

# Partecipazione e legalità. Dilemmi e sfide

Alessandra Valastro  
Marco Damiani

Partecipazione e legalità sono oggi ad essere affiancate con frequenza, in un discorso pubblico che aspira a riappropriarsi di valori *lato sensu* democratici.

Ma come affermava Calamandrei, «nello stampo della legalità si può calare oro o piombo». D'altro canto, anche il tema della partecipazione si presta a ospitare tanto garanzie autentiche per la sovranità quanto retoriche fuorvianti per la sua effettività.

Si tratta pertanto di un accostamento che deve essere maneggiato con attenzione, per tenerlo al riparo da fraintendimenti che rischiano di alimentare e replicare le ambiguità che entrambi i concetti e le loro applicazioni recano con sé.

Uno degli snodi attorno ai quali ruotano le riflessioni sul rapporto tra legalità e partecipazione è in genere quello della trasparenza, quale condizione irrinunciabile di democraticità del potere: la partecipazione è garanzia di trasparenza, si dice; e la trasparenza è garanzia di legalità.

Si tratta di un assunto ineccepibile su un piano di principio, eppure ambiguo nelle sue attuazioni. L'assunzione sempre più acritica di questo collegamento e l'accentuazione dei suoi profili solo formali hanno infatti portato ad una proceduralizzazione della partecipazione che ne ha sovente trascurato le dinamiche sostanziali e gli obiettivi: una standardizzazione di regole procedurali che, pur guidate in molti casi dalla condivisibile preoccupazione di costruire garanzie più solide e durature, ha finito per appiattirsi su una presunzione di automatismo delle virtù legalizzanti della partecipazione. Basti pensare a referendum consultivi e consultazioni *on line*, le cui criticità in termini di inclusione e capacità di influenza sono ampiamente evidenziate dalla letteratura su tema; ma anche alle forme di dibattito pubblico che pure hanno conosciuto regolamentazioni d'avanguardia, dove tuttavia la massa critica della partecipazione è rimasta fuori o ha percorso altri canali rispetto a quello previsto e disciplinato.

Quello della «legalità per la partecipazione» è un aspetto nodale e da sempre sofferente dell'attuazione del principio partecipativo, relativo all'opportunità e al *quantum* di regolamentazione che i processi partecipativi possono sopportare, all'orientamento teleologico delle relative regole, alla disponibilità effettiva delle classi politiche a condividere la costruzione delle scelte.

Ma accanto a questo vi è il tema della «partecipazione per la legalità», rispetto al quale occorre chiedersi su quali versanti della sovranità le forme della partecipazione possono contribuire alla costruzione di norme e politiche coerenti con una legalità non *bonne a tout faire* bensì ancorata ai valori della democrazia costituzionale.

12

La partecipazione può svolgere un ruolo fondamentale di ricucitura del non facile rapporto tra legalità formale e legalità sostanziale, a condizione di salvaguardarne e rilanciarne la funzione di strumento di invero della giustizia sociale. Muovendo dall'orizzonte del modello di democrazia sociale disegnato dai Costituenti, le riflessioni proposte nei saggi che seguono si muovono su entrambi questi assi, analizzando – da un lato – i punti di forza e le criticità dei modelli regolativi volti a garantire la trasparenza e l'efficacia dei processi partecipativi, e – dall'altro – le forme della partecipazione che più di recente rivendicano espressamente la riappropriazione di sovranità nelle decisioni e azioni concrete di cura dell'interesse generale alla luce di una legalità più propriamente costituzionale.

La complessità sociale e la progressiva alterazione degli assetti tradizionali di produzione del diritto pongono interrogativi importanti circa la risignificazione di valori fondanti della democrazia, come quelli di sovranità, autonomia, solidarietà, pluralismo sociale; ma anche questioni complesse sui paradigmi classici della legalità, oggi messi in discussione da un progressivo scivolamento della validità (conformità procedurale e coerenza valoriale) verso l'efficienza.

A partire da tali considerazioni, il saggio di Marco Damiani e Alessandra Valastro si pone il compito di tracciare il frame teorico all'interno del quale collocare i saggi ricompresi nella parte monografica di questa *special issue*. Lo scopo è indagare il rapporto esistente tra società e diritto, focalizzando in particolare l'attenzione sul ruolo attribuito agli strumenti di partecipazione politica nel quadro normativo e sociale predefinito. È in questo senso che si viene a determinare il non facile rapporto fra legalità e partecipazione, del quale s'intendono esplorare talune traiettorie evidenziate dai fenomeni partecipativi più recenti.

Sull'analisi degli strumenti nuovi della partecipazione si sofferma anche il saggio di Daniela Ciaffi e Umberto Di Maggio. Gli autori pongono

attenzione alle modalità orizzontali di alcuni processi decisionali, capaci di coinvolgere all'unisono attori pubblici e privati, gruppi, associazioni e singoli cittadini attraverso lo strumento dei «patti di collaborazione». Si tratta di dispositivi particolarmente innovativi dal lato della partecipazione, che in Italia vengono formalmente ricompresi all'interno del cosiddetto «Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni». L'obiettivo del saggio è ragionare sulle potenzialità e sulle criticità della cosiddetta «amministrazione condivisa» tra attori di natura e interessi diversi, accomunati da un unico obiettivo di riferimento.

Nell'articolo di Fabio Giglioni si continua ad approfondire il tema della partecipazione con particolare riferimento alle esperienze registrate nel campo dei beni confiscati alla criminalità organizzata. In questo caso, l'obiettivo dell'autore è mettere in evidenza il coinvolgimento delle numerose organizzazioni coinvolte, capaci di fornire un contributo essenziale al dispiegamento del processo di riappropriazione sociale in tema di legalità.

Da ultimo, il contributo di Giovanni Allegretti e Sheila Holz pone attenzione nell'analisi delle forme di creatività dei processi decisionali, e sui rischi e sulle rigidità registrate in termini di efficacia e coinvolgimento dei cittadini alla vita pubblica. Al riguardo, gli autori arrivano a presentare alcune riflessioni sui «legami pericolosi» (*liaisons dangereuses*) che intercorrono tra la garanzia di continuità e i rischi di ritualizzazione dei numerosi strumenti partecipativi e sulla loro capacità di mettere in campo un contenuto di resilienza e adattabilità alle condizioni esterne.