anche in considerazione del fatto che mentre la legge organica di attuazione dell'art. 72, 4° c. Cost. ha reso obbligatoria tale considerazione per le sperimentazioni avviate su richiesta delle collettività territoriali, altrettanto non vale per quelle avviate ad iniziativa del legislatore o del governo ai sensi dell'art. 37-1 Cost. che, come si è già sottolineato, non ha previsto una legge organica di attuazione del disposto costituzionale e dunque tale obbligo non è stato introdotto».

<sup>36</sup> «Ma la legge non scalfisce la complessità istituzionale che era la sua stessa *raison d'être* e rimanda l'applicazione delle principali novità al quinquennio successivo, con il rischio di inversioni di marcia» nell'opinione di M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali in Francia e Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2016, p. 893 s. L'intervento normativo, complice un'opera di *spending review* imposta dalla crisi economica, ha condotto all'obbligatorietà della cooperazione intercomunale, all'istituzione del governo metropolitano nei conglomerati urbani dotati di oltre mezzo milione di abitanti, al *favor* verso i referendum per le fusioni degli enti territoriali e al venir meno del potere di intervento dei territori senza una previa definizione delle materie di pertinenza, nota come *clause générale de compétence*.

<sup>37</sup> G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 21 ss.

<sup>38</sup> Premessa della relazione finale della Sottocommissione “Problema della Regione”, parte della Commissione per la riforma dell'amministrazione, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato – Relazione all'Assemblea costituente, Vol. II: Autonomie locali, Roma, 1946).

<sup>39</sup> Si rinvia a G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 50 ss. e ID., *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, in *Fundamentos*, n. 10, 2019, p. 93 ss.

esclusivamente negli Statuti speciali<sup>40</sup>. L'effettivo passaggio «dal regionalismo alla Regione<sup>41</sup>», accompagnata dalla sua prima evoluzione, è collocabile in un secondo stadio, tra il 1971 e il 1978, laddove le assemblee legislative appena insediate individuano nuovi strumenti di partecipazione popolare, «risposte adeguate alla crescente domanda di partecipazione politica dei cittadini attraverso nuovi assetti istituzionali pensati all'interno dei circuiti della rappresentanza classica<sup>42</sup>», pur non discostandosi troppo dai riferimenti statali<sup>43</sup>. Il terzo ulteriore momento è compreso nell'arco di tempo che copre tutti gli anni Ottanta, nel quale il sistema regionale si stabilizzò, restando però manchevole dell'opera di coinvolgimento dell'elettorato che influenzerà la spinta riformatrice sviluppatasi in concomitanza con la crisi dei partiti. Infatti, proprio in quest'ultimo tratto, il quarto, fra il 1992 e il 1999, si avviò il momento di riflessione prodromico alla revisione del Titolo V che troverà compimento all'esordio degli anni Duemila, ancorché distante dall'idea di "grande riforma" inizialmente prospettata.

Sia in Francia che in Italia il decentramento ha trovato il suo fondamento nel principio di sussidiarietà e nei servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni che sono articolati in un primo livello comunale, in un secondo sovracomunale, in un terzo provinciale e, in chiusura, in un ambito regionale<sup>44</sup>. In ambedue i Paesi oggetto della comparazione «le circoscrizioni di livello intermedio sono storicamente l'architrave dell'organizzazione periferica dell'amministrazione statale<sup>45</sup>», unitamente agli Uffici Territoriali del Governo, individuabili *ab origine* nell'articolazione delle Prefetture su base provinciale. Se da una parte la storia delle istituzioni italiane segnala una marcata prossimità a quelle francesi, dall'altra diverge il livello di autonomia di cui godono le stesse. In Francia, le Regioni non possiedono potestà legislativa,

<sup>40</sup> Trattasi di quello della Valle d'Aosta (l. cost. n. 4 del 1948), del Trentino-Alto Adige (l. cost. n. 5 del 1948), del Friuli-Venezia Giulia (l. cost. n. 1 del 1963), della Sicilia (l. cost. n. 2 del 1948) e della Sardegna (l. cost. n. 3 del 1948).

<sup>41</sup> Così nell'opera di E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, Il Mulino, Bologna, 1973, p. 9, laddove l'autore introduce tale passaggio come l'avanzamento «da un'aspirazione vagamente diffusa a una istituzione concreta e operante nell'ordinamento giuridico e del sistema politico italiano».

<sup>42</sup> F. ANGELINI, *Consigli regionali e partecipazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 234.

<sup>43</sup> Come rileva G.M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, p. 225: «Nella pratica attuazione, le uniche due forme di referendum regionali ammesse sono state quella abrogativa e quella consultiva; tra le due, la forma più frequentemente accolta negli statuti è quella abrogativa di leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi generali di competenza del Consiglio regionale».

<sup>44</sup> I primi due differiscono profondamente in quanto i Comuni italiani sono attualmente 7.904 più 565 Unioni di Comuni, mentre la Francia annovera più del doppio dei Comuni con 35.048 unità e 1.253 Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale con autonomia finanziaria (*EPCI à fiscalité propre*) e 9.065 Consorzi (*Syndicats*). Una significativa prossimità è invece presente fra le 110 Province italiane (comprendendo anche le Città metropolitane, i Liberi Consorzi Comunali e le Autonome) e i 95 Dipartimenti francesi (inclusivi di quelli d'Oltremare), nonché tra le 20 Regioni ordinarie dell'Italia (comprenditive delle 5 a statuto speciale) e le 19 Regioni della Francia (includendo le 2 d'Oltremare e le 5 *Collectivités à statut particulier*), v. il Sistema Unico Territoriale (SUT) del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali del Ministero dell'Interno e "*Les collectivités locales en chiffres 2021*", *Direction générale des collectivités locales – Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales*.

<sup>45</sup> D'altronde, «i territori provinciali e dipartimentali sono pure, tradizionalmente, lo spazio organizzativo locale degli attori economici e politici», nell'opportuna segnalazione di M. MAZZOLENI, *La riforma...*, cit., p. 887.

fungendo da organi di programmazione con limitate funzioni gestionali in materia di istruzione e formazione professionale<sup>46</sup>.

L'approccio francese è risultato manchevole nell'aprire a percorsi che potessero garantire la piena espressione dei cittadini e, insieme a essi, assicurare spazi democratici a quelle autonomie territoriali che – dalle riforme Mitterrand in avanti – hanno saputo acquisire luoghi di espressione benché il sistema fosse connotato da una marcata impronta centralista. In particolare, la tendenza è evidenziabile a partire dal 2003, quando la Costituzione venne modificata e la Francia posta al centro dell'organizzazione della Repubblica, con il tentativo di recupero di talune concessioni fatte agli enti territoriali. Malgrado ciò, l'elettorato appare vieppiù propenso a rivendicare i propri spazi di partecipazione e gli enti territoriali hanno necessariamente dovuto istituire procedure maggiormente produttive di forme di legittimità democratica delle decisioni pubbliche. I consigli regionali si sono aperti agli interventi dei cittadini che sono stati invitati a prendere parte a organi consultivi permanenti, nonché a essere parte del processo di realizzazione di bilanci partecipativi; le forme di consultazione si sono altresì dematerializzate grazie all'apporto di piattaforme *online* che hanno garantito immediati riscontri a distanza. All'evidenza, si tratta di un tentativo di trasformazione del modo con cui viene solitamente percepito il potere, intraprendendo percorsi alternativi – sovente mediante il ricorso alle tecnologie digitali – per generare nuovi processi partecipativi che rinnovino i tradizionali approcci all'Amministrazione.

I Consigli regionali italiani di inizio anni Duemila, invece, hanno inteso riprendere in considerazione il concetto di partecipazione, nello scomposto tentativo di equilibrare la «torsione personalista<sup>47</sup>» derivante dall'elezione diretta del Presidente della Regione<sup>48</sup>. Altresì, rielaborando tale concetto senza la necessità di un ancoraggio ai partiti politici, con la promozione di un coinvolgimento dell'elettorato nell'ambito di un «diritto esercitabile da chiunque in modo che, tendenzialmente, nessun interesse venga escluso e così da garantire che tutti i punti di vista possano essere adeguatamente rappresentati, a prescindere da chi ne sia il portatore<sup>49</sup>». Oltre alla previsione del referendum abrogativo, si era manifestata solamente la presenza di due tipi di referendum consultivi, «risultando perciò menomato il disegno

---

<sup>46</sup> Ancorché oggetto di riforma, all'ordinamento non sono state realizzate revisioni tali da mutare in maniera rilevante il rapporto centro-periferia, così come è stato conosciuto dal Secondo dopoguerra in avanti. Oltre alle norme costituzionali, l'assetto degli enti regionali (Corsica inclusa) è regolato dalla legislazione ordinaria, specie dal *Code général des collectivités territoriales* del 1996, lasciando che siano i codici di settore a tracciare le competenze per materia. Benché le Assemblee regionali siano elette a suffragio universale diretto, le Regioni francesi difficilmente possono considerarsi alla stregua di ente politico autonomo non vedendosi attribuita potestà di natura legislativa, ma solo amministrativa per il tramite del potere regolamentare.

<sup>47</sup> C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, p. 1, che parla di «dequotazione delle assemblee»; con riguardo al rapporto tra definizione della forma di governo regionale e rinnovati istituti di democrazia partecipativa, cfr. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, spec. pp. 176-184.

<sup>48</sup> Attraverso «le riforme Bassanini» della Pubblica Amministrazione datate 1997 e le revisioni costituzionali n. 1 (modificativa della forma di governo delle Regioni e delle materie riservate agli statuti) e n. 2 del 1999 (estensione alle Regioni ad autonomia speciale delle introduzioni legislative del 1999), nonché n. 3 del 2001 (revisione della ripartizione delle competenze normative e amministrative tra Stato e autonomie territoriali con modifica della disciplina dei relativi rapporti finanziari), prese forma l'impianto normativo che sarebbe stato confermato con il successivo referendum costituzionale.

<sup>49</sup> V. DE SANTIS, *La partecipazione...*, cit., p. 67 s.

costituzionale di uno Stato fondato sulle autonomie, nella sua anima “partecipazionista”<sup>50</sup>. Il nostro Paese è inoltre stato quello che per primo ha visto nascere al suo interno una rilevante legislazione regionale in materia di partecipazione. In particolar modo, tra le Regioni a statuto ordinario, la Toscana è stata pioniera nell’approvare la legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69, “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (successivamente modificata e integrata dalla l.r. 2 agosto 2013, n. 46)<sup>51</sup>.

Il risultato di questo approccio ha prodotto eterogenee previsioni statutarie di c.d. «democrazia procedurale»<sup>52</sup> e diretta, nella quale è stato perpetrato l’errore di continuare a racchiudere i più differenti istituti<sup>53</sup>, fondendo la partecipazione normativa e amministrativa, ma fallendo nel «rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alla società civile»<sup>54</sup>.

## 5. A mo’ di conclusione

Il confronto sistematico tra i modelli politico-amministrativi di Francia e Italia suscita da sempre interesse poiché trattasi di ordinamenti fra loro affini che nel tempo hanno realizzato un’ampia circolazione dei propri paradigmi. Con riguardo al periodo più recente, si è intensificata la spinta partecipativa nell’ambito di un rapporto centro-periferia che è stato ripensato da entrambi i Paesi mediante una coeva revisione costituzionale, pur ancorata al principio dell’unità e dell’indivisibilità repubblicana.

Il respiro del modello partecipativo regionale italiano si mostra riproducibile nei soli Paesi all’interno dei quali è costituzionalmente conferita una centrale rilevanza al primo livello di decentramento, a meno che non si voglia promuovere una siffatta disciplina partecipativa all’interno dell’articolazione dipartimentale che, come nel caso francese, risulterebbe

---

<sup>50</sup> La causa viene collocata da T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 137, nella presenza di «canali istituzionali della partecipazione regionale [che] si presentano tutti fortemente compromessi od ostruiti».

<sup>51</sup> L’esempio è stato seguito tre anni più tardi dall’Emilia-Romagna con la legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3, “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (che la l.r. 22 ottobre 2018, n. 15, avrebbe in seguito modificato e integrato). Altro laboratorio è stato quello da cui è scaturita la legge regionale dell’Umbria del 16 febbraio 2010, n. 14, “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”. Più recentemente, è stata approvata una legislazione in merito da parte dei Consigli regionali della Puglia nel 2017 e delle Marche nel 2020; tra questi interventi, si è inserita la legge della Provincia autonoma di Bolzano del 2018. A latere, si trovano delle disposizioni legislative che, pur non riconducibili a una normazione generale *ad hoc*, debbono necessariamente essere considerate integrative della disciplina regionale sulla partecipazione. Si tratta del Capo V-ter rubricato “Partecipazione negli enti locali” aggiunto dall’art. 24 della legge provinciale trentina 13 novembre 2014, n. 12, e dalla legge regionale piemontese 16 maggio 2016, n. 10, recante “Norme per la promozione della cittadinanza umanitaria attiva”.

<sup>52</sup> Categoria efficacemente definita da E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, p. 353.

<sup>53</sup> Già G. BERTI, *La parabola regionale dell’idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, n. 1, 1974, spec. p. 9, individuava come «mettere insieme fatti di partecipazione popolare e procedimenti regolati secondo i principi della tradizione statale, i legislatori regionali non potevano fare altro che piegare la partecipazione alla logica di questi procedimenti».

<sup>54</sup> Così R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo. Le regole della democrazia deliberativa*, Cedam, Padova, 2011, p. 10.

maggiormente in grado di rappresentare un diffuso strumento di coinvolgimento dei cittadini rispetto all'ambito di governo a loro maggiormente prossimo. La promozione della partecipazione potrebbe riguardare le scelte che in Francia sono quotidianamente compiute da amministrazioni che possiedono una competenza ricavabile da una molteplicità di testi normativi in materia sociosanitaria, urbanistica, scolastica e culturale<sup>55</sup>.

Lo sviluppo centripeto della democrazia partecipativa francese e le speranze italiane maggiormente riposte sulle Regioni paiono assecondare l'originaria impostazione amministrativa presente nei due Paesi. Se da una parte la Francia ha mantenuto nella statualità il suo punto di forza che contraddistingue la vincente formula di democrazia partecipativa, d'altra parte l'Italia ha proposto una moltiplicazione delle sedi di tale coinvolgimento che ha portato a ulteriore frammentazione la *vis* partecipativa. Appare evidente il nodo gordiano delle criticità emerse: una partecipazione eterodiretta non conseguente a un processo *bottom-up*. I meccanismi «di esaltazione del fenomeno partecipativo<sup>56</sup>» predisposti dall'alto non hanno stimolato l'interesse degli elettori verso un coinvolgimento attivo «nonostante tutta la retorica sulla partecipazione di cui trasudano statuti [comunali e] regionali<sup>57</sup>». Di conseguenza, l'esigenza di una legislazione regionale in materia va ricercata nella «crisi dei circuiti della *accountability* e della *responsiveness* democratica<sup>58</sup>» che ha prodotto un permanente «stato di sofferenza<sup>59</sup>». Pertanto, una nuova fase di rilancio della partecipazione è stata avanzata dal legislatore attraverso la formale istituzionalizzazione di talune pratiche allo scopo di generare una sostanziale «incorporazione delle attività deliberative nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente costituiti in una comunità o in una società<sup>60</sup>». Nel riconoscimento di questa mancanza originaria e attuale, malgrado la presenza di una stagione riformista, le realtà regionali hanno promosso una legislazione ordinaria che andasse oltre la mera attuazione delle disposizioni statutarie, approvando delle leggi generali sulla partecipazione che avessero l'ambizione di ridefinire i contenuti del coinvolgimento dell'elettorato nell'ambito dei processi democratici insiti nel proprio territorio. L'integrazione di norme e procedure di partecipazione all'interno dei percorsi decisionali ha istituzionalizzato tali pratiche, andando oltre i tradizionali appuntamenti elettorali e referendari con i quali si era soliti richiamare il dovere civico della comunità.

---

<sup>55</sup> Cfr. M. BONNARD (a cura di), *Les collectivités territoriales*, II ed., *La documentation française*, Parigi, 2002.

<sup>56</sup> E. DE MARCO, *La partecipazione...*, cit., p. 263 ss.

<sup>57</sup> «L'esperienza italiana bloccata in mezzo al guado: i governanti hanno mostrato capacità di recuperare larga parte del controllo perso in termini di attivazione della procedura. Perna centrali di tale controllo si sono rivelati il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e il requisito del *quorum* dei votanti richiesto per la validità della consultazione» è intravista da P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 47.

<sup>58</sup> A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, n. 82, 2008, p. 86; ID., *La legge toscana sulla partecipazione: una difficile scommessa*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2013, p. 334 ss.

<sup>59</sup> Come argomentato da R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 241: «Ad essere sotto accusa sono la mancanza di *responsiveness*, di *accountability* e di trasparenza, e il meccanismo stesso della rappresentanza».

<sup>60</sup> Ritrovando la concettualizzazione propria di J. HARTZ-KARP, M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs*, n. 9 (1), 2009, p. 125 ss.



In conclusione, il momento di confronto dovrà perciò sforzarsi di definire, nel differente sistema politico dei due Paesi, nonché nel successivo sviluppo istituzionale, le possibili soluzioni a una *governance* nella quale i territori possano ritrovare la loro dimensione decisionale e l'elettorato possa sentirsi coinvolto e non relegato alla periferia del sistema politico-amministrativo, pena l'accrescimento di rivendicazioni autodeterminative.