

“Diritto” a una buona amministrazione e principio di partecipazione

Silvia Bagni

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Lucio Pegoraro

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ABSTRACT

Is there a “right” to a good administration? On a theoretical level, the authors deny its existence, as the term indicates rather a way of being of the liberal-democratic State. On a practical level, the *positivization* of this right in some systems consists of an open formula with multiple interpretations. In particular, a “good” administration should coincide with a “good” democracy, which in turn has its centre in the popular participation in the exercise of state functions, as evidenced by the new constitutions of some Andean countries.

Keywords: classifications; good administration; participation; democracy; new constitutionalism.

Esiste un “diritto” a una buona amministrazione? Sul piano teorico, gli autori negano la sua esistenza, in quanto l’espressione indica più propriamente un modo d’essere dello Stato liberal-democratico. Sul piano pratico, la positivizzazione del diritto in alcuni sistemi consiste in una formula aperta a diverse evoluzioni di senso. In particolare, una “buona” amministrazione dovrebbe coincidere con una “buona” democrazia, che a sua volta ha il suo centro nella partecipazione popolare all’esercizio delle funzioni statali, come dimostrano le nuove costituzioni dei Paesi andini.

Palabras claves: classificazioni; buona amministrazione; partecipazione; democrazia; nuevo constitucionalismo.

Diritti configurati espressamente e diritti ricavati da operazioni concettuali

Per ragionare dell'esistenza di un ipotetico diritto a una buona amministrazione, sono fondamentali alcuni passaggi. Il primo riguarda la configurabilità di diritti, attribuiti da norme o frammenti di norme, in assenza di una corrispettiva situazione di dovere giuridico. Se, nella strutturazione civilistica, diritto è configurato con la "controfaccia di un dovere in un rapporto civilistico" (Scarpelli, 1992, p. 42), nell'accezione processualistica, prevalente nelle ricostruzioni anglosassoni (ma non solo), esso viene invece a identificarsi con l'azione. Che dire però di diritti configurati dalle Costituzioni - come ad es. molti diritti sociali - che pur ponendo, in carico a taluni soggetti (il legislatore, l'amministrazione, privati), doveri di soddisfare interessi variamente individuati, non istituiscono le corrispettive azioni per concretizzarli? Forse che non meritano il nome di diritti, per il solo fatto che, appunto, non sono contemplati gli strumenti per attivarli?

La risposta non può che essere negativa, a meno di negare il valore normativo di buona parte delle prescrizioni costituzionali in materia di diritti (Crisafulli, 1985). Va peraltro collegata alla distinzione tra principi e norme. Non vi è unanimità di vedute sull'indole normativa dei principi, e si discute, in particolare, se i principi del diritto siano norme vere e proprie, come afferma taluno (Crisafulli, 1940; Gianformaggio, 1985), o meri "matrici e generatori di norme, da ricavare in esito ad una interpretazione etico-politica specificante ciascun principio nel contesto in cui deve operare" (Scarpelli, 1992, p. 39). Quanto alla loro natura normativa, occorrerà di volta in volta valutare se "riguardano direttamente comportamenti" oppure atteggiamenti, e se "determinano i comportamenti in maniera sufficiente per l'azione" (Scarpelli, 1992), il che talora manca o è estremamente labile.

Emerge allora l'importanza della strutturazione linguistica della situazione di favore protetta: affermare in una Costituzione, o in uno statuto regionale, o in un trattato, che esistono "diritti" alla pace, alla democrazia, allo "Stato di diritto", alla felicità (come pure è stato proclamato), o - veniamo al punto - a una "buona amministrazione", disgiunti da correlativi obblighi neppure sanzionabili politicamente, oltre che da qualsivoglia diritto di azione, si risolve in mero proclama politico, o viceversa possiamo accettare che la parola «diritto» sia in tal caso corretta e adeguata, alla luce dell'uso che se ne fa, non già nel linguaggio comune, ma in quello scientifico?

Ad es., affermare un "diritto" alla democrazia è tautologico: se un ordinamento assicura l'esercizio dei diritti, può essere definito «democratico» (almeno nell'accezione classica, "occidentale" del termine); il solo fatto che non li riconosca, induce a negargli quell'attributo; il fatto che configuri un diritto alla democrazia, negando i diritti che la concretizzano, non ne fa un ordinamento democratico, e non contribuisce a configurare un diritto, che è privo di contenuto; il fatto che non lo configuri espressamente (e di fatto nessun

ordinamento lo fa), non toglie che i soggetti che compongono l'ordinamento non godano dei diritti configurati.

Lo stesso vale per altre ipotetiche configurazioni di diritti, come potrebbe essere un diritto alla legalità, allo Stato di diritto, e via dicendo, sino, se si crede, alla sicurezza (che è presupposto dell'azione dello Stato e della sua stessa istituzione, non "diritto", ad onta di quello che proclama ad es., se pure con puntuali concretizzazioni, la Costituzione boliviana¹). D'altro canto, e all'inverso, non si può ignorare che singoli ordinamenti positivi possano giungere a configurare come vero e proprio diritto azionabile dai singoli in via diretta il rispetto della divisione costituzionale delle competenze tra centro e periferia, come nel caso del Messico.

Diversi sono i casi di formule altrettanto generiche, ma che non concretizzano la struttura stessa degli ordinamenti (le finalità per cui essi sorgono e sono), bensì finalità che possono essere perseguite o meno: come "pace" o, prima ancora "ambiente" (si intende, "salubre"). Qui, provvedono la legislazione attuativa e la giurisprudenza a dare concretezza ai disposti in questione, né il solo fatto che non siano previste specifiche azioni fa venir meno l'esistenza di obblighi (peraltro sanzionabili, quasi sempre, solo politicamente) a legiferare e amministrare in modo coerente con i precetti costituzionali.

Occorre poi differenziare le visioni teoretiche da quelle dogmatiche. Quale che sia il diritto enunciato, e comunque esso sia strutturato, esiste solo se è riconosciuto. Il diritto di espressione è codificato ed effettivo negli Stati Uniti, codificato ma assai meno effettivo in Venezuela o in Italia, non codificato, né giuridicamente riconosciuto per via giurisprudenziale (oppure soggetto a limiti intensissimi), in molti ordinamenti autocratici o teocratici. Non esiste però in natura, come per diritti siffatti immaginavano gli illuministi e Kant. Per tornare all'esempio di prima, il diritto alla democrazia, pure, non esiste in natura. Ogni società si organizza come crede, nella storia e attraverso il mondo, verticalmente o orizzontalmente. L'interesse a essere governati democraticamente, di cui dovrebbero essere titolari singoli e popoli, discende precisamente dal fatto che singoli e popoli si diano un ordinamento "democratico", ma non è un diritto, è la struttura della forma di Stato scelta (o a volte imposta, il che aprirebbe altre questioni). Si tratta di una nobile e condivisibile aspirazione, sulla quale pochi – qui in occidente – sarebbero disposti a transigere, ma ciò non ne fa un "diritto". È questo l'insegnamento di una scienza relativistica e "laica" quale il diritto comparato, aduso a osservare empiricamente la realtà, a osservare le differenze, a comprenderle nei loro presupposti storici, economici, culturali e giuridici (Pegoraro, 2014).

¹ V. la Parte prima, Titolo II della Costituzione boliviana del 2008.

C'è un diritto a essere amministrati, e a esserlo "bene"?

Come si configura dunque, in questa prospettiva, il c.d. "diritto a una buona amministrazione"?

Si noti, in primo luogo, che quello di cui si sta discutendo non è il diritto a essere amministrati. Pensiamo che nessuno sia così sciocco da pretendere di configurare come "diritto" quello per cui edifica una struttura ordinamentale, a livello statale o super-nazionale, come l'ordinamento europeo, o anche giù giù sino al livello delle istituzioni della società. Intendiamo dire che, chi fonda un'associazione sportiva (o uno Stato), lo fa per organizzare l'attività che vuole organizzare, ne prevede lo statuto, le dà una struttura, organi amministrativi, fondi e altri mezzi perché precisamente mandino avanti tale attività, cioè la "amministrino", e la amministrino "bene". Tutto sta perciò nell'aggettivo "buona".

La domanda è: sarebbe pensabile creare uno Stato, o un ente sopranazionale, o un ente infranazionale, o una forma associativa della società civile, perché amministri "male", perché faccia "cattiva" amministrazione? No. Quindi il diritto a una buona amministrazione è semplicemente e ovviamente il diritto a essere amministrati nel migliore modo possibile, cioè coincide con gli stessi scopi per cui (e su cui) si fonda l'ente.

Negli ordinamenti liberal-democratici, il "diritto a una buona amministrazione" non parrebbe dunque concretizzare né una norma né un principio, o quanto meno un principio che già non sia espresso con altre formule, di volta in volta più generiche o all'opposto più specifiche, enunciate a vari livelli normativi in sistemi positivi; in particolare - dove siano previste - la divisione dei poteri, la soggezione dell'amministrazione alla legge, la *rule of law*, la riserva di legge, la preferenza legislativa, il principio del giusto procedimento, le clausole sull'eccesso di delega legislativa, il principio di ragionevolezza, quello di proporzionalità, l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi, il principio di partecipazione, la sussidiarietà, l'informazione sugli atti amministrativi, l'*habeas data*, ecc., sino a singole ulteriori concretizzazioni puntuali previste a vari livelli normativi o giurisprudenziali. Dove siano già contemplati, "sopra" e "sotto", principi e/o diritti che enuncino o disciplinino le strutture, i limiti, i fini, gli scopi della (per forza di cose "buona") amministrazione, enunciare un "diritto alla buona amministrazione" potrebbe configurare un mero esercizio verbale che si interpone con carica meramente emotiva e simbolica tra altre enunciazioni delle stesse situazioni giuridiche (se pure in maniera meno scoperta di altri "diritti", come quello di resistenza, codificato in molte costituzioni).

Non casualmente, sia a livello europeo², sia a livello regionale - come nello Statuto di Andalusia³ - gli artefici delle disposizioni normative hanno sentito il bisogno di specificare in che cosa esso consista, enucleandone il

² V. art. 41 Carta di Nizza.

³ Cfr. art. 31 dello Statuto.

contenuto minimo, che non coincide con la legalità, ma neppure con la mera aspettativa di soddisfazione di un generico “buon governo”, tanto che c’è chi, come C.M. Ávila Rodríguez, ragiona in proposito di “derechos o subderechos de amplio contenido” (Ávila Rodríguez, 2009, p. 31 ss.).

In questo senso vi si fanno rientrare - ricavandoli da enunciazioni normative, da decisioni giurisprudenziali, da suggerimenti della dottrina, “diritti” o “interessi” quali quelli al contraddittorio, alla consultazione previa, all’accesso e alla motivazione degli atti, ecc. (riassumibili, secondo la nostra tesi, nel generale diritto alla partecipazione, v. *infra*, § 3 ss.).

Questo da una prospettiva statica e “interna”, dove spesso c’è contraddizione tra ciò che è già tutelato dalla legge, ciò che trova qualche riconoscimento giurisprudenziale, ciò che rappresenta un’aspirazione della dottrina.

In ottica dinamica, la formalizzazione del “diritto” a una buona amministrazione segue un percorso non inusuale nella storia delle codificazioni, segnato profondamente dalla reciproca fertilizzazione tra i vari formanti che compongono il diritto in senso oggettivo.

Sinteticamente: accade a volte che le formule che individuano una situazione di favore (o di sfavore) meritevole di protezione siano enunciate a livello normativo, e poi riempite di contenuti dalla giurisprudenza e dalla dottrina (es: *Freedom of speech and press* nel *Bill of Rights* statunitense); altre volte invece succede che dai riconoscimenti giurisprudenziali e dottrinali si giunga alla codificazione (es.: diritto all’orientamento sessuale nella Costituzione sudafricana).

Tali processi sono (quasi) sempre intrecciati. È raro che il legislatore abbia l’intuizione di inventare un “ente”, e di dargli un nome, se prima non ci sia stato dibattito dottrinale e, magari, qualche sentenza dei giudici (Pegoraro, 2001, p. 43 ss.); parimenti, nelle sue analisi la dottrina giuridica (oltre ovviamente i giudici) suole muovere dal diritto positivo, da ciò che già esiste, almeno in embrione, nei testi normativi (con le debite distinzioni per gli ordinamenti di *common law*).

Nel caso in esame, il processo è stato prevalentemente *bottom-up*, con progressive individuazioni dottrinali, giurisprudenziali e legislative di puntuali situazioni giuridiche e di azioni, e successiva codificazione nella parte alta della scala gerarchica, sotto l’ombrello di una *rubrica legis* onnicomprensiva: «diritto a una buona amministrazione».

Ciò non significa che la codificazione non sia a sua volta suscettibile di espansione a ulteriori situazioni. Una volta immessa nell’ordinamento, la formula assume una sua autonomia semantica (anche se mai disgiunta dagli usi linguistici, che però cambiano), e giuridica. Al di là delle puntualizzazioni e delle esemplificazioni operate dal potere normativo, dottrina e giurisprudenza potranno estendere per analogia, oppure utilizzando la matrice del principio, tale diritto a nuove fattispecie non ancora individuate o non esemplificate, per “coprire”, attesa la sua accezione semantica assai larga, “cose” che vanno al di là del mero rispetto delle forme dello Stato di diritto, e consentire appunto

un'evoluzione verso l'ampliamento dei concetti sottesi, e la configurazione di nuove situazioni protette. Si tratta, in altre parole e come per altri casi, di una formula elastica che fa proprie le acquisizioni giurisprudenziali e normative già positivizzate, relative a concrete manifestazioni di interessi già tutelati, ne individua un minimo comune denominatore omogeneo, e nel quadro largo di altre formule generali positivizzate (Stato di diritto, principio di legalità, ecc.) ne configura l'ispirazione comune quale autonomo "diritto" meritevole di riconoscimento a sé stante; in tal modo, grazie alla circolazione tra i vari livelli (diritto europeo, con efficacia diretta, ma anche diritto comparato, con efficacia "culturale", e diritti locali, con dubbia efficacia diretta generale a livello statale), la configurazione della "buona amministrazione" quale diritto dovrebbe essere in grado, una volta avvenuta la sua recezione nel diritto positivo, di dare impulso a tutele ancora più ampie del cittadino (e delle persone in genere) nei confronti della pubblica amministrazione.

La partecipazione come contenuto essenziale della "buona amministrazione"

Come sopra dimostrato, dunque, al di fuori dei limitati casi in cui il costituente o il legislatore abbiano positivizzato la fattispecie, attraverso una clausola generale che fa da ombrello, e al contempo da possibile valvola per il riconoscimento di vecchi, e forse nuovi, diritti soggettivi, con l'espressione "buona amministrazione" si dovrebbe più correttamente intendere quell'insieme di principi generali che, nella cultura costituzionale di matrice europea, costituiscono la struttura dello Stato democratico.

L'aggettivo "buono" richiama la misura della realizzazione piena del sostantivo a cui si riferisce, il grado di corrispondenza con il suo fine, la sua essenza. Se dunque, l'amministrazione è "buona" in quanto strutturata in maniera conforme ai principi dello Stato democratico costituzionale, allora dovremmo chiederci non tanto se esiste un diritto a una buona amministrazione, ma come intendiamo una "buona" democrazia (Spadaro, 2009, p. 2026). La traslazione dell'attributo al diverso sostantivo e la conseguente nuova domanda appaiono tanto più pertinenti in quanto inserite all'interno di un dibattito sulla natura del "diritto globale" e sulla struttura e organizzazione istituzionale dello spazio globale. Infatti, rispondere al quesito se esista un diritto alla buona amministrazione a livello globale e quale sia la sua estensione implica una riflessione su quale sia il fine di una disciplina sovranazionale di determinati rapporti giuridici, soprattutto in campo economico e sociale (Cassese, 2009, p. 5, il quale collega direttamente diritto a una buona amministrazione, diritto globale e diritto alla partecipazione).

Impostato in questo modo, tuttavia, il tema può apparire di immani dimensioni. Da un punto di vista sostanziale, infatti, è evidente come il codice genetico della democrazia consista nel riconoscimento e nella protezione della persona umana, attraverso il suo *alter ego* giuridico, ossia il "soggetto di diritto", dotato di "personalità giuridica" e dunque titolare di libertà, diritti, interessi,

prerogative. Tuttavia, il tema che qui si affronta, quello della buona amministrazione, richiama soltanto la dimensione strutturale e procedurale della democrazia, per cui ci limiteremo ad analizzare quali principi organizzativi vengono codificati all'interno delle Costituzioni, pur essendo consapevoli che le due dimensioni non possono che esistere insieme.

Volendo guardare allo "scheletro" dello Stato democratico, intenderemo il termine "amministrazione" in senso lato, non come espressione del potere esecutivo, bensì come forma organizzata della società che si sottomette a un dato ordinamento, per cui la nostra analisi includerà i principi costituzionali di organizzazione di tutti i poteri dello Stato.

Il principio organizzativo primigenio che discende direttamente dall'origine del termine "democrazia" è quello di partecipazione popolare alla definizione delle decisioni politiche. Il potere del *demos* si oppone infatti al potere di uno (tirannia) e al potere di pochi (oligarchia), al potere dei migliori e al potere dei più ricchi (aristocrazia), coinvolgendo il popolo nella gestione della *res publica*, del bene comune. Kelsen considera "la partecipazione al governo, vale a dire alla creazione e all'applicazione delle norme generali e individuali dell'ordinamento sociale che costituiscono la comunità, come la caratteristica essenziale della democrazia" (Kelsen, 1995, p. 195). Egli comprende nel diritto di partecipazione politica non soltanto la funzione propriamente legislativa, ma tutte le funzioni, in quanto si riferisce anche a «norme individuali», che notoriamente nella sua teoria delle fonti corrispondono agli atti esecutivi e giurisdizionali come provvedimenti o sentenze.

Sappiamo che la democrazia dei moderni ha in un certo senso rinnegato la sua natura originaria. La democrazia nasce, infatti, diretta, ossia il popolo, seppur nella sua accezione limitata di insieme di cittadini, maschi e maggiorenni, riunito fisicamente nell'assemblea (*ekklesia*), delibera sugli atti da adottare, siano essi leggi o provvedimenti particolari, amministrativi e a volte anche giurisdizionali (Hansen, 2003, pp. 227-229). Come afferma Rousseau, la sovranità popolare non è delegabile (Rousseau, 1977, p. 6); lo stesso principio di separazione dei poteri, ci ricorda Kelsen, è di fatto incompatibile con l'ideale democratico (Kelsen, 1995, p. 129), poiché il popolo riunito inizialmente accentra tutte le funzioni, in quanto limiti alla libertà individuale sono accettabili solo se ognuno, con la propria volontà, può partecipare all'esercizio delle funzioni statali. L'affermazione in epoca moderna del principio rappresentativo, della formula maggioritaria (tanto nell'assumere le decisioni, quanto nell'elezione dei membri del Parlamento) e del divieto di mandato imperativo sono quindi tutti elementi che allontanano il sistema dalle sue origini. Proprio uno dei maggiori sostenitori della democrazia diretta riconosceva tuttavia come tale esito fosse inevitabile in comunità territorialmente e numericamente ampie (Rousseau, 1977, p. 268).

Concesso dunque il necessario tributo al principio rappresentativo, un ordinamento "democratico" dovrebbe cercare di difendere quello di partecipazione popolare per tutto ciò che resta al di fuori dell'istituzione

rappresentativa parlamentare, poiché tale principio non è affatto relegabile tra le sole libertà politiche e gli istituti di democrazia diretta, ma si presta ad essere applicato sia in ambito amministrativo (Cassese, 2007) che giurisdizionale (Sintomer, 2007), nonché nella funzione *lato sensu* definibile di controllo. Da ciò si comprende anche perché, se da una parte democrazia diretta e democrazia rappresentativa, intese in accezione storica e pratica, siano tra loro inconciliabili, dall'altra, in quanto manifestazioni diverse del medesimo sostantivo, presuppongono entrambe un elemento partecipativo e dunque debbano essere intese come forme di organizzazione sociale fra loro integrate (Basso, 1969).

Si procederà dunque analizzando se e in che modo le Costituzioni degli Stati democratico-sociali riconoscano e promuovano il principio di partecipazione popolare nell'esercizio delle varie funzioni statali, considerandolo estensivamente, ossia non soltanto nella fase deliberativa di un qualsiasi atto, ma anche in quella propositiva, consultiva o di discussione. L'analisi sarà limitata agli ordinamenti sicuramente riconducibili al concetto di democrazia secondo la sua definizione "occidentale" (prescindendo quindi dalle fondate critiche di etnocentrismo e neocolonialismo culturale che questa stessa idea comporta) e in particolare agli Stati membri dell'Unione europea, per i quali il carattere democratico è requisito di ammissione e permanenza nell'organizzazione. Ci occuperemo inoltre del solo profilo "oggettivo" della democrazia come metodo di governo, senza attenzione al contenuto e alla qualità delle decisioni assunte, profilo che pure a nostro avviso sarebbe consustanziale alla definizione di uno Stato democratico. Infine, saranno considerate con prevalenza le clausole costituzionali, con limitati cenni alle fonti legislative o subordinate. Questo perché la presente ricerca non vuole definire l'estensione e la portata della "democrazia partecipativa", bensì, essendo funzionale alla definizione di un eventuale «diritto alla buona amministrazione», vuole porre in rilievo una "tendenza" a trasformare la partecipazione popolare da mera possibilità o scelta discrezionale del legislatore a vero e proprio dovere costituzionale in capo alle istituzioni. Questa scelta ci condurrà a escludere dall'analisi Paesi che non menzionano affatto il principio di partecipazione popolare in Costituzione, ma che, pur prevedendo tali strumenti meramente a livello legislativo, rappresentano importanti modelli giuridici sul tema. Ad es., nei Paesi Bassi, la partecipazione si estrinseca sia in senso verticale, fra i vari livelli istituzionali di governo, all'interno di un tipo di Stato unitario decentralizzato dove non sussiste gerarchia fra i diversi enti locali, sia a livello orizzontale, tra le istituzioni pubbliche e i cittadini. Il modello di governo olandese ha infatti una lunga tradizione partecipativa, consociativa, corporativa, concertativa, all'interno della quale sono applicati i principi di consultazione, cooperazione e ricerca del consenso. La partecipazione popolare alla vita pubblica assume così tanto rilievo nel Paese che uno degli obiettivi principali della legge del 2007 per il sostegno sociale (WMO) era proprio quello di superare le limitazioni che impedissero ad alcuni cittadini svantaggiati di partecipare alla vita sociale come gli altri, su un piano di uguaglianza e pari opportunità (Segoloni Felici, 2010, p. 262).

In Francia, nessun riferimento è presente in Costituzione circa la partecipazione attiva dei cittadini alla gestione del Paese, salvo la previsione del necessario consenso delle popolazioni interessate per la ratifica di trattati che incidano sulla cessione, scambio o annessione di territorio (art. 53). È noto tuttavia come l'argomento sia stato ampiamente sviluppato a livello legislativo, tanto con interventi organici, come la legge del 27 febbraio 2002 sulla «*démocratie de proximité*», quanto su singole questioni settoriali, attraverso la procedura del *débat public*⁴.

Infine, siamo consapevoli che spesso la partecipazione popolare si sostanzia in pratiche non codificate, ma radicate nella prassi; tuttavia, sempre ragionando in funzione di un "diritto alla buona amministrazione", ci pare necessario fare riferimento solamente agli istituti esplicitamente previsti dall'ordinamento, in quanto solo questi potrebbero essere assunti quali contenuto minimo del diritto e dunque come parametro di legittimità di provvedimenti o atti presi nel mancato rispetto di tali procedure.

La partecipazione nelle Costituzioni degli Stati dell'Unione europea

Nessuno degli Stati europei riconosce in modo esplicito un diritto alla buona amministrazione – salvo alcune *Comunidades Autónomas* spagnole –, che viene invece previsto a livello sovranazionale dall'art. 41 della Carta di Nizza, oggi incorporata nel Trattato sull'Unione europea. Tuttavia, la fattispecie attribuisce ai cittadini dell'Unione nei confronti delle istituzioni comunitarie una serie di pretese già singolarmente riconosciute come diritti negli ordinamenti degli Stati membri: il diritto a un trattamento equo e imparziale, il diritto alla partecipazione dell'interessato al procedimento, il diritto all'informazione e all'accesso ai documenti. La formulazione dell'art. 41 appare quindi meramente riassuntiva di situazioni giuridiche soggettive tutelate dagli Stati membri.

Visto che l'analisi del dato positivo in relazione al concetto di buona amministrazione dà esito negativo, proviamo ora ad estendere la ricerca in base al contenuto ampio che abbiamo attribuito *supra* al diritto, inteso come espressione della partecipazione popolare alle funzioni statali.

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. All'art. 2 la Repubblica portoghese viene definita uno Stato democratico basato sulla *rule of law* e su una serie di altri principi, finalizzati ad «*achieving economic, social and cultural democracy and deepening participatory democracy*». L'art. 9 a sua volta individua fra gli obiettivi fondamentali dello

⁴ *Décret n. 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public*, scaricabile dal sito http://www.debatpublic.fr/docs/pdf/decret_2002_10_22.pdf.

Stato «[...] c) To defend political democracy and safeguard and encourage citizens' democratic participation in the resolution of National problems». L'art. 48 definisce il diritto alla partecipazione: «Every citizen shall possess the right to take part in political life and the direction of the country's public affairs, either directly or via freely elected representatives». Il concetto viene nuovamente ribadito all'art. 109: «The direct and active participation in politics by men and women is a fundamental instrument in the consolidation of the democratic system, and the law shall promote both equality in the exercise of civic and political rights and the absence of gender-based discrimination in access to political office». Gli ambiti della vita nei quali la Costituzione afferma la necessità di garantire la partecipazione popolare al processo di definizione delle politiche pubbliche sono davvero ampi: il lavoro, attraverso la partecipazione dei comitati di lavoratori alla definizione della legislazione in materia lavoristica e ai processi di ristrutturazione aziendale (art. 54, c. 5), nonché attraverso la loro partecipazione all'attività sindacale (art. 55, c. 3); la salute, poiché il servizio sanitario nazionale deve essere strutturato secondo un sistema di *management* partecipativo (art. 64, c. 4); l'ambiente e la qualità della vita, dove le politiche di sviluppo sostenibile devono essere definite attraverso il maggior grado possibile di partecipazione popolare (art. 66); la maternità e la paternità, che devono essere protette, permettendo ai genitori di esercitare il loro compito educativo senza rinunciare alla propria realizzazione professionale e al proprio diritto di partecipare alla vita civica (art. 68); la vecchiaia, verso la quale devono essere attuate politiche che permettano la realizzazione della persona attraverso l'attiva partecipazione alla vita della comunità (art. 72); la funzione giurisdizionale, attraverso la partecipazione dei cittadini alle giurie, o come giudici onorari, o come esperti in alcuni tipi di processo (art. 207); l'ente locale, dove, per facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita comunitaria deve essere permessa la loro aggregazione anche in realtà associative inferiori alla parrocchia (art. 263); l'attività amministrativa, in quanto la legge deve garantire che il cittadino possa intervenire in ogni procedimento che lo riguarda (art. 67, c. 5).

Anche la Costituzione spagnola, oltre a riconoscere espressamente il diritto di partecipazione, presenta sulla carta un sistema molto articolato di forme di *empowerment* popolare. La formulazione del diritto di partecipazione ricalca in maniera quasi letterale il modello dell'art. 3 italiano: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; 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» (art. 9). A differenza che in Italia, tuttavia, il principio viene espressamente riconosciuto come diritto all'art. 23: «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». Da qui, poi, prendono le mosse numerose altre disposizioni che incorporano la partecipazione popolare nei più diversi ambiti della vita pubblica: l'educazione, attraverso l'effettiva

partecipazione di tutti gli interessati alla creazione di centri di docenza (art. 27, c. 5); il governo del territorio, grazie alla partecipazione della comunità al plusvalore generato dall'attività urbanistica degli enti pubblici (art. 47); la gioventù, con la promozione della sua partecipazione allo sviluppo politico, sociale, economico e culturale (art. 48); la giustizia, attraverso l'istituto della giuria popolare (art. 125); la sicurezza e il benessere sociali, in quanto tutti gli interessati possono partecipare all'attività degli organi competenti a intervenire in quegli ambiti (art. 129, c. 1) e infine la partecipazione dei lavoratori all'impresa (art. 129, c. 2). Appare formalmente incoerente, ma storicamente forse giustificabile, il fatto che questo articolato sistema di forme partecipative non sia stato completato dalla previsione di strumenti di democrazia diretta, completamente assenti a livello nazionale. In realtà, la contraddizione è sanata sul piano della giurisprudenza costituzionale, che ha di fatto ridotto il diritto di partecipazione alla sua forma rappresentativa, ammettendo quella diretta solo nei limitati casi previsti dalla Costituzione (Ruiz-Rico Ruiz, 2013, p. 40 ss.).

In Grecia, l'art. 5 riconosce il diritto di tutti a partecipare alla vita politica del Paese: «All persons shall have the right to develop freely their personality and to participate in the social, economic and political life of the country, insofar as they do not infringe the rights of others [...]». Specificazione del principio sono: il successivo art. 5A, che prevede il diritto di partecipare alla società dell'informazione; il diritto di petizione nei confronti di ogni pubblica autorità, previsto dall'art. 10; il diritto delle persone disabili a godere di misure che promuovano lo sviluppo della loro personalità e garantiscano la loro partecipazione alla vita politica, sociale ed economica del Paese (art. 21, c. 6); la partecipazione dei cittadini alla funzione giurisdizionale tramite la giuria (art. 97).

In Italia, l'art. 3 della Costituzione, come noto, afferma il dovere dello Stato di rimuovere gli ostacoli che, tra l'altro, impediscano l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Anche se la lettera della Costituzione indica come soggetto i lavoratori, l'interpretazione giurisprudenziale ha ben presto esteso il suo ambito di applicazione a tutti. Al di là del riferimento al principio, tuttavia, la Costituzione italiana è molto scarsa quanto a strumenti e ambiti di implementazione. La partecipazione popolare infatti viene citata nuovamente solo all'art. 102, in relazione alla funzione giurisdizionale, oltre, ovviamente, alla previsione dei tradizionali istituti di democrazia diretta (petizione, iniziativa legislativa e referendum). Il principio si concretizza in ambito pubblico nel diritto alla partecipazione al procedimento amministrativo riconosciuto in via generale dalla l. 241/1990 e ulteriormente specificato in varie normative di settore, come ad es. quella ambientale. Da ultimo, un piccolo ma significativo segno di riscatto del principio di partecipazione, anche nei confronti della rappresentanza politica, si può trovare nella sentenza 1/2014 della Corte costituzionale, che, nel cassare la normativa elettorale che prevedeva esclusivamente per l'elettore la possibilità di esercizio del diritto di voto rispetto a liste bloccate definite dei partiti, ha

affermato che le funzioni riconosciute dal legislatore ai partiti di raccordo fra la libertà di associazione e la rappresentanza politica, ex art. 49 Cost., «devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ad alla realizzazione di linee programmatiche che le formazioni politiche sottopongono al corpo elettorale, al fine di consentire una scelta più chiara e consapevole anche in riferimento ai candidati».

I Paesi scandinavi si caratterizzano per essere sempre nelle prime posizioni di classifica degli ordinamenti con un più alto indice di democrazia e un più alto livello di qualità di vita, e ciò si spiega anche in ragione del modello di governo partecipativo che tendono a implementare.

La Svezia è uno dei Paesi europei con la più lunga e collaudata tradizione di governo partecipativo, anche se qui la partecipazione è massimamente incentivata in forma organizzata o associata, essendo stato il modello elaborato sulla base delle relazioni fra organizzazioni di categoria, quindi in forma corporativa. L'art. 2, c. 3 e 4 della Costituzione proclamano: «The public institutions shall promote the ideals of democracy as guidelines in all sectors of society» e «The public institutions shall promote the opportunity for all to attain participation and equality in society». A differenza che nel caso finlandese, qui l'attuazione del principio si trova già nelle seguenti disposizioni costituzionali. Nel procedimento legislativo la partecipazione è garantita attraverso il diritto di ogni organizzazione di interesse a esprimere il proprio parere prima dell'approvazione di un progetto di legge (cap. 7, art. 2 della *Regeringsform*). Anche chi ne faccia richiesta, seppur individualmente, può essere sentito tramite invio di un parere al Governo, il quale è obbligato a rispondere per iscritto a ogni intervenuto e a motivare le proprie decisioni non conformi prima dell'invio dell'atto al Parlamento. Recentemente, il Parlamento svedese ha cercato di incentivare l'istituto del referendum a livello comunale, abbassando la soglia di firme al 10% ed eliminando la possibilità per il consiglio di opporsi al referendum. È inoltre previsto l'istituto referendario (v. *infra*) e la partecipazione si sostanzia anche in senso orizzontale tra le diverse funzioni dello Stato, visto che è previsto un organo - il Consiglio sulla legislazione, formato da giudici o ex giudici della Corte Suprema e della Corte Suprema Amministrativa - chiamato ad esprimere pareri sui progetti di legge (art. 20).

In ambito esecutivo e a livello substatale, la partecipazione è disciplinata attraverso alcune disposizioni contenute nella legge comunale del 1991, come modificata nel 2001, che prevedono l'istituto del «parere del cittadino», ossia della possibilità di presentare mozioni o progetti di legge che il consiglio comunale deve necessariamente considerare entro un tempo determinato, e l'istituto della commissione degli utenti, organo consultivo vincolante composto da comuni cittadini portatori di interessi nella materia di competenza della commissione (Cinque, Sjölander-Lindqvist, 2010, p. 310).

In Finlandia, la sez. 2, c. 2 afferma che «Democracy entails the right of the individual to participate in and influence the development of society and his or her living conditions». In ambito costituzionale, tuttavia, il principio si estrinseca

esclusivamente nel diritto di voto, a ogni livello di elezione e nei referendum (sez. 14). L'ultimo comma dell'articolo ribadisce l'impegno dello Stato nel promuovere le opportunità per l'individuo di partecipare alla vita sociale del Paese e di poter influenzare le decisioni che lo riguardano, mentre al paragrafo ancora precedente si afferma che la legge prevederà ulteriori forme di partecipazione del cittadino a livello comunale.

Altro gruppo di Paesi che si segnala quanto a previsione costituzionale del diritto di partecipazione è quello delle Repubbliche baltiche. In Lettonia, l'art. 101 della Costituzione riconosce il diritto di partecipazione alla vita pubblica: «Every citizen of Latvia has the right, as provided for by law, to participate in the work of the State and of local government, and to hold a position in the civil service» e poco oltre «Every citizen of the European Union who permanently resides in Latvia has the right, as provided by law, to participate in the work of local governments». L'ordinamento costituzionale lo sviluppa anche attraverso l'istituto del referendum, tanto legislativo, quanto diretto alla revoca del Parlamento (art. 14).

Anche in Lituania troviamo all'art. 33 l'affermazione espressa del diritto di partecipazione: «Citizens shall have the right to participate in the governance of their State both directly and through their democratically elected representatives as well as the right to enter on equal terms in the State service of the Republic of Lithuania», il quale tuttavia non è ulteriormente sviluppato a livello costituzionale. L'Estonia invece non riconosce espressamente un diritto di partecipazione ma prevede forme di democrazia diretta quali il referendum (art. 56).

Il diritto di partecipazione è riconosciuto esplicitamente anche dalla Costituzione della Slovacchia, che all'art. 30 afferma: «Citizens shall have the right to participate in the administration of public affairs directly or through freely elected representatives». Pure in questo caso l'enunciazione generale è seguita da altre clausole particolari, in tema di partecipazione politica delle minoranze etniche e di partecipazione popolare alla funzione giudiziaria.

La Slovenia riconosce a ogni cittadino il diritto alla partecipazione nella gestione degli affari pubblici, sia direttamente che attraverso gli organi rappresentativi (art. 44). Il diritto di partecipazione diretta si estrinseca nel successivo diritto di petizione (art. 45), nel diritto dei lavoratori a partecipare alla gestione delle imprese, nei modi stabiliti dalla legge (art. 75), nel diritto dei cittadini di partecipare all'esercizio della funzione giurisdizionale (art. 128), nonché negli istituti di democrazia diretta quali referendum e iniziativa legislativa.

Infine, in Romania, l'impegno dello Stato per favorire la libera partecipazione alla vita politica, sociale, culturale, economica e sportiva del Paese è costituzionalmente previsto soltanto a favore dei giovani (art. 5, c. 5).

Al di là del riconoscimento espresso, tuttavia, il principio partecipativo è implementato nelle diverse funzioni statali in un numero maggiore di ordinamenti.

Addirittura a monte della divisione del potere nelle diverse funzioni, anche la scelta dell'ordinamento per il tipo di Stato potrebbe già di per sé essere considerata indicativa di un'opzione che può essere letta alla luce del principio partecipativo (Procaccini, 2010, p. 57 ss.). L'attuazione di un decentramento politico, dal livello più basso di ente locale a quello più alto dello Stato federale, è senza dubbio espressione di una scelta organizzativa che avvicina i centri decisionali ai cittadini, anche se non necessariamente in un'ottica di partecipazione diretta. Le Costituzioni di Germania e Austria, non a caso i due Stati federali per eccellenza all'interno dell'Unione, utilizzano infatti il termine «partecipazione» in modo ricorrente, pur tuttavia riferendolo non tanto ai cittadini, bensì a una gestione del governo del territorio condivisa fra Stato centrale e *Länder*. Mentre però in Germania questa accezione esaurisce l'uso del termine (De Pretis, 2012), in Austria la Costituzione federale prevede esplicitamente il coinvolgimento dei cittadini nell'esercizio di varie funzioni pubbliche: l'art. 11, c. 6 ammette che, qualora sia necessaria una disciplina uniforme nelle materie legislative federali ad esecuzione decentrata, la legge possa prescrivere procedure di consultazione dei cittadini nella presentazione, discussione ed esecuzione del progetto; ugualmente, l'art. 117, c. 4 prevede che la legge del *Land* possa contemplare la possibilità di consultazione delle popolazioni interessate nell'attività normativa relativa a materie dei Comuni. In attuazione di tali prescrizioni e a differenza che in Germania, in Austria sono previsti a livello federale istituti di democrazia diretta: 100.000 elettori o 1/6 degli elettori in tre diversi *Länder* hanno diritto di presentare un'iniziativa legislativa popolare (art. 41); è prevista la possibilità di svolgere un referendum su progetti di legge approvati ma non promulgati, ad iniziativa della maggioranza del Consiglio nazionale o se il progetto stesso lo prevede (art. 43). L'art. 91 contempla la partecipazione dei cittadini all'esercizio della funzione giurisdizionale attraverso l'istituto della giuria. Infine, è previsto che i cittadini appartenenti alle minoranze slovena e croata residenti nel territorio dello Stato partecipino alla vita culturale, amministrativa e giudiziaria in condizione di parità rispetto agli altri loro connazionali (art. 7, c. 4).

Al di fuori dei casi di Stato federale, il riconoscimento costituzionale del diritto alla partecipazione popolare nelle decisioni pubbliche è maggiormente diffuso a livello municipale. Abbiamo già visto simili rinvii nelle Costituzioni finlandese e austriaca. Quella croata afferma, all'art. 133, c. 3: «Citizens may directly participate in the administration of local affairs, through meetings, referenda and other forms of direct decision-making, in compliance with law and local ordinances». A parte questo, la Costituzione croata prevede una forma di partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa, nei modi e limiti fissati dalla legge (art. 56, c. 4), nonché la possibilità per i cittadini comuni di diventare giudici onorari (art. 121). In Bulgaria, l'art. 136, c. 1 afferma che i cittadini partecipano al governo locale comunale sia attraverso gli organi rappresentativi eletti, sia direttamente attraverso referendum e assemblee cittadine. L'art. 139 inoltre prevede che l'attività esecutiva del Sindaco si svolga nel rispetto della

legge e in conformità con le deliberazioni del Consiglio comunale e con le decisioni del popolo. Anche in Bulgaria è poi prevista la possibilità per i cittadini di partecipare all'esercizio della funzione giurisdizionale nei casi stabiliti dalla legge (art. 123).

Nell'ambito del potere legislativo, è evidente che la prima forma di partecipazione popolare è il voto. Tale diritto politico rappresenta tuttavia l'elemento determinante della classificazione tradizionale di un regime di tipo rappresentativo, per cui il diritto a partecipare all'elezione dei membri del Parlamento è il minimo comune denominatore di tutti i sistemi che andremo ad analizzare. Elemento fungibile della classe, che rileva dunque per la nostra ricerca microcomparativa, è invece l'integrazione della democrazia rappresentativa con istituti di democrazia diretta, come iniziativa legislativa popolare, referendum e *initiative, recall*, ecc. Universalmente riconosciuto (e quindi non particolarmente qualificante in prospettiva classificatoria) è inoltre il diritto di petizione (per non dire della sua scarsa efficacia) (Orrù, 1996).

L'iniziativa legislativa popolare è prevista in Austria, Croazia, Finlandia, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna.

Le tipologie di referendum di gran lunga più diffuse negli ordinamenti europei sono il referendum costituzionale (Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Italia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna), quello sulla ratifica di trattati internazionali (Croazia, Francia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia), quelli che si svolgono negli enti locali (Belgio, Bulgaria, Finlandia, Italia, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Ungheria). Molto diffuso sulla carta, sebbene poco utilizzato nella realtà, è invece il referendum legislativo, previsto in Austria, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Ungheria. Tra tutti questi Paesi, infatti, solo in Italia l'uso del referendum è stato costante e numericamente significativo dall'implementazione legislativa dell'istituto a oggi. Infine, segnaliamo per completezza che in Bulgaria, Italia, Slovacchia e Spagna la consultazione delle popolazioni interessate è prevista per la formazione, modifica o estinzione di enti decentrati, mentre in Lettonia e Romania i cittadini possono tramite voto popolare revocare rispettivamente il Parlamento e il Presidente.

Rispetto alla funzioni giurisdizionale, e in aggiunta alla previsione degli istituti di democrazia diretta, Danimarca (art. 65), Irlanda (art. 38), Polonia (art. 182), Repubblica ceca (art. 94), Slovacchia (art. 142), Ungheria (art. 27) prevedono anche l'istituto della giuria popolare o l'integrazione di alcune corti con giudici onorari.

La partecipazione è inoltre vista come una costola del diritto all'identità dei gruppi minoritari, per cui negli ordinamenti dove la presenza di tali gruppi è significativa, le disposizioni sulla tutela identitaria includono generalmente anche la previsione del diritto a partecipare alle decisioni che riguardano il gruppo, come in Austria, Croazia, Polonia (art. 35), Slovacchia (art. 34, c. 2, lett. c).

Infine, riconosce a livello costituzionale soltanto la partecipazione dei cittadini alla funzione giurisdizionale attraverso l'istituto della giuria il Belgio (art. 150).

Una comparazione con le Costituzioni del *nuevo constitucionalismo* latinoamericano

L'analisi svolta sulle ventotto Costituzioni dei Paesi membri dell'Unione europea, il cui Trattato fondativo, oggi integrato dalla Carta di Nizza, come abbiamo visto, riconosce espressamente un diritto alla buona amministrazione, ha messo in luce come nessuna contempla tale diritto, mentre rispetto all'accezione più ampia che abbiamo proposto, pochi ordinamenti costituzionalizzano un diritto di partecipazione popolare all'amministrazione del proprio Paese e circa la metà degli Stati membri include comunque singole forme di partecipazione alle funzioni pubbliche. Tra queste ultime, le più diffuse sono quelle di democrazia diretta, anche se concretamente solo l'Italia utilizza con frequenza tali strumenti. Nei modelli di cd. «democrazia partecipativa» (Allegretti, 2011, pp. 305-306) - usando evidentemente un'endiadi - come Portogallo e Spagna, il costituente considera la partecipazione alla gestione della cosa pubblica da parte di alcune categorie di soggetti come un diritto per il cittadino e un dovere per lo Stato. In ambito esecutivo, le Costituzioni generalmente tacciono, non essendo quasi mai costituzionalizzato un diritto alla partecipazione nel procedimento amministrativo, tranne che in Portogallo. Il dato appare abbastanza sorprendente, visto che nella prassi si tratta di uno degli strumenti di partecipazione più diffusi e consolidati. Cassese, nell'analizzare la nascita e lo sviluppo del "principio" di buona amministrazione, afferma che le ultime fasi di tale processo hanno visto da una parte la consacrazione del principio nelle Costituzioni (e cita i casi di Italia e Sudafrica); dall'altra la sua espansione a livello sovranazionale e globale (Cassese, 2009, pp. 2-3). Tuttavia, come in precedenza visto per il caso europeo, si tratta del recepimento di un "principio" che viene concretizzato attraverso diritti procedurali particolari, non sempre di rango costituzionale, la cui attuazione viene dunque demandata al legislatore ordinario attraverso l'adozione di leggi generali sul procedimento amministrativo o speciali per materia.

Infine, per ciò che riguarda la funzione giurisdizionale, l'unico istituto previsto è quello della giuria popolare.

Come abbiamo osservato nel paragrafo precedente, tutto ciò non significa affatto che gli altri ordinamenti non pratichino strumenti e forme di partecipazione, bensì soltanto che presumibilmente lo facciano in via di prassi o in forme disciplinate attraverso la legislazione ordinaria. Questo ci porta a una prima evidente considerazione: la percezione e la consapevolezza della compatibilità della «partecipazione popolare» con la forma rappresentativa dello Stato democratico-costituzionale, nonché il maggior grado di "qualità" di questo tipo di democrazia è relativamente recente, come dimostra anche a livello

comunitario il fatto che la Carta di Nizza, che ha introdotto il diritto alla buona amministrazione, è stata redatta nel 2000. Inoltre, la costituzionalizzazione del diritto alla partecipazione è avvenuta soprattutto a seguito di esperienze storiche di regimi autoritari, durante la terza ondata di costituzionalismo degli anni '90, dopo la caduta dei regimi comunisti, o attorno alla fine degli anni '70 per il gruppo dei Paesi mediterranei che hanno vissuto la transizione democratica dopo lunghi periodi di dittature militari. Costituiscono eccezione a questa tesi i Paesi scandinavi, che da sempre sono ai vertici delle classifiche mondiali di qualità della democrazia, come quelli della *Freedom House* o della *Economist Intelligence Unit*, anche in relazione alle caratteristiche partecipative della loro forma di Stato.

Per verificare questa, tutto sommato scontata, conclusione diamo un'occhiata all'ultima recente ondata costituzionale, quella che ha interessato i Paesi dell'America del Sud e che è stata definita come «*nuevo constitucionalismo*». Si usa questa espressione volutamente in castigliano, per indicare un fenomeno che riteniamo in parte diverso da ciò che più comunemente è definito dai teorici generali e dai filosofi del diritto come neocostituzionalismo, ossia una nuova teoria non positivista del diritto, basata sull'osservazione di alcune caratteristiche del costituzionalismo moderno, a partire dal secondo dopoguerra, quali uno stretto nesso tra diritto e morale, un nuovo ruolo del potere giudiziario, attraverso tecniche di interpretazione basate sul bilanciamento fra diritti e principi, un rapporto imprescindibile con un concetto sostanziale di democrazia. Dal punto di vista formale e istituzionale, tutto ciò è sostenuto dal riconoscimento della normatività della Costituzione, e quindi dalla sua diretta applicabilità e prescrittività, dalla sua natura principialista, determinante nel distinguere l'ermeneutica costituzionale da quella legislativa, e infine dalla superiorità della Costituzione come fonte, garantita dal ruolo oggi centrale del controllo giurisdizionale di costituzionalità delle leggi (Bongiovanni, 2011).

Nel «*nuevo constitucionalismo*» latinoamericano si ritrovano le caratteristiche del neocostituzionalismo, ma il primo ne rappresenta anche un'evoluzione (Carducci, 2013), attraverso una spiccata accentuazione nell'impianto costituzionale di alcuni elementi procedurali e sostanziali, quali l'interculturalismo e il pluralismo giuridico, il biocentrismo e la difesa della natura e, infine, la partecipazione popolare. Si tratta anche di un ambito territorialmente determinato e temporalmente più ristretto, potendovisi includere, per alcuni già la revisione della Costituzione brasiliana del 1988, sicuramente la nuova Costituzione colombiana del 1991, fino alle Costituzioni di Ecuador (2008), Bolivia (2009) e Venezuela (1999-2009).

Nessuno di questi Paesi riconosce espressamente un diritto alla buona amministrazione; tuttavia, a differenza che nel caso europeo, la partecipazione popolare ha una presenza massiccia nelle Costituzioni e appare elemento determinante della forma di Stato, tanto che in altra sede abbiamo avanzato precisamente una nuova proposta classificatoria in tal senso (Bagni, 2013). Nella Costituzione venezuelana il termine «partecipazione» ricorre 60 volte, in quella

colombiana 67, nella boliviana ben 74 e in quella ecuadoriana addirittura 106. La partecipazione popolare è evidentemente considerata parte del nucleo vitale dei nuovi regimi democratici, permea di sé come principio-guida ogni ambito della politica pubblica, trova espressione non soltanto in tutte le funzioni classiche dello Stato, in forme più elaborate che in Europa, bensì è addirittura alla base della creazione di nuove funzioni, variamente denominate, come il «poder ciudadano», il «poder electoral» o la «función de transparencia y control social» (de Cabo de la Vega, 2011, p. 9 ss.).

La Bolivia definisce la proprio forma di Stato, all'art. 11, come «democrática participativa, representativa y comunitaria», che si sviluppa «por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa». Il diritto alla partecipazione è così definito: «Artículo 26.I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres»⁵.

La gestione partecipativa delle politiche pubbliche è prevista nei seguenti ambiti: salute (artt. 18 e 40), erogazione dei servizi di base come l'acqua, la luce e il gas (art. 20), gioventù (art. 59), educazione (art. 78 ss.), lavoro ed economia (art. 313 ss.), bilancio e spesa pubblica (art. 321), ambiente (art. 343 s.), risorse naturali (art. 351 s.), gestione dell'acqua (art. 374), catena produttiva energetica (art. 378), preservazione dell'Amazzonia (art. 391).

Per quanto attiene alla funzione giurisdizionale, si afferma che il relativo potere emana dal popolo e che uno dei principi organizzativi è quello di partecipazione cittadina (art. 178). Addirittura, lo stesso Consiglio della Magistratura, organo disciplinare e di controllo dei giudici, si ispira al principio di partecipazione popolare (art. 193).

Altro elemento innovativo è la previsione del metodo elettivo per alcuni ruoli della pubblica amministrazione, come l'*Órgano Electoral Plurinacional*, e addirittura del giudiziario: sono infatti eletti a suffragio universale, su liste di candidati previamente selezionate dall'Assemblea nazionale, i magistrati del Tribunale Supremo di Giustizia (art. 182), del Tribunale Supremo Agroalimentare (art. 188), del Consiglio della Magistratura (art. 194) e infine del Tribunale costituzionale plurinazionale (art. 198).

⁵ L'articolo prosegue specificando le forme della partecipazione: «II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. 3. Donde se practique la democracia comunitaria, los procesos electorales se ejercerán según normas y procedimientos propios, supervisados por el Órgano Electoral, siempre y cuando el acto electoral no esté sujeto al voto igual, universal, directo, secreto, libre y obligatorio. 4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios. 5. La fiscalización de los actos de la función pública».

Infine, troviamo un titolo della Costituzione dedicato a una funzione pubblica ulteriore rispetto alla tripartizione classica, ossia quella di partecipazione e controllo sociale (art. 241 ss.). Si tratta di una funzione svolta dalla società civile organizzata, che affianca gli altri organi statali nella gestione della cosa pubblica in tutte le sue fasi, dalla elaborazione delle politiche, attraverso la loro implementazione, fino al controllo sui risultati. La partecipazione viene dunque costruita come un diritto soggettivo, come una funzione pubblica e come un organo dello Stato, risultando pertanto impossibile che una qualsiasi attività pubblica possa essere svolta prescindendo dal rispetto di questo principio.

In Colombia, uno dei fini dello Stato è quello di «facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación» (art. 2). Anche qui il diritto alla partecipazione viene esplicitamente definito: «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática» (art. 40). Le forme di partecipazione democratica vengono ulteriormente specificate in un capitolo a ciò dedicato ma, nuovamente, a fianco dei più tradizionali strumenti di democrazia diretta («el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato») vengono elencati anche «las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales» quali meccanismi democratici di rappresentazione delle differenti istanze di partecipazione, concertazione, controllo e vigilanza della gestione pubblica (art. 103).

Tra gli ambiti di intervento pubblico nei quali il principio partecipativo deve essere assicurato troviamo l'educazione (art. 41), i giovani (art. 45), la salute (art. 49), i consumatori (art. 78), l'ambiente (art. 79), la pubblica amministrazione (art. 270), la programmazione dello sviluppo (art. 342), la spesa pubblica (art. 356).

L'Ecuador è il Paese che prevede il sistema di partecipazione cittadina più articolato (Morales Viteri, 2008). L'art. 1 della Costituzione afferma che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita «a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución». Non bisogna tuttavia interpretare in senso restrittivo la lettera della disposizione, che non si limita a richiamare le forme di democrazia diretta collegate ai diritti politici, in quanto la Costituzione, oltre a queste, individua o introduce forme aggiuntive di partecipazione popolare, come ad es. il volontariato sociale (art. 97); i Consigli nazionali sull'uguaglianza (art. 156 s.), che si occupano di vigilare sull'implementazione delle politiche pubbliche in forme non discriminatorie e si ispirano al principio di partecipazione cittadina; la funzione di trasparenza e controllo sociale, che si esercita attraverso il Consiglio di partecipazione cittadina

e controllo sociale, diretta espressione della cittadinanza, il Difensore del popolo, il Revisore generale dello Stato e le soprintendenze (art. 204).

Ai diritti di partecipazione è dedicato un intero capitolo della Costituzione (art. 61 ss.) che li specifica come segue: «1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable». Tuttavia, la partecipazione è contenuta in altri titoli e capitoli, poiché, come nella Costituzione boliviana, essa viene di volta in volta presentata come diritto soggettivo, funzione dello Stato o sua forma organizzativa. Troviamo infatti, oltre ai diritti di partecipazione, l'art. 85, rubricato «Politiche pubbliche, servizi pubblici e partecipazione cittadina», che vincola la realizzazione delle funzioni statali al coinvolgimento della comunità («En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades»), mentre nel titolo IV «Partecipazione e organizzazione del potere» si introduce il concetto di «poder ciudadano», che si esprime nelle forme e secondo i principi della partecipazione alla definizione, pianificazione e controllo delle politiche pubbliche (art. 95 ss.).

Gli ambiti nei quali è prevista espressamente una gestione partecipata degli interessi pubblici sono: la comunicazione (art. 16), la sicurezza sociale (art. 34), la terza età (art. 38), la gioventù (art. 39), l'infanzia e l'adolescenza (art. 45), la disabilità (artt. 47 e 48), l'amministrazione pubblica (art. 227), il regime di pianificazione dello sviluppo (artt. 276-279), l'educazione (art. 347), la salute (art. 359), il sistema di comunicazione sociale (art. 384), l'ambiente (artt. 395-398), la protezione della biodiversità (art. 405). Nell'amministrazione della giustizia, l'accesso alla funzione è regolato, fra gli altri, dal principio di partecipazione cittadina (art. 170), mentre rappresenta di per sé una forma di inclusione e di attuazione dei principi di partecipazione, plurinazionalità e interculturalità il fatto di riconoscere il sistema di amministrazione della giustizia delle comunità indigene (art. 171).

In Venezuela, il fine di realizzare una società democratica e partecipativa viene posto fin dal preambolo della Costituzione e questi due attributi vengono riconosciuti al governo della Repubblica all'art. 6. Il diritto alla partecipazione viene definito all'art. 62: «Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la

formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica»⁶. Successivamente, l'art. 70 elenca quali sono gli strumenti di esercizio della partecipazione, articolati seguendo le diverse funzioni statali, a testimonianza di come la partecipazione sia vista a tutto tondo, come elemento costitutivo per il perseguimento del bene pubblico: «Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad».

Come si vede, anche in Venezuela le forme di partecipazione popolare vanno molto al di là degli strumenti di democrazia diretta e coinvolgono organi e funzioni particolari, come il *poder electoral* (art. 292 ss.), organizzato anch'esso secondo il principio di partecipazione cittadina, e il *poder ciudadano* (art. 273 ss.), potere indipendente, composto da diversi organi quali il Difensore del popolo, la Procura e il Revisore generale della Repubblica, che insieme integrano il Consiglio morale delle Repubblica, con funzioni di controllo e vigilanza sull'etica pubblica, la tutela dei beni comuni, la formazione di una cultura democratica e solidale, ecc.

Ambiti di attuazione della partecipazione sono il sistema di prevenzione e sicurezza cittadina (art. 55, c. 2), la salute (art. 83), la sicurezza sociale (art. 86), l'impresa (art. 91), l'educazione (art. 102), il lavoro e la cooperazione sociale (art. 118), l'ambiente (art. 127), lo sviluppo del territorio (art. 128), l'amministrazione pubblica (art. 141), il regime socio-economico (art. 299). Infine, anche in Venezuela una parte della funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati eletti direttamente dal popolo, come previsto dall'art. 258 per i giudici di pace.

Il medesimo schema si ripete dunque un po' in tutti gli ordinamenti, così come troviamo ovunque la scelta di introdurre ogni possibile forma di democrazia diretta, dalla consultazione all'assemblea cittadina (*cabildo*), dall'iniziativa legislativa al referendum, dal plebiscito alla revoca del mandato.

Uno degli ambiti fondamentali della partecipazione in questi Paesi è quello relativo alle comunità indigene, alle quali viene ovunque riconosciuto il diritto alla *consulta previa* in ogni questione che attenga al governo della loro

⁶ Il diritto di partecipazione, in termini più marcatamente politici, viene espresso anche nell'art. 132: «Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social».

comunità e del loro territorio (art. 304 Bolivia, art. 329-330 Colombia, art. 395 Ecuador, art. 119 ss. Venezuela).

Altro livello di governo in cui la partecipazione popolare viene massimizzata è quello locale (art. 270 ss. Bolivia, art. 311 ss. Colombia, artt. 238 e 251 Ecuador, art. 168 ss. Venezuela). In Bolivia si prevede che lo Statuto degli enti decentrati debba essere elaborato in forma partecipativa (artt. 275 e 282). In Colombia, è previsto che Governatori e Sindaci possano consultare la popolazione su questioni di interesse per la comunità e, al contrario, che i cittadini possano presentare progetti in materie di competenza dell'ente, il quale è obbligato a prenderli in considerazione, possano esprimere il loro parere su richiesta dell'autorità ma anche su iniziativa del 10% dell'elettorato, e infine possano eleggere rappresentanti nelle imprese che svolgono servizi per l'ente (art. 106). In Venezuela, l'art. 18, nel prevedere un regime speciale per la città di Caracas, prescrive che il suo governo mantenga i caratteri di democraticità e partecipazione. Più in generale, l'art. 168 prescrive che nei Municipi, unità di autonomia territoriale primaria, l'attuazione delle competenze decentrate debba avvenire attraverso la partecipazione cittadina alla definizione ed esecuzione delle politiche nonché alla valutazione dei risultati di gestione. Inoltre, l'art. 184 impone, tanto a livello nazionale che municipale, l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, devolvendo servizi alle comunità e alle organizzazioni vicinali, nonché alle imprese autogestite e cooperative (art. 184).

Infine, seppur in misura minore, troviamo riferimenti al diritto alla partecipazione anche in altre Costituzioni del continente sudamericano, come quelle di Brasile, Cile, Paraguay, Perù e Uruguay, soprattutto in tema di consultazione delle popolazioni indigene per le questioni relative al loro territorio e di partecipazione cittadina all'interno delle comunità locali. In particolare, il Paraguay, in linea con Bolivia ed Ecuador, definisce il proprio regime come «democrazia rappresentativa, partecipativa y pluralista» (art. 1, c. 2) ma riconosce esplicitamente come «diritto alla partecipazione» soltanto quello dei popoli indigeni (art. 65), mentre la partecipazione alla gestione dello Stato è riconosciuta come mero diritto politico (art. 117).

Conclusioni

Il confronto fra le Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea e quelle dell'ultima ondata del costituzionalismo nel continente sudamericano ha messo in luce, dal punto di vista formale, due aspetti particolari (ricordiamo che un'analisi sostanziale, sulla reale implementazione di questi concetti, nonché sul *feedback* prodotto quanto a maggiore "democraticità" delle decisioni così assunte, esula dalla presente ricerca): una tendenza, nelle Costituzioni più recenti, all'introduzione di strumenti di partecipazione popolare, ma, d'altro canto, un diverso modo di integrare il concetto nella forma di Stato democratica fra Europa e America latina. Ciò può rappresentare uno degli argomenti a sostegno della

posizione di coloro che riconoscono l'esistenza di qualcosa di effettivamente "nuovo" nel «*nuevo constitucionalismo*» latinoamericano (Carducci, 2012, p. 319).

Abbiamo visto come in Europa il diritto alla partecipazione, soprattutto nell'ambito della funzione amministrativa e di quella giurisdizionale, per lo più non sia costituzionalizzato, mentre nella funzione legislativa gli istituti di democrazia diretta siano limitatamente diffusi e scarsamente praticati. Abbiamo inoltre riconosciuto che in molti dei casi esclusi dall'analisi si possono trovare forme di partecipazione a livello di prassi amministrativa o di normativa legislativa. La partecipazione popolare, dunque, in quanto elemento costitutivo degli ordinamenti democratici, non è una novità in sé. Lo è invece il modo di intenderla, che è ciò che davvero differenzia oggi il costituzionalismo europeo da quello latinoamericano. In America del Sud la partecipazione è riconosciuta a livello costituzionale in tutte le sue possibili dimensioni giuridiche: come diritto soggettivo autonomo, come funzione o potere statale, come organo dello Stato, come principio-guida delle politiche pubbliche. La ricchezza nelle forme di espressione e negli ambiti in cui si può manifestare (si pensi, ad es., alla revoca degli eletti, all'elezione diretta dei magistrati, ai bilanci partecipati, modello autoctono circolato a livello internazionale e oggi importato anche in molti Comuni italiani) testimoniano il ruolo centrale che viene riconosciuto alla partecipazione popolare come quintessenza della democrazia. Si cerca di risolvere l'insanabile conflitto fra democrazia rappresentativa e diretta senza rinunciare alla prima, ma moltiplicando i luoghi di manifestazione della volontà popolare nell'esercizio di tutte le funzioni statali e in tutti i livelli di governo. Gli strumenti di democrazia diretta e partecipazione all'interno di tali Costituzioni sono presentati come espressione di un potere controegemonico (de Sousa Santos, 2003 e 2012) -, e quindi non solo in qualità di strumenti integrativi della democrazia rappresentativa, o correttivi dei suoi limiti intrinseci (ad es., in relazione alle distorsioni che ogni formula elettorale necessariamente produce rispetto alla reale rappresentatività della società, la previsione di seggi garantiti ai popoli originari) bensì anche come nuovo potere pubblico, quello di controllo e trasparenza, che dunque assicura una partecipazione popolare istituzionalizzata nella fase finale del processo implementativo delle politiche pubbliche, ossia quello della rendicontazione; se non addirittura come elemento costitutivo di una forma di Stato originale, innestata su quella liberal-democratica ma potenzialmente foriera di una nuova identità. I più recenti processi costituenti latino-americani (Venezuela, Ecuador e Bolivia), con il loro contenuto innovativo in termini di partecipazione, affondano senza dubbio le radici nelle rivendicazioni dei popoli indigeni che, all'inizio degli anni '90, trovarono finalmente una forma espressiva rilevante per le istituzioni dei rispettivi Governi - plasmate dalla cultura giuridica occidentale - anche grazie all'adozione di determinati strumenti di diritto internazionale, quale la Convenzione n. 169 dell'OIL sui popoli indigeni e tribali del 1989, lo *UN Statement of Common Understanding on Human Rights-Based Approaches to Development Cooperation and Programming* del 2003 e da ultimo la Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Diritti

dei Popoli Indigeni del 2007, i quali riconoscono come diritto o principio fondamentale, dei singoli e dei popoli, quello alla partecipazione e alla consulta previa. Il diritto internazionale dei diritti umani ha svolto dunque un ruolo propulsivo di omogeneizzazione e fertilizzazione di queste nuove esperienze. Tuttavia, il debito di questi ordinamenti costituzionali al diritto internazionale – evidentemente di matrice occidentale – dovrebbe terminare qui, se essi volessero realmente far fiorire le potenzialità contenute nella teoria del diritto del *nuevo constitucionalismo*, o quantomeno, essi dovrebbero pretendere di “rinegoziare” alla pari, ossia senza rinnegare la propria identità, che invece è spesso il dazio da pagare per essere ammessi al club delle “nazioni civili”. Ci si riferisce, ad es., all’interpretazione convenzionalmente conforme di alcuni diritti costituzionali, che può condurre a forti tensioni interne rispetto alle tematiche più delicate del pluralismo giuridico, come nei casi Lacochoa e Taromenane, risolti nel 2014 dalla Corte costituzionale dell’Ecuador⁷.

Se un vero e proprio diritto alla buona amministrazione non è stato trovato in nessuno degli ordinamenti considerati, è indubbio che, nella sua accezione estensiva, esso rappresenti invece la sfida del costituzionalismo del nuovo millennio. Una sfida, perché tanto in Europa quanto in America latina, a prescindere dal rilievo costituzionale o meno del principio, sul piano dell’attuazione concreta la strada da percorrere è ancora lunga e costellata di insidie. Una di queste è, a nostro avviso, il concetto di “diritto globale”, ciò che di più distante può esserci rispetto all’idea di “buona amministrazione” come delineata nel testo, in quanto allontana ancora di più i centri decisionali dalla popolazione. Questa affermazione può essere più facilmente condivisibile sul piano del diritto prodotto dalle organizzazioni internazionali, il cui deficit democratico è sotto gli occhi di tutti, ma lo è altrettanto anche se intendiamo il diritto globale come *soft law* auto-prodotta dagli stessi attori del mercato globalizzato, in quanto tali attori non sono altro che i poteri forti dell’economia, della finanza e della politica internazionale, che non rappresentano se non sé stessi e i propri interessi.

⁷ Nel primo caso (sentenza n. 113-14-SEP-CC del 30 luglio 2014) la Corte ha dichiarato non competenti le autorità giudiziarie indigene rispetto a casi di omicidio avvenuti in territorio indigeno e fra membri della comunità per la ritenuta incompatibilità delle sanzioni penali previste dal diritto tribale (quali ad es. la gogna, le frustate o il lavoro gratuito per la comunità) con il diritto alla vita e alla dignità umana riconosciuto a livello internazionale; nel secondo (sentenza n. 004-14-SNC-CC del 6 agosto 2014) la Corte è intervenuta per ripristinare una situazione paradossale, venutasi a creare in applicazione del caso Lacochoa, dove le autorità pubbliche avevano incriminato per genocidio alcuni membri della comunità indigena Waorani, in recente contatto, per aver ucciso, per ragioni di vendetta, un numero consistente di componenti di un altro gruppo in isolamento volontario, mettendone a rischio la stessa sopravvivenza come popolo. In questi casi, l’applicazione di concetti giuridici propri della cultura occidentale contrasta con la natura dichiaratamente interculturale e plurinazionale dello Stato.

L'Unione europea da tempo cerca di superare il suo deficit democratico⁸, e con il Trattato di Lisbona è stato per la prima volta introdotto a livello sovranazionale uno strumento tipico della democrazia diretta statale: l'iniziativa popolare. Tuttavia, l'Unione resta ancora molto lontana dalla forma di Stato democratica che abbiamo identificato come base di partenza minima per il riconoscimento del diritto a una buona amministrazione. Innanzitutto, in quanto non presenta nemmeno la condizione di comparabilità di partenza, visto che è vero che il Parlamento europeo viene eletto direttamente dal popolo, ma d'altro canto trattasi di un organo che non svolge le funzioni proprie di una Camera rappresentativa all'interno di uno Stato. In secondo luogo, la sedicente «iniziativa popolare europea» è istituto diverso anche dalla versione minimale di iniziativa legislativa popolare presente in ordinamenti come quello italiano. Le soglie di firme per la presentazione delle proposte sono difficili da raggiungere, dovendosi raccogliere un milione di firme distribuite su almeno sette Stati membri. Inoltre, la proposta non corrisponde a un vero e proprio «progetto di legge» (o di regolamento o direttiva, in ambito comunitario), ma più modestamente si tratta di uno strumento di pressione per sottoporre all'attenzione della Commissione argomenti rilevanti per i promotori e rispetto ai quali la Commissione mantiene totale discrezionalità circa il se, il quando e il come affrontarli a livello comunitario, pur dovendo dare una motivata risposta ai promotori entro tre mesi dalla presentazione dell'iniziativa.

Nonostante la lodevole iniziativa, nemmeno il caso dell'UE rappresenta una contraddizione rispetto alla conclusione cui si è giunti alla fine di questa ricerca, ossia che il potenziamento della cd. *global law* si traduca in un ulteriore restringimento degli spazi di partecipazione popolare e vada perciò stesso a limitare il concetto "ampio" di buona amministrazione a livello statale assunto nel testo.

Bibliografia

- ALLEGRETTI, Umberto. "Democrazia partecipativa". *Enciclopedia del diritto*. Giuffrè, Milano, annali IV, 2011. (pp. 295-335).
- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María. "El derecho ciudadano a una buena administración" in GUTIERREZ RODRÍGUEZ, Francisco (ed.) *El derecho de la ciudadanía a una buena administración*. Malaga, ed. Oficina del Defensor del Ciudadano/a, 2009. (pp. 29-123).
- BAGNI, Silvia. "Dal Welfare State al Caring State?", in BAGNI, Silvia (a cura di) *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*. Filodiritto, Bologna, 2013. (pp. 19-59).
- BASSO, Lelio. "Per uno sviluppo democratico dell'ordinamento costituzionale italiano" in AA.VV. *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea*

⁸ Cfr. *La governance europea. Un libro bianco*, pubblicato dalla Commissione nel 2001 scaricabile dal sito http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2001/com2001_0428it02.pdf.

- costituente, IV, Aspetti del sistema costituzionale*. Firenze, Vallecchi, 1969. (pp. 10-36).
<http://www.leliobasso.it/documento.aspx?id=1c49f66e3ab39a8cdd7cac53f5a48945>
- BONGIOVANNI, Giorgio. "Neocostituzionalismo". *Annali dell'Enciclopedia del diritto*. Milano, Giuffrè, 2011. (pp. 749-772).
- CARDUCCI, Michele. "Epistemologia del Sud e costituzionalismo dell'alterità". *Diritto pubblico comparato ed europeo*. Giappichelli, Torino, n. 2, 2012. (pp. 319-325).
- CARDUCCI, Michele. "La Costituzione come «ecosistema» nel *nuevo constitucionalismo* delle Ande, in BAGNI, Silvia (a cura di) *Dallo Stato del bienestar allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano*. Filodiritto, Bologna, 2013. (pp. 11-17).
- CASSESE, Sabino. "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato". *Rivista trimestrale di diritto pubblico*. Milano, Giuffrè, n. 1, 2007. (pp. 13-41).
- CASSESE, Sabino. "Il diritto alla buona amministrazione". Relazione alla "Giornata sul diritto alla buona amministrazione" per il 25° anniversario della legge sul "Síndic de Greuges" della Catalogna, Barcellona, 27 marzo 2009. (pp. 1-12). <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>
- CINQUE, Serena - Annelie, SJÖLANDER-LINDQVIST. "L'evoluzione degli esperimenti partecipativi in Svezia" in VALASTRO, Alessandra (ed.) *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*. Napoli, Jovene, 2010. (pp. 305-320).
- CRISAFULLI, Vezio. "A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa". *Jus*. Università cattolica del Sacro Cuore, vol. I, 1940. (pp. 193-214).
- CRISAFULLI, Vezio. "Le norme "programmatiche" della Costituzione" in CRISAFULLI Vezio. *Stato, popolo, governo*. Milano, Giuffrè, 1985. (pp. 53-87).
- DE CABO DE LA VEGA, Antonio. "Los mecanismos de democracia participativa en el nuevo constitucionalismo latinoamericano". *Revista General de Derecho público comparado*. Madrid, Iustel, n. 9, 2011. (pp. 1-41).
- De PETRIS, Andrea. *Gli istituti di democrazia diretta nell'esperienza costituzionale tedesca*. Padova, Cedam, 2012.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura (ed.). *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*. Enna, Città aperta, 2003.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Derecho y emancipación*. Quito, Corte Constitucional para el Periodo de Transición, 2012.
- HANSEN, Mogens H. *La democrazia ateniese nel IV secolo a.C.* Milano, Led Edizioni universitarie, 2003.
- KELSEN, Hans. *La democrazia*, trad.it., Bologna, il Mulino, 1995.

- MODUGNO, Franco. "Principi generali del diritto". *Enciclopedia giuridica*. Vol. XXIV, Roma, Treccani, 1991. (pp. 1-24).
- MORALES VITERI, Juan Pablo. "Los nuevos horizontes de la participación" in ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008. (pp. 155-200).
- ORRÙ, Romano. *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà: evoluzione storica e profili comparatistici dello ius postulandi*. Torino, Giappichelli, 1996.
- PEGORARO, Lucio - Angelo, RINELLA. *Le fonti nel diritto comparato*. Torino, Giappichelli, 2000.
- PEGORARO, Lucio. *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*. Bologna, BUP, 2014.
- PROCACCINI, Margherita Maria. "Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo" in VALASTRO, Alessandra (ed.) *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*. Napoli, Jovene, 2010. (pp. 57-80).
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du contrat social*. Paris, Éditions du Seuil, 1977.
- RUIZ-RICO RUIZ, Catalina. "Hacia la innovación en el Estado autonómico a través de las leyes de participación: una perspectiva constitucional". *Deliberación. Revista para la mejora de la calidad democrática*. Gobierno de Aragon, n. 3, 2013. (pp. 39-58).
- SCARPELLI, Uberto. "Diritti positivi, diritti umani: un'analisi semiotica" in CAPRIOLI, Severino - Ferdinando, TREGGIARI (ed.), *Diritti umani e civiltà giuridica*. Perugia, Pliniana, 1992. (pp. 31-44).
- SEGOLONI FELICI, Carla. "La partecipazione orizzontale e verticale nei Paesi Bassi: le relazioni fra i piani della «casa di Thorbecke» e il caso della WMO" in VALASTRO, Alessandra (ed.) *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*. Napoli, Jovene, 2010. (pp. 263-304).
- SINTOMER, Yves. *Le pouvoir au peuple. Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. Paris, La Découverte, 2007.
- SPADARO, Antonino. "Costituzionalismo versus populismo. (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)" in BRUNELLI, Giuditta - Andrea, PUGIOTTO - Paolo, VERONESI (ed.) *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*. Napoli, Jovene, 2009. (pp. 2007-2042).

Silvia Bagni è ricercatrice di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Bologna.

Contatto: silvia.bagni@unibo.it

Lucio Pegoraro è ordinario di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna.

Contatto: luciopegoraro@hotmail.com

Ricevuto 31/08/2014

Accettato 14/12/2014