



Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo  
www.amministrativamente.com

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

**Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

**Redazione**

Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

**FASCICOLO N. 3/2019**

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

#### Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Calonge Velázquez, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Antonio Felice Uricchio.

#### Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Ambrogio De Siano, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Marcin Princ, Giuliano Taglianetti, Ramón Terol Gómez, Salvatore Villani, Giovanni Martini.

#### Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

# Il bilancio partecipativo in una prospettiva comparata

di Gabriele Pepe

(Professore Associato in Diritto Comparato – Università di Roma “Foro Italico”)

## Sommario

1. Ordinamenti rappresentativi e forme di partecipazione civica. 2. La disseminazione di pratiche ed esperienze consultive tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. 3. Il bilancio partecipativo. Il modello di Porto Alegre. 4. Una panoramica sulle esperienze di alcuni Paesi europei. 5. La casistica dell'ordinamento italiano. 6. Risultati della comparazione.

## Abstract

In recent decades, the spread of participatory democracy experiences around the world reveals a growing involvement of cives in public decision-making.

In this regard, the participatory budget is one of the most effective practices of social consultation capable of conferring additional legitimacy to the representative institutions and the related decision-making processes, above all in terms of the allocation of collective resources.

Conceived in 1989 in Porto Alegre, Brazil, the participatory budget was then disseminated in more than one European legal system, especially at the municipal level, adapting to the different contexts of rooting that conditioned its application results.



### 1. Ordinamenti rappresentativi e forme di partecipazione civica

Agli albori del terzo millennio *“in tutti i Paesi o quasi, i sistemi politici si trovano a fronteggiare disillusioni e un’ampia crisi di legittimità”*<sup>1</sup>. A questo fenomeno le democrazie più mature rispondono attivando pratiche di inclusione della società civile nel *policy-making*, al fine di irrobustire, per altra via rispetto alla partecipazione elettorale, i tradizionali circuiti rappresentativi.

Tale processo non implica la sostituzione dell’ordinario *iter* decisionale pubblico secondo il quale il popolo formula le scelte di interesse collettivo tramite i propri rappresentanti<sup>2</sup>, in quanto la presenza di figure di intermediazione, individuate attraverso il voto, è necessaria per il funzionamento della democrazia.

Ciononostante, la conclamata crisi delle Istituzioni politico-rappresentative prescrive, ai fini della sopravvivenza del sistema democratico, una legittimazione supplementare che transiti lungo nuovi itinerari di consultazione civica. Infatti, l’acquisizione della voce e dei contributi dei consociati, oltre l’episodico ed intermittente momento elettorale, assicura una più intensa attuazione del principio della sovranità popolare mediante una maggiore inclusività dei processi decisionali. È convincimento diffuso, del resto, che un’interazione tra Istituzioni e *stakeholders*, idonea a generare momenti di partecipazione allargata, sia in grado di implementare la democraticità -anche in termini di accettazione sociale- delle scelte pubbliche.

Questa prospettiva trova primario fondamento nel disegno costituzionale ove la rappresentanza è potenziata dal riconoscimento del principio partecipativo, il quale *“si pone, sin dall’inizio, quale elemento di indispensabile integrazione democratica”*<sup>3</sup>. In questo modo, la partecipazione viene a costituire un *“collegamento ascendente tra società e Stato”*<sup>4</sup> che adegua l’ordinamento alle esigenze e alle dinamiche politico-sociali, contribuendo alla visibilità ed alla trasparenza del potere nei rapporti con i cittadini<sup>5</sup>. Nell’attuale periodo storico risulta, dunque, indispensabile implementare il principio democratico attraverso la previsione di nuovi strumenti di esercizio della sovranità popolare, anche in ragione dell’esigenza che il modello rappresentativo -fondato sul

---

<sup>1</sup> Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009, p. 18: *“la democrazia rappresentativa classica non sembra più in grado di affrontare le nuove sfide e di mobilitare le energie e la fiducia dei cittadini”*.

<sup>2</sup> L. FERRAJOLI, *Principia iuris: teoria del diritto e della democrazia*, II, Roma-Bari, 2007, p. 5.

<sup>3</sup> M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L’equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 23.

<sup>4</sup> V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica delle relazioni Stato-società*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, III, Milano, 1988, p. 86.

<sup>5</sup> Sulla necessità della visibilità del potere C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Leipzig, 1928, *Dottrina della Costituzione*, trad. it. A. Caracciolo, Milano, 1984, p. 208 ss.; N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in *Riv. it. scien. pol.*, n. 2/1980, p. 182 ss.; più di recente, VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti. Relazione alle giornate di studio su “Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi”*, Perugia, 11-12 marzo, 2010; G. PEPE, *L’accesso ai dati delle Pubbliche Amministrazioni tra libertà di informazione e tutela della riservatezza. Una indagine comparata*, Napoli, 2018, p. 13 e p. 137 ss.



voto<sup>6</sup> ma anche sulla partecipazione amministrativa- sia rafforzato da rigeneranti esperienze di consultazione civica.

Nel corso dei decenni, la diffusione globale di pratiche ascrivibili al modello della democrazia partecipativa ha accresciuto sensibilmente il ruolo della società civile nel *policy-making*. Ciò è accaduto specialmente in ambito regionale e locale<sup>7</sup> ove il principio consultivo si coniuga con successo al principio di sussidiarietà per la vicinanza delle Autorità decidenti agli interessi regolati e ai rispettivi titolari.

Lungo tale direttrice, gli ambiti di governo sub-statali si caratterizzano quali fecondi laboratori di pratiche consultive 2.0 che, muovendo dagli ordinamenti di prima sperimentazione, si disseminano in altri ordinamenti, tanto di *civil law* quanto di *common law*, attraverso osmosi ed ibridazioni.

La prassi registra, a tal proposito, una varietà di esperienze partecipative dialogiche ed inclusive<sup>8</sup> -ora simili ora differenti a seconda dell'influenza di contesto<sup>9</sup>- che circolano tumultuosamente tra (e nei) Continenti. A riguardo, si considerino, a titolo esemplificativo, *public hearing* ed *inquiry*, *débat* ed *enquête publique*, *consensus conference*,

---

<sup>6</sup> S. VERBA, H.N. NIE, J.O. KIM, *Participation and political Equality: a Seven-nation Comparison*, London, 1978, p. 1 ss.; più di recente, G. SARTORI, *Democrazia: cosa è*, Milano, 2007, p. 80: "votare è votare e basta; non è abbastanza per qualificarsi come un "prendere parte" che è coinvolgimento e impegno attivo", nei singoli processi decisionali pubblici.

<sup>7</sup> In particolare, F. MALAFOGLIA, *Enti locali e partecipazione nelle tematiche ambientali*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, p. 341: "il rapporto che si stabilisce tra dimensione pubblica e dimensione privata non si definisce esclusivamente sui livelli di gestione del potere ma si realizza su uno stesso piano, in cui entrambe le componenti partecipano al perseguimento e al conseguimento del bene comune".

<sup>8</sup> P. NANZ, M. FRITSCHKE, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, spec. p. 12-13.

<sup>9</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 17-18: "è assodato che la democrazia partecipativa non costituisce una forma di agire unica né tanto meno un singolo dispositivo avente fisionomia puntuale e uniforme. Essa dà luogo a una grande molteplicità di figure". In particolare, l'Autore rileva fenomeni di ibridazione tra pratiche ed esperienze partecipative del medesimo tipo dovuti a *path-dependency* e, più in generale, alla influenza di contesto.



*focus group, citizens jury, participatory budgeting, deliberative opinion poll*<sup>10</sup>, *town meeting*<sup>11</sup>, *neighborhood council, planungszelle*<sup>12</sup>.

Dunque, la rigenerazione delle Istituzioni rappresentative muove necessariamente dalla promozione della partecipazione civica nell'ambito del *decision-making* normativo ed amministrativo<sup>13</sup>. In tale direzione i pubblici poteri sono tenuti a dirigere e coordinare rinnovati processi di consultazione in vista di decisioni sempre più inclusive delle preferenze dei *cives*, singoli e associati.

Come noto, partecipazione è termine polisemico variamente declinabile e capace di ricomprendere dispositivi pur eterogenei ma uniti dalla finalità di sollecitare la partecipazione nell'ambito dei processi decisionali<sup>14</sup>.

La graduale erosione del modello rappresentativo, da parte di una pluralità di fattori endogeni ed esogeni, può essere arginata primariamente attraverso la valorizzazione di ampie forme di consultazione civica in grado di ricostituire un clima di fiducia tra governanti e governati<sup>15</sup>. Tale aspirazione è consacrata dal percorso -in atto a livello globale- di "*democratizzazione della democrazia*", attraverso l'evoluzione del *modus operandi* dei pubblici poteri da uno schema bipolare, gerarchico e conflittuale verso un paradigma pluralista, paritario e relazionale<sup>16</sup> in cui da destinatari passivi del *policy-making* i *cives* divengono protagonisti attivi nella cura dell'interesse pubblico.

Nel variegato universo dei moduli partecipativi del terzo millennio spicca il bilancio partecipativo<sup>17</sup> quale pratica di consultazione pubblica su talune scelte di investimento locale.

<sup>10</sup> J.S. FISHKIN, *The voice of the People: Public opinion and Democracy*, London, 1995, *La nostra voce: opinione pubblica e democrazia*, trad. it. C. Basso Milanese, Venezia, 2003, spec. p. 162 ss.; R. GOODIN, J. DRYZEK, *Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics*, in *Politics Society*, n. 2/2006, p. 219-244; Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple: jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, 2007, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, trad. it. D. Frontini, Bari, 2009, p. 1 ss.; J. MANSBRIDGE, J. PARKINSON, *Deliberative Systems. Deliberative Democracy at the Large Scale*, Cambridge, 2010, p. 1 ss.; J.S. FISHKIN, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, 2011, p. 1 ss.; G. SMITH, *Deliberative Democracy and mini-publics*, in B. GEISSEL, K. NEWTON (edited by), *Evaluating Democratic Innovations. Curing the democratic malaise?*, New York, 2012, p. 90 ss.; K. GRÖNLUND, A. BÄCHTIGER, M. SETÄLÄ, *Deliberative Mini-Publics Involving Citizens in the Democratic Process*, Colchester, 2014, p. 1 ss.; S. SHAPIRO, D. BORIE-HOLTZ, *Exploring the Relationship between Regulatory Reform in the States and State Regulatory Output*, in *Case Western Reserve Law Review*, n. 64/2014, p. 1791 ss.

<sup>11</sup> P. NANZ, M. FRITSCHKE, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, spec. 2012, p. 56 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 74 ss.

<sup>12</sup> P.C. DIENEL, *Die Planungszelle: der Bürger als Chance*, V ed., Wiesbaden, 2002, p. 1 ss.

<sup>13</sup> Tra i tanti, F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, II ed., Bologna, 2007, p. 238.

<sup>14</sup> L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 23. A tal proposito, l'Autore definisce la democrazia partecipativa "*un ombrello piuttosto largo che copre pratiche e intenzioni di svariatissima natura*".

<sup>15</sup> U. ALLEGRETTI, *L'Amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, 2009, p. 341.

<sup>16</sup> G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2003.

<sup>17</sup> Sulla diffusione del bilancio partecipativo negli ordinamenti sia di *common law* che di *civil law*, G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge*



Nell'ottica della *good governance*, tale congegno, che ha il suo archetipo nell'esperienza di Porto Alegre, apre spazi di discussione orizzontale tra Istituzioni e cittadini sulle politiche di allocazione delle risorse, con incremento della democraticità delle rispettive decisioni; in altri termini, mediante la valorizzazione dell'attivismo civico, il bilancio partecipativo conferisce legittimazione (e credibilità) alle Istituzioni rappresentative mediante l'apertura del *policy-making* alla voce e ai bisogni dei soggetti specie più deboli; ciò attraverso la possibilità di orientare l'utilizzo di parte delle risorse pubbliche verso determinati interventi urbani nel perseguimento di obiettivi redistributivi e di giustizia sociale.

## 2. La disseminazione di pratiche ed esperienze consultive tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa

Ad uno sguardo globale, la diffusione di pratiche ed esperienze partecipative si intensifica a partire dagli anni Settanta del XX sec. -specialmente negli Stati Uniti<sup>18</sup> ed

---

*al contesto europeo*, Transnational institute–New politics project, Working Paper, 2004, p. 1-42; Y. CABANNES, *Participatory Budgeting: Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millennium Development Goals*, Working Paper, 2004, p. 1 ss.; F. MARIANI, *Il bilancio partecipativo*, Roma, 2006, p. 1 ss.; E. GANUZA FERNÁNDEZ, *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 70 ss.; A. SHAW (edited by), *Participatory budgeting*, Washington D.C., 2007, p. 1 ss.; Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE (edited by), *Démocratie participative et modernisation des services publics: des affinités électives? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, Paris, 2008, p. 1 ss.; D. BRUNO, M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e cosa servono*, Roma, 2009, p. 135 ss. e p. 455 ss.; M. HORDIJK, *Peru's Participatory Budgeting: Configurations of Power, Opportunities for Change*, in *The Open Urban Studies Journal*, n. 2/2009, p. 43-55; J. LERNER, *Participatory budgeting. Building community agreement around tough budget decisions*, in *National civic review*, n. 2/2011, p. 30 ss.; A. PUTINI, *Esperimenti di democrazia: i bilanci partecipativi in Italia*, Roma, 2012, p. 1 ss.; Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE, G. ALLEGRETTI, *Transnational Models of Citizen Participation: the case of participatory budgeting*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2012, p. 1 ss.; F. DE TOFFEL, A. VALASTRO, voce *Bilancio partecipativo*, in *Dizionario di democrazia partecipativa*, Centro Studi Regione Umbria, 2012, p. 41-42; B. WAMPLER, *Participatory Budgeting: Core Principles and Key Impact*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 8/2012, p. 1 ss.; M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, p. 138 ss.; J. LERNER, D. SECONDO, *By the people, for the people: participatory budgeting from the bottom up in North America*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 2/2012; P. NANZ, M. FRITSCHKE, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, p. 1 ss.; J. GASTIL, T. NABATCHI (edited by), *Democracy in Motion: Evaluating the Practice and Impact of Deliberative Civic Engagement*, Oxford, 2012, spec. p. 19 ss.; A. RÖCKE, *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Basingstoke, 2014, p. 1 ss.; G. GANGEMI (a cura di), *Dalle pratiche di partecipazione alla e-democracy: analisi di casi concreti*, Roma, 2015, p. 1 ss.; C. GAYDU, *La Démocratie participative locale. L'institution du budget participatif de la ville de Paris*, Paris, 2016, p. 1 ss.; H. RUSSON GILMAN, *Democracy Reinvented. Participatory Budgeting and Civic Innovation in America*, Washington D.C., 2016, p. 1-14. R. LEWANSKY, *La prossima democrazia: dialogo-deliberazione-decisione*, in [www.laprossimademocrazia.com](http://www.laprossimademocrazia.com), 2016; T. BENEDIKTER, *Il bilancio partecipativo: decidere sulle finanze del proprio Comune. Un'introduzione*, Mercato Saraceno, 2017, p. 1 ss.; M. BASSOLI, *Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo*, Roma, 2018, p. 1 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 80 ss.

<sup>18</sup> Nell'ordinamento statunitense l'espressione "participatory democracy" si ricollega, per tradizione, a forme di partecipazione dal basso, nell'ambito soprattutto di fenomeni associativi, movimenti politici e sindacali. A riguardo, C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970, p. 1 ss.; P. BACHRACH, A. BOTWINICK, *Power and Empowerment: A Radical Theory of Participatory Democracy*, Temple, 1992, p. 1 ss.; A. FUNG,



in Francia<sup>19</sup>- attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* nelle scelte pubbliche ben oltre il momento del suffragio elettorale<sup>20</sup> ed al di là degli angusti confini della partecipazione normativa ed amministrativa.

È opinione largamente condivisa che negli ordinamenti Occidentali la rappresentanza politica non sia in grado di soddisfare interamente le pulsioni della sovranità<sup>21</sup>, né di tradurre in maniera esaustiva il principio democratico che, notoriamente, ha un'estensione più ampia del principio rappresentativo<sup>22</sup>; ciò specialmente nell'età della disaffezione della società civile dalle Istituzioni che evidenzia l'allarmante *deficit* di rappresentatività di queste ultime.

In tale percorso di democratizzazione dei processi decisionali<sup>23</sup>, i modelli della democrazia partecipativa e deliberativa promuovono forme più estese di dialogo tra Istituzioni e consociati lungo circuiti di interlocuzione ulteriori e diversi rispetto a quelli propri della tradizione novecentesca; in tale direzione "l'obiettivo perseguito è una presenza impegnata della società civile, continua, non occasionale e scissa dalla presenza di interessi qualificati"<sup>24</sup>; a riguardo, la comparazione si eleva a valido strumento di analisi dell'iter di aggiornamento compiuto dai principali sistemi democratici attraverso rinnovati momenti di partecipazione civica.

---

E.O. WRIGHT, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in *Politics and Society*, n. 29/2001, p. 5-41 ss.; H. RUSSON GILMAN, *Engaging Citizen: Participatory Budgeting and the inclusive Governance Movement within the United States*, Harvard, 2016, p. 1 ss.

<sup>19</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, p. 295 ss.: "nei decenni 1960 e 1970, in Italia come in molte altre parti del mondo, vengono però a moltiplicarsi esperienze partecipative di natura varia, che cominciano ad avvicinarsi al senso specifico di cui si è detto. E la parola partecipazione, anche nel suo senso istituzionale, diventa quasi centrale al discorso politico -paradigmatica fra tutte l'esperienza statunitense, ma anche quella francese-, trovando nei movimenti mondiali e nazionali culminanti nel periodo del '68 la sua esaltazione. Sarà nel tumulto di queste insorgenze, diventate apparentemente votate alla vittoria in aree diverse del mondo, che ci si avvicina maggiormente all'intuizione della democrazia partecipativa, la cui nozione infatti appare saltuariamente -ma anche con risalto-, accanto a quella più corrente di partecipazione, innanzi tutto negli Stati Uniti e anche in Francia".

<sup>20</sup> P.L. ZAMPETTI, *Partecipazione e democrazia completa: la nuova vera via*, Soveria Mannelli, 2002, p. 1 ss.; R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, p. 8, secondo i quali si tratterebbe, principalmente, di modalità di partecipazione politica concepite per canalizzare la sovranità popolare in modo parallelo e complementare alle procedure elettorali.

<sup>21</sup> In dottrina, *ex plurimis*, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 10 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1975, p. 149 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, Città di castello, 1954, ora in Id., *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 1 ss.

<sup>22</sup> A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in Id. (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015, p. 2.

<sup>23</sup> Auspica una "democratizzazione della democrazia" B. DE SOUSA SANTOS (editado por), *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, 2002, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, trad. it. D. Santoro, Enna, 2003, p. 1 ss.

<sup>24</sup> M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 183.



Mentre il paradigma della democrazia partecipativa rinviene le proprie radici nelle esperienze dei Paesi sudamericani<sup>25</sup>, gli schemi della democrazia deliberativa trovano, viceversa, affermazione negli ordinamenti del Nord America e nel Nord Europa per poi diffondersi nella maggioranza degli Stati europei. Entrambi i modelli rintracciano un fondamento implicito nelle Carte costituzionali moderne, perseguendo la finalità (comune) di incorporare il maggior numero di *stakeholders* nei processi decisionali<sup>26</sup>, oltre le preclusive regole di esercizio delle classiche formule partecipative.

Tuttavia, la distinzione tra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa, pur valida e coerente a livello teorico, tende a sfumarsi in sede applicativa, rendendo di fatto la seconda una *species* della prima.

Il modello della democrazia partecipativa<sup>27</sup> costituisce “una categoria generale comprensiva di un universo di nuove pratiche e dispositivi (processi, procedure)”, in via di

---

<sup>25</sup> P. VARGAS CÉSPEDES, D.A. ZAMUNER, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 38 ss.; L. AVRITZER, *The two faces of Institutional Innovations: promises and limits of democratic Participation in Latin America*, Northampton, 2017, p. 1 ss.

<sup>26</sup> In argomento, tra i tanti, J. ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, p. 8 ss.; L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Torino, 2008, p. 1 ss.; M.L. EBERHARDT, *Las formas participativas y deliberativas de la democracia ¿superando la crisis de la representación?*, in *La balsa de piedra: revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea*, n. 10/2015, p. 1 ss.

<sup>27</sup> La teoria della democrazia partecipativa è elaborata da C. PATEMAN, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970, p. 1 ss., spec. p. 357 ss.; A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale*, in *Quale giustizia*, n. 33/1975, p. 340 ss.; D. HELD, *Models of Democracy*, Cambridge, 1987, p. 1 ss.; P.L. ZAMPETTI, *La democrazia partecipativa e il rinnovamento delle istituzioni*, Genova, 1995, p. 11 ss.; J.M. FOURNIAU, *Information, Access to Decision-Making and Public Debate in France, the Growing Demand for Deliberative Democracy*, in *Science and Public Policy*, n. 6/2001, p. 441 ss.; A. FUNG, E.O. WRIGHT, *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, in *Politics and Society*, n. 29/2001, p. 5 ss.; A. BEVORT, *Pour une démocratie participative*, Paris, 2002, p. 1 ss.; F. POLLETTA, *Freedom is an Endless Meeting. Democracy in American Social Movements*, Chicago, 2002, p. 1 ss.; B. DE SOUSA SANTOS (editado por), *Democratizar a democracia, os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro, 2002, *Democratizzare la democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*, trad. it. D. Santoro, Enna, 2003, p. 1 ss.; F. FISCHER (edited by), *Reframing public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, New York, 2003, spec. p. 205 ss.; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa e deliberativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladín*, Padova, 2004, p. 180 ss.; M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, 2005, p. 1 ss., spec. p. 41 ss.; A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 134 ss.; M. CRÉPON, B. STIGLER, *De la démocratie participative. Fondements et limites*, Paris, 2007, p. 1 ss.; N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Roma, 2009, p. 1 ss.; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 29 ss.; J.S. FISHKIN, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, 2011, *passim*. D. FRIEDRICH, *Democratic participation and civil society in the European union*, New York, 2011, p. 1 ss.; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011, p. 1 ss.; J.P. GAUDI, *La démocratie participative*, Paris, 2013, p. 1 ss.; S. LEBRETON (sous la direction), *La démocratie participative, enjeux et réalités: France, Brésil, Chine, Suisse, Union européenne*, Paris, 2013, p. 1 ss.; V. PAZÉ, *Democrazia partecipativa: che cos'è?*, in M. MANGINI (a cura di), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Bari, 2013, p. 64 ss.; J. FONT, D. DELLA PORTA, Y. SINTOMER, *Participatory Democracy in Southern Europe. Causes, Characteristics and Consequences*, London-New York, 2014, p. 1 ss.; M.C. MARCHETTI, *L'Europa dei cittadini: cittadinanza e democrazia nell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 1 ss.; B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2015, p. 97 ss.; C. PESCE, *Democrazia rappresentativa e democrazia*



affermazione in Italia, in Europa e nel Mondo. A riguardo, la maggior parte delle esperienze concerne *“attività dell’amministrazione, che si svolgono soprattutto tra espressioni dirette dei cittadini e della società e gli esecutivi (governi locali in primo luogo ma anche regionali e statali), con più scarsa partecipazione degli organi normativi”*<sup>28</sup>. In tal senso, l’archetipo della democrazia partecipativa ricomprende non solo schemi e moduli della democrazia deliberativa ma anche istituti ascrivibili alla democrazia diretta (si consideri, a riguardo, l’esperienza statunitense sia pure con riferimento ai singoli Stati federati).

In generale, la democrazia partecipativa realizza forme di interazione biunivoca fra Istituzioni e società che orientano il *policy-making* verso l’elaborazione di scelte ponderate ed inclusive. In altri termini, la sua caratteristica principale consiste nel porre in rapporto dialettico governanti e governati, vertice e base, attraverso una partecipazione civica allargata.

A differenza delle mere pratiche di autogestione delle forze sociali, la democrazia partecipativa si caratterizza per *“la presenza attiva delle Istituzioni (...), chiamate, secondo un compito per loro normale ma in questi casi non esclusivo, a ruoli di iniziativa, istruttorio e decisorio”*<sup>29</sup> in collaborazione con i *cives*. Infatti, gli schemi partecipativi generalmente assegnano l’emanazione della decisione non già ai consociati, bensì al *policy-maker* pubblico, salvi taluni esperimenti deliberativi a livello locale in cui realizzano forme disintermediate di esercizio della sovranità popolare (oltre naturalmente alle ipotesi di democrazia diretta).

Anche laddove la partecipazione non abbia efficacia vincolante -come accade nella maggior parte delle fattispecie<sup>30</sup>-, la consultazione dei cittadini riveste, comunque, un ruolo di primo piano, per l’attenzione politico-mediatica ad essa riservata; ne consegue, per l’effetto, come i contributi dei privati si elevino ad imprescindibili strumenti di coazione capaci di influenzare la decisione pubblica tanto *ex ante* in sede di formulazione quanto *ex post* in sede di correzione.

---

*partecipativa nell’Unione europea*, Napoli, 2016, p. 1 ss.; S. SASSI, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, 2018, p. 1 ss., spec. p. 62 ss.; S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, spec. p. 159 ss.; L. BEHERER, P. DUFOUR, F. MONTAMBEAULT (edited by), *The participatory democracy turn*, London, 2018, p. 1 ss.

<sup>28</sup> U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, p. 295 ss. In argomento, già Y. SINTOMER, *Le pouvoir au peuple: jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, 2007, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, trad. it. D. Frontini, Bari, 2009, p. 162 ss.).

<sup>29</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 13. Secondo l’Autore tali Istituzioni *“non sono dunque affatto spodestate dal loro ruolo, ma questo subisce una diversa declinazione rispetto alle procedure puramente rappresentative e burocratiche dal dover accettare l’interazione autonoma del pubblico”*; ciò trova conferma nella circostanza che *“quasi sempre saranno esse ad assumere la vera e propria decisione finale”*.

<sup>30</sup> L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58/2007, p. 45, secondo cui non è possibile *“trasferire alla democrazia partecipativa le dinamiche di quella rappresentativa, ricercando il potere decisionale in luogo di quello consultivo, il vincolo giuridico in luogo dell’influenza”*.



Le plurime esperienze della democrazia partecipativa -si pensi, a titolo esemplificativo, all'*orçamento participativo* brasiliano, al *débat public* francese o alla *public inquiry* britannica- risultano preordinate ad assicurare massima implementazione al principio consultivo, attraverso differenti metodi di individuazione degli *stakeholders* (porta aperta, mini-pubblico, campione casuale, misto). La partecipazione determina, in ogni caso, la formazione di nuovi spazi di discussione, anche virtuale, in cui le decisioni, adottate all'esito del confronto tra Autorità e cittadini, ricevono un *surplus* di legittimazione sociale democratica.

Ad uno sguardo comparato emerge come il paradigma della democrazia partecipativa richieda, o quantomeno prediliga, forme di decentramento politico di tipo regionale o locale<sup>31</sup>, atteso che proprio in ambito sub-statale è possibile rinvenirne le più feconde applicazioni. In proposito, il principio consultivo tende ad "enfaticizzare il legame con il territorio e ciò consente di conferire al requisito dell'appartenenza ad una determinata comunità il valore di condizione necessaria per l'esercizio dei diritti di partecipazione"<sup>32</sup>. Ciò è particolarmente vero a livello comunale ove si rilevano le più proficue modalità di comunicazione fra Istituzioni ed abitanti del territorio, atteso il robusto collegamento tra il principio di partecipazione ed il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale. Del resto, come efficacemente affermato, "partecipazione e sussidiarietà costituiscono (...) un continuum, ponendosi a pieno titolo come strumenti di un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia"<sup>33</sup>.

Il modello della democrazia deliberativa<sup>34</sup> (dall'inglese *deliberation* cioè discussione informata), teorizzato a partire dagli anni Ottanta del XX secolo, consiste in una

<sup>31</sup> U. ALLEGRETTI, *Participatory Democracy in Multi-Level States*, in C. FRAENKEL-HAEBERLE, S. KROPP, F. PALERMO, K.P. SOMMERMANN (edited by), *Citizens Participation in Multilevel Democracies*, Boston, 2015, p. 205.

<sup>32</sup> V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, p. 42.

<sup>33</sup> A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive nei regolamenti comunali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2016, p. 13-14.

<sup>34</sup> Sui tratti distintivi della democrazia deliberativa J.M. BESSETTE, *Democracy: the Majority Principle in Republican Government*, in R.A. GOLDWIN, W.A. SHAMBRA (edited by), *How democratic is the Constitution?*, Washington D.C., 1980, p. 102 ss.; D. HELD, *Models of Democracy*, Cambridge, 1987, p. 1 ss.; J. COHEN, *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*, in A. HAMLIN, P. PETTIT (edited by), *The Good Polity*, Oxford, 1989, p. 17 ss.; J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt, 1992, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad.it. L. Ceppa, Milano, 1996, p. 1 ss.; J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Torino, 1993, p. 1 ss.; J. ELSTER (edited by), *Deliberative Democracy*, Cambridge, 1998, p. 1 ss.; J. BOHMAN, *The Coming of Age of Deliberative Democracy*, in *Journal of Political Philosophy*, n. 6/1998, p. 401 ss.; J.S. DRYZEK, *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford, 2000, p. 1 ss.; A. FUNG, E.O. WRIGHT (edited by), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, 2003, p. 1 ss.; J.S. FISHKIN, P. LASLETT (edited by), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, 2003, p. 1 ss.; F.M. BRYAN, *Real democracy: the new England Town meeting and how it works*, Chicago, 2003, p. 1 ss.; S. CHAMBERS, *Deliberative Democracy Theory*, in *Annual Review of Political Sciences*, n. 6/2003, p. 307 ss.; C. MENKEL-MEADOW, *The Lawyer's role (s) in Deliberative democracy*, in *Nevada Law Journal*, n. 5/2004, p. 347 ss.; G. BOSETTI, F. MAFFETTONE (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, 2004, p. 1 ss.; L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in Id., *La deliberazione pubblica*, Roma, 2005, p. 1 ss.; J. GASTIL, P. LEVINE, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the Twenty First Century*, San Francisco, 2005, p. 1 ss.; J. PARKINSON, *Deliberating in the Real World*, Oxford, 2006, p. 1 ss.; S. BESSON, J.L. MARTÌ (edited



discussione aperta, argomentata e consapevole fra gli interessati volta a far emergere posizioni nuove, oltre le tradizionali modalità di dialogo tra pubblici poteri e *cives*.

A differenza dell'uso corrente ove deliberare è sinonimo di decidere, gli schemi della democrazia partecipativa mirano ad una discussione aperta e ponderata dei *pro* e dei *contra* in vista della assunzione di una decisione equa e ragionevole<sup>35</sup>.

Le plurime esperienze riconducibili a tale modello sono contraddistinte, per un verso, dall'utilizzo di modalità di confronto circostanziato e, per l'altro, dall'inclusione di *different points of view* ascrivibili ai *cives* tanto *uti singuli* quanto associati. Infatti, nel modello deliberativo tutti gli interessi in gioco, anche minoritari, devono essere rappresentati e considerati (sia pure sommariamente).

Tali esperienze conducono a vere e proprie "*arene deliberative*" nelle quali il momento consultivo può essere eccezionalmente accompagnato da un momento tipicamente decisorio, sia pure su circoscritte questioni locali<sup>36</sup>.

Nonostante parte della dottrina conferisca alla democrazia deliberativa una propria autonomia concettuale<sup>37</sup>, è preferibile inquadrare tale modello nei più ampi schemi della democrazia partecipativa, in un rapporto di specie a genere<sup>38</sup>; ciò trova conferma nelle affinità tra i due modelli rintracciabili, in primo luogo, nell'obiettivo di assicurare forme di consultazione preventiva degli *stakeholders* rispetto alla decisione; in secondo

---

by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, p. 57 ss.; G. SCOFFONY, *La démocratie participative dans les États fédérés américains*, in F. ROBBE (édité par), *La démocratie participative*, Paris, 2007, p. 98 ss.; R. LEWANSKI, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiorn. soc.*, n. 12/2007, p. 750-753. J. CHEVALLIER, *Synthèse*, in F. ROBBE (édité par), *La démocratie participative*, Paris, 2007, p. 214 ss.; L. CATALDI, *Premesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Working papers -LPF, n. 3/2008, p. 23 ss.; R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, Milano, 2011, p. 271 ss.; B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, n. 73/2015, p. 97 ss.; M. TRETTEL, *The politics of deliberative democracy. A comparative survey of the "law in action" of citizen participation*, in *Revista de derecho político*, n. 94/2015, p. 85 ss.; M. REUCHAMPS, J. SUITER (edited by), *Constitutional deliberative democracy in Europe*, Colchester, 2016, p. 1 ss.; P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018, p. 1 ss.; A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genealogia e principi*, Bologna, 2017, p. 1 ss.

<sup>35</sup> R. LEWANSKY, *La prossima democrazia: dialogo-deliberazione-decisione*, in *www.laprossimademocrazia.com*, 2016, spec. p. 41.

<sup>36</sup> L'espressione è utilizzata da L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3/2002, p. 6 ss. e successivamente ripresa da M. CAMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *Stato e Mercato*, n. 73/2005, p. 89 ss.; D. GIANNETTI, *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa* in G. PASQUINO, (a cura di), *Gli strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, p. 122 ss.; P. NANZ, M. FRITSCHKE, *La partecipazione dei cittadini: un manuale. Metodi partecipativi: protagonisti, opportunità e limiti*, Bonn, 2012, p. 1 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 15 ss. *Contra*, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, Introduzione, p. XXI: "*di norma non si attribuisce all'arena deliberativa un compito propriamente decisionale; la decisione spetta agli organi rappresentativi che però dovranno rendere conto della propria decisione rispetto al dibattito avvenuto, giacché lo scopo principale del metodo deliberativo consiste nell'ottenere la razionalità della decisione (almeno tendenzialmente) in ogni settore di attività dei poteri pubblici*".

<sup>37</sup> R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *www.astrid-online.it*, n. 91/2009, p. 3.

<sup>38</sup> Tale tesi è sostenuta principalmente da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 14; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, n. 4/2007, p. 779 ss.



luogo, nella natura prevalentemente istruttoria della partecipazione e nella sua non vincolatività sulla scelta affidata all'Autorità procedente<sup>39</sup>.

Con riferimento, poi, agli elementi differenziali, è preferibile tralasciarli atteso che, nonostante la validità teorica delle elaborazioni compiute, la loro individuazione è incerta e mutevole in sede applicativa<sup>40</sup> per le ricadute sostanzialmente uniformi di entrambi i paradigmi nel quadro della generale tendenza alla omogeneizzazione tra sistemi di *civil law* e sistemi di *common law* in atto a livello globale.

In generale, l'onnicomprendente modello della democrazia partecipativa favorisce l'inclusione della generalità dei consociati all'interno di processi decisionali aventi ricadute su di un'ampia e indeterminata platea di soggetti ed interessi, anche emarginati e sforniti di tutela, ma in ogni caso socialmente meritevoli di attenzione<sup>41</sup>.

Altro aspetto importante da considerare riguarda le modalità di interazione tra il modello della democrazia rappresentativa ed il modello della democrazia partecipativa<sup>42</sup> inteso in senso lato. A tal proposito, occorre osservare se, ed in che modo, la valorizzazione del principio consultivo determini l'affermazione di nuovi momenti di esercizio della sovranità popolare, tali da migliorare nell'ambito dei moderni Stati pluralistici<sup>43</sup> i processi decisionali in termini di efficacia dell'azione pubblica, di difesa del cittadino e di vigilanza democratica.

È opinione largamente condivisa che la relazione fra i modelli *de quibus* non sia di tipo sostitutivo ma persegua una finalità di integrazione e correzione capace di incrementare la democraticità del *decision-making*<sup>44</sup>. In tale direzione si assiste all'aggiornamento e al completamento del meccanismo (artificioso) della rappresentanza<sup>45</sup>, mediante una legittimazione supplementare proveniente dal basso;

---

<sup>39</sup> In tema, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 22 ss.; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, n. 4/2007, p. 800 ss.; recentemente, G. PEPE, *Principio di partecipazione e consultazioni pubbliche*, in *Comparazione e diritto civile*, 11-2018, spec. p. 6 ss.

<sup>40</sup> E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Dir. soc.*, n. 3/2016, p. 507 ss.

<sup>41</sup> M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo verso nuove forme della democrazia*, Padova, 2011, p. 39.

<sup>42</sup> In particolare, P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, trad. it. E. Benghi, Torino, 2006, p. 17 ss.; A. RÖCKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 95 ss.; L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 23.

<sup>43</sup> L. ELIA, G. BUSIA, voce *Stato democratico*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, p. 56 ss., spec. p. 63. Secondo gli Autori la sovranità popolare trova nuova linfa nel principio pluralista che costituisce "una delle principali vie di arricchimento e moltiplicazione dei canali attraverso i quali può essere esercitata la sovranità popolare parallelamente, ed alle volte addirittura alternativamente, rispetto alle procedure elettorali".

<sup>44</sup> J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt, 1992, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, trad. it. L. Ceppa, Milano, 1996, p. 440 ss.; D. ESTLUND, *Democracy and the Real Speech Situation?*, in S. BESSON, J.L. MARTÌ (edited by), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Aldershot, 2006, p. 86 ss.

<sup>45</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in Id. (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 24: "la rappresentanza è in



del resto, la democrazia moderna è necessariamente ma non esclusivamente rappresentativa<sup>46</sup>.

A riguardo, la Corte costituzionale afferma che *“le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi (...) non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale”* e *“si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti”*<sup>47</sup>. Pertanto, sono auspicabili forme di reciproca complementarietà tra modelli da perseguire eliminando le rispettive criticità e favorendo una democratizzazione delle decisioni pubbliche mediante la costante interlocuzione con gli *stakeholders*<sup>48</sup>.

Da evidenziare, infine, come nelle pratiche ed esperienze di democrazia partecipativa e deliberativa, il maggior contributo offerto dai privati (di regola non vincolante per la decisione finale), se valorizzato dall'opinione pubblica e dai *mass media*, può esercitare una significativa *moral suasion* sul decisore pubblico, alle volte più efficace di vincoli giuridici di natura procedimentale o di successive tutele processuali. Del resto, proprio la flessibilità e l'informalità di molte pratiche partecipative ne costituisce l'elemento di forza, evitando, ad esempio, rigorose delimitazioni dell'ambito soggettivo dei partecipanti<sup>49</sup>.

### 3. Il bilancio partecipativo. Il modello di Porto Alegre

Tra i più efficaci strumenti di democrazia partecipativa rientra, di sicuro, il bilancio partecipativo, pratica che predilige l'ambito di governo locale<sup>50</sup>, raccordandosi al principio di sussidiarietà. In tal senso, il bilancio partecipativo rinviene il principale *habitat* applicativo a livello comunale, ove la maggiore vicinanza dell'Istituzione ai

---

*verità un artificio perché il rapporto di effettiva rappresentazione dei rappresentati da parte dei rappresentanti, che dovrebbe garantirne l'aderenza alla volontà popolare, non sarà mai perfetto oltretutto indebolito dalla temporalità lunga che separa un'elezione dall'altra, dalla complessità dei tramiti che portano alla formazione dei corpi elettivi e dall'investitura per lo più indiretta dell'esecutivo”.*

<sup>46</sup> A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in Id. (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015, p. 1.

<sup>47</sup> Corte cost., 10 luglio 2002, n. 106, in *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>48</sup> D'altronde, anche i paradigmi della democrazia partecipativa e della democrazia deliberativa, individualmente considerati, scontano limiti e criticità; infatti, pur nel lodevole scopo di includere il maggior numero di persone, alle volte determinano la partecipazione di ristrette minoranze, a differenza di quanto accade nella democrazia rappresentativa fondata sulla delega elettorale e, dunque, sulla consultazione di una vasta componente della società civile.

<sup>49</sup> L. BOBBIO, *Le arene deliberative*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 3/2002, p. 11, secondo cui *“una buona deliberazione condotta senza troppi impacci legali ha qualche probabilità di pesare nell'arena politica”*. Successivamente, in argomento, M.A. GLIATTA, *Partecipazione a livello locale*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, p. 73 ss.; F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 42. *Contra*, A. MASUCCI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa: alcuni punti fermi per una loro integrazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 370, il quale sostiene la necessità di rendere obbligatoria *“la presa in considerazione delle decisioni della società civile nello svolgimento del procedimento decisionale degli organismi rappresentativi”*, attribuendo ad essa *“precisi effetti giuridici”*.

<sup>50</sup> R.N. ABERS, *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brasil*, London 2000, p. 1 ss.



consociati sollecita più intensi e proficui momenti di collaborazione tra la sfera pubblica e la sfera privata. Tale esperienza è espressiva di un importante attivismo civico dal basso che mira a rafforzare e legittimare, per altra via, le Istituzioni della rappresentanza ed i relativi processi decisionali<sup>51</sup>.

Affermatasi nel 1989 a Porto Alegre, questa pratica di consultazione civica ha avuto successivamente una diffusione globale, radicandosi, sia pure con varianti, in più di un ordinamento del Continente europeo<sup>52</sup>, con un incremento negli ultimi anni grazie alle nuove tecnologie informatiche che hanno potenziato la *e-participation* e la *e-democracy*<sup>53</sup>.

Non esiste, pertanto, ad oggi un modello unico di bilancio partecipativo, ma se ne rintracciano molteplici declinazioni capaci di adattare lo schema brasiliano ai plurimi ed eterogenei contesti di radicamento.

Si tratta, in generale, di uno strumento di consultazione preordinato ad acquisire la voce degli abitanti di un territorio su talune decisioni di spesa pubblica all'interno dei processi di allocazione delle risorse di bilancio. L'accezione di abitanti ha un carattere onnicomprensivo tale da includere tutti i soggetti che risiedono o lavorino all'interno dell'area urbana senza distinzione alcuna; del resto, l'inclusività costituisce il tratto caratteristico del bilancio partecipativo e, più in generale, degli strumenti di democrazia partecipativa.

Il processo decisionale -che coinvolge in più fasi una pluralità di attori- si articola in Assemblee e riunioni pubbliche finalizzate all'individuazione delle priorità di spesa. L'Amministrazione è presente con un proprio rappresentante al precipuo fine di condividere con i *cives* informazioni tecniche, legali e finanziarie in vista di una consultazione consapevole ed informata. In questo modo, il bilancio partecipativo è in grado di includere, potenzialmente, tutti gli abitanti del territorio -al di là della titolarità di specifiche posizioni legittimanti- mediante una rete orizzontale e multilivello di Assemblee territoriali e tematiche. Conseguentemente, l'allocazione di parte delle risorse di bilancio segue le preferenze dei cittadini, incentivando forme di responsabilità sociale e di *compliance* sulle decisioni di spesa.

---

<sup>51</sup> Tra i tanti, P. NORRIS, *Democratic Phoenix: Reinventing political activism*, Cambridge, 2002, spec. p. 223 ss.

<sup>52</sup> V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 82: "il bilancio partecipativo ha avuto una straordinaria diffusione. (...) Dal Brasile l'istituto si è diffuso in Sud America e nel resto del mondo: Nord America, Europa, Asia, Africa, Oceania".

<sup>53</sup> Tra i tanti, G. PEPE, *Democrazia digitale ed Istituzioni rappresentative: una convivenza possibile?*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3/2017, p. 955 ss.



La partecipazione civica, promossa dal bilancio partecipativo, ha solitamente un'efficacia non vincolante<sup>54</sup>, pur esercitando, di fatto, una significativa *moral suasion* sull'Istituzione territoriale interessata<sup>55</sup>.

In special modo, il bilancio partecipativo di Porto Alegre<sup>56</sup>, da decenni, costituisce il paradigma di riferimento per ogni ordinamento che si orienti alla sperimentazione di tale pratica partecipativa. Ispirato a finalità di giustizia redistributiva, il modello brasiliano intende sconfiggere le disuguaglianze sociali attraverso il coinvolgimento

<sup>54</sup> G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational institute-New politics project, Working Paper, 2004, p. 5. Secondo gli Autori il bilancio partecipativo rappresenta "un'arena deliberativa nell'accezione inglese del verbo "to deliberate" (che non indica l'adozione di una decisione ma il processo dialogico/argomentativo che porta ad un accordo); ma raramente costituisce un'istituzione deliberante, le cui scelte abbiano il diritto di non essere poste in discussione".

<sup>55</sup> F. SCIARRETTA, *La dimensione inclusiva dei processi decisionali pubblici quale forma di legittimazione dei poteri pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 42. In tema già L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 22; M.A. GLIATTA, *Partecipazione a livello locale*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, p. 73 ss.

<sup>56</sup> Con riferimento all'esperienza della città di Porto Alegre T. GENRO, U. SOUZA, *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Buenos Aires, 1998, p. 1 ss.; B. SOUSA SANTOS, *Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy*, in *Politics & Society*, n. 4/1998, p. 461 ss.; L. FEDOZZI, *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, 2000, p. 1 ss.; G. ALLEGRETTI, *Bilancio partecipativo e gestione urbana: l'esperienza brasiliana di Porto Alegre*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee Elettive*, I, Torino, 2001, p. 1 ss.; B. GOLDFRANK, A. SCHNEIDER, *Budget and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State*, Working Paper, Brighton, 2002, p. 1 ss.; M. GRET, Y. SINTOMER, *Porto Alegre: l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, 2002, p. 1 ss.; J.C. LEITE, I. LOUREIRO, M.E. CEVASCO, *O Espírito de Porto Alegre*, São Paulo, 2002, p. 1 ss.; B. LEUBOLT, *Das Partizipative Budget. Demokratisierung der Wirtschaftspolitik in Porto Alegre*, in *Kurswechsel*, n. 1/2003, p. 44 ss.; G. ALLEGRETTI, *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Firenze, 2003, p. 1 ss.; M. HARNECKER, *Delegando potere alla gente. Il bilancio partecipativo in Porto Alegre*, trad. it. G. Verneau, Vicenza, 2003, p. 1 ss.; S. AMURA, *La città che partecipa: guida al bilancio partecipativo e ai nuovi istituti di democrazia*, Roma, 2003, p. 23 ss.; A. MARQUETTI, *Characteristics of Brazilian cities experimenting with participatory budgeting*, Working paper, Porto Alegre, 2005, p. 1 ss.; H. WAINWRIGHT, *Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, trad. it. A. Chiesura, Roma, 2005, p. 69 ss.; B. SOUSA SANTOS, C. RODRÍGUEZ GARAVITO (edited by), *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*, Cambridge, 2005, p. 331 ss.; G. BAIOCCHI, *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*, Stanford, 2005, p. 1 ss.; C. GLENDINNING, M. POWELL, K. RUMMERY, *The Porto Alegre Experiment: Learning Lesson for Better Democracy*, London, 2005, p. 1 ss.; P. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, trad. it. E. Benghi, Torino, 2006, p. 17 ss.; R. GESTA LEAL, *Estado, Administração Pública e Sociedade*, Porto Alegre, 2006, p. 1 ss.; C. CHERON, *O Orçamento Participativo de Porto Alegre, Análise de uma experiência de democracia participativa e sua autonomia legal*, Porto Alegre, 2006, p. 1 ss.; VARGAS CÉSPEDES, D.A. ZAMUNER, *Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, spec. p. 38 ss.; B. WAMPLER, *Participatory budgeting in Brasil: contestation, cooperation and accountability*, Pennsylvania, 2007, p. 1 ss.; D. BRUNO, M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e cosa servono*, Roma, 2009, p. 135 ss.; C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova, 2009, p. 305 ss.; E. ARAGONES, S. SÁNCHEZ-PAGÉS, *A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre*, in *European Economic Review*, n. 1/2009, p. 56 ss.; L. AVRITZER, *Participatory Institutions in democratic Brasil*, Washington, 2009, p. 1 ss.; S. STORTONE, *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre: il contributo brasiliano alle pratiche di partnership*, in *Sociol. pol. soc.*, n. 3/2010, p. 127 ss.; V. PAZÉ, *Democrazia partecipativa: che cos'è?*, in M. MANGINI (a cura di), *Democrazia, cittadinanza e governo del territorio*, Bari, 2013, p. 70 ss.; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, p. 273 ss.; M. BASSOLI, *Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo*, Roma, 2018, p. 127 ss.



dei consociati, specie se poveri ed emarginati, nelle decisioni comunali di spesa (es. edilizia scolastica, riqualificazione delle aree urbane *etc.*).

Il *policy-making* -all'interno del quale trova collocazione il bilancio partecipativo- coniuga momenti di partecipazione diretta con momenti di partecipazione delegata, attraverso un *iter* complesso in cui la decisione finale spetta alla *Câmara municipal* (l'organo rappresentativo e di indirizzo politico dell'Amministrazione comunale di Porto Alegre).

Se una prima fase è caratterizzata da una pluralità di Assemblee locali e di zona, la seconda vede l'intervento del *Conselho do orçamento participativo* (Consiglio del bilancio partecipativo), apposito organismo formato da consiglieri eletti nei vari distretti urbani<sup>57</sup> con il compito di rappresentare le priorità di bilancio espresse dalle Assemblee civiche; i componenti del *Conselho*, in altri termini, svolgono un lavoro di sintesi delle proposte provenienti dai territori, negoziando con l'Amministrazione comunale gli interventi di spesa<sup>58</sup>.

Il *Conselho* ha la funzione di pianificare e decidere su una parte delle entrate e delle uscite del bilancio di Porto Alegre<sup>59</sup>; in particolare, stabilisce le priorità di spesa, formalizzandole in un documento -giuridicamente non vincolante- che assegna le quote di bilancio per ciascun distretto e area tematica, unitamente all'individuazione dei progetti da finanziare. Il documento viene successivamente acquisito dall'Esecutivo comunale e presentato alla *Câmara municipal* cui è riservata la decisione finale. Pur potendo emendare il documento, la *Câmara* tende generalmente a recepire ed approvare le indicazioni provenienti dal *Conselho* e quindi dai cittadini<sup>60</sup>, la cui partecipazione è amplificata dai *mass media*, al punto da influenzare in via fattuale il *decision-maker* pubblico<sup>61</sup>. D'altronde, il bilancio partecipativo si eleva a strumento di vigilanza democratica con cui il corpo sociale e l'opinione pubblica orientano e, al contempo, monitorano l'utilizzo delle risorse di bilancio.

Nel rafforzare la fiducia dei governati verso i governanti, il bilancio partecipativo porto-alegreense è particolarmente espressivo di una rinnovata *governance* locale

<sup>57</sup> Che il bilancio partecipativo di Porto Alegre sia un processo totalmente sociale ed autonomo è dimostrato dal divieto per chi ricopre incarichi pubblici o di governo di essere eletto come delegato o consigliere in seno al *Conselho do orçamento participativo*.

<sup>58</sup> Va osservato come l'Esecutivo comunale sia presente tanto nel *Conselho do orçamento participativo* con due rappresentanti senza diritto di voto, quanto nei singoli distretti con i propri uffici, limitandosi però a fornire un mero supporto informativo, tecnico ed operativo.

<sup>59</sup> Il *Conselho do orçamento participativo*, inoltre, definisce: a) le regole del gioco; b) i sistemi decisionali; c) i criteri di allocazione delle risorse; d) il numero di plenarie e di tematiche; e) la matrice di bilancio da presentare alla *Câmara municipal*.

<sup>60</sup> In proposito, L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 23: "la *Câmara municipal* conserva i suoi pieni poteri nelle decisioni sul bilancio e potrebbe disattendere le indicazioni che vengono dalle assemblee. Se non lo fa, è per via dell'influenza che l'*orçamento participativo* esercita, non per obbligo".

<sup>61</sup> Il riconoscimento dell'efficacia vincolante della partecipazione civica avrebbe, per contro, depotenziato il ruolo delle Istituzioni rappresentative, permettendo a cittadini privi di investitura popolare di sostituirsi ai rappresentanti democraticamente eletti.

orientata sempre più alla “*democratizzazione della democrazia*”, attraverso il coinvolgimento degli *stakeholders* nelle decisioni di pubblico interesse, ben oltre i tradizionali confini della partecipazione politica e della partecipazione amministrativa. In tale direzione, vengono ad instaurarsi, nel corso dell’anno finanziario, intense forme di collaborazione tra le Istituzioni ed il *quivis de populo* con riferimento ad importanti decisioni di spesa pubblica.

Pertanto, nella realtà porto-alegrese il bilancio partecipativo si connota quale processo inclusivo, sociale e *bottom-up* -sia pure all’interno di un *iter* istituzionale- che ravviva l’azione pubblica, innestando nuove forme di partecipazione negli schemi classici della democrazia rappresentativa. D’altronde, “*la forza democratica del bilancio partecipativo dipende dalla volontà delle istituzioni (...) di condividere il potere*”<sup>62</sup>, specialmente in ordine alle decisioni di spesa.

Uno dei limiti talora evidenziati dal bilancio partecipativo è ravvisato nel livello di partecipazione solitamente inferiore rispetto alla partecipazione elettorale. Tuttavia, ciò non costituisce alcuna criticità, stante la natura servente ed integrativa di tale forma di consultazione rispetto alla decisione riservata alla *Câmara municipal*, quale organo rappresentativo democraticamente eletto.

#### 4. Una panoramica sulle esperienze di alcuni Paesi europei

L’inarrestabile diffusione di pratiche di democrazia partecipativa si è intensificata negli ultimi decenni nell’ambito del Continente europeo, a causa della delegittimazione dei partiti politici, del declino della partecipazione elettorale<sup>63</sup> e, da ultimo, della recessione economico-finanziaria.

Le prime significative esperienze di bilancio partecipativo si rilevano a partire dagli anni Novanta del XX interessando, tra gli altri, Paesi come Italia, Spagna, Francia e Germania<sup>64</sup>. In particolare, “*con la crisi finanziaria (...) il tema delle risorse è sempre più al*

---

<sup>62</sup> H. WAINWRIGHT, *Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, trad. it. A. Chiesura, Roma, 2005, p. 86: “*la trasparenza delle regole del BP e il suo carattere di contrattazione pubblica sono fonti vitali della sua legittimità*”; aggiunge, poi, l’Autrice che “*il BP è un’estensione della democrazia, non è in competizione con essa*”.

<sup>63</sup> S. RODRIQUEZ, *Rappresentanza democratica e strumenti di partecipazione. Esperienze di diritto comparato*, Napoli, 2017, p. 162.

<sup>64</sup> Per un’analisi comparata G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational institute-New politics project, Working Paper, 2004, p. 1-42; M. HARNECKER, *Delegating Power to the People. Participatory Budget in Porto Alegre*, in [www1.worldbank.org](http://www1.worldbank.org), 2004, p. 1 ss.; H. WAINWRIGHT, *Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, trad. it. A. Chiesura, Roma, 2005, p. 1 ss.; E. GANUZA FERNÁNDEZ, *Democrazia e partecipazione: i bilanci partecipativi in Spagna*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 70 ss.; L. BOBBIO, G. POMATTO, *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche*, in *Meridiana*, n. 58/2007, p. 11 ss.; D. BRUNO, M. SARTI, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a cosa servono*, Milano, 2009, p. 1 ss.; Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009, p. 101 ss.; E. ARAGONES, S. SÁNCHEZ-PAGÉS, *A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre*, in *European Economic Review*, n. 1/2009, p. 56 ss.; B. WAMPLER, J. HARTZ-KARP,



centro del dibattito pubblico: la percezione diffusa è che, da sola, la democrazia rappresentativa non sia capace di far fronte alle nuove sfide<sup>65</sup> della modernità.

La sperimentazione, che ha interessato dapprima realtà comunali di piccole e medie dimensioni, ha poi coinvolto grandi città come Lisbona, Madrid, Berlino, Parigi e Roma.

Anche se può apparire paradossale, in Europa, il minimo comun denominatore delle esperienze di bilancio partecipativo è rintracciabile proprio nella diversità dei contesti di radicamento che determina un'applicazione "a geometria variabile" del modello porto-alegrense. Ciò in quanto ogni sistema giuridico sviluppa profili ed aspetti autoctoni, tali da differenziarlo -con intensità variabile- sia dall'esperienza brasiliana sia dalle sperimentazioni degli altri Paesi europei.

A tal proposito, va detto che l'esperienza tedesca risulta essere la più distante dal paradigma brasiliano<sup>66</sup>, in quanto ascrivibile al differente modello praticato nella città neozelandese di *Christchurch*<sup>67</sup>. In Germania pionieristiche sperimentazioni di processi di bilancio partecipativo si rinvennero nelle cittadine di *Mönchweiler* (1998), di *Rheinstetten* (2000)<sup>68</sup> e di *Emsdetten* (2002)<sup>69</sup>. Successivamente tale pratica consultiva viene a diffondersi anche in città maggiori come Duisburg e Berlino.

Più nello specifico, il contesto applicativo tedesco è caratterizzato dalla perdita di legittimazione dei partiti politici e dalla progressiva affermazione di strumenti di democrazia diretta (leggi di iniziativa popolare, referendum) e di democrazia partecipativa (giurie civiche, *planungszellen*)<sup>70</sup>. In un simile scenario, peraltro astretto da precettivi vincoli economico-finanziari, il bilancio partecipativo è teleologicamente

---

*Participatory Budgeting: Diffusion and Outcomes across the World*, in *Journal of Public Deliberation*, n. 8/2012, p. 1 ss.; B. GEISSEL, M. JOAS (edited by), *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy*, Toronto, 2013, p. 1 ss.; A. RÖCKE, *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Basingstoke, 2014, p. 1 ss.

<sup>65</sup> Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel nuovo continente*, Roma, 2009, p. 477.

<sup>66</sup> In particolare, O. HAUBNER, *Mehr Akzeptanz durch Information und Transparenz. Der kommunale Bürgerhaushalt schafft mehr Bewusstsein*, in *Vop*, n. 1/2002; M.A. RUESCH, M. WAGNER, *Participatory budgeting in Germany citizens as consultants*, in N. DIAS (edited by), *Hope for democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Sao Bras de Alportel, 2014, p. 287 ss.; G. TONELLA, *Esperienze di integrazione del bilancio partecipativo ed e-democracy in Italia e Germania. Aspetti teorici e casi empirici*, in A. GANGEMI (a cura di), *Dalle pratiche di partecipazione all'e-democracy. Analisi di casi concreti*, Roma, 2015, p. 1 ss.

<sup>67</sup> Questo modello di bilancio partecipativo coinvolge sia delegati eletti dai *Community boards* (Consigli di quartiere) sia singoli cittadini; a differenza dell'esperienza porto-alegrense, non prevede alcun trasferimento di poteri ai consociati cui è riconosciuto, tuttavia, un importante ruolo consultivo. Inoltre, si eleva a strumento di democrazia partecipativa teleologicamente orientato ad obiettivi non già di giustizia sociale, bensì di ammodernamento dell'azione amministrativa.

<sup>68</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito [www.rheinstetten.de](http://www.rheinstetten.de).

<sup>69</sup> T. BENEDIKTER, *Il bilancio partecipativo: decidere sulle finanze del proprio Comune. Un'introduzione*, Mercato Saraceno, 2017, p. 32 ss.

<sup>70</sup> Y. VILAIN, *La démocratie participative dans un cadre fédéral: l'expérience allemande*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 299 ss.



orientato ad un'efficiente modernizzazione dell'Amministrazione locale, specie attraverso l'oculato utilizzo delle risorse pubbliche<sup>71</sup>.

D'altronde, *"il termine tedesco bürgerhaushalt, che significa letteralmente bilancio cittadino, non coincide integralmente con quello di orçamento partecipativo (...) e il vocabolo correlato non comporta pertanto le medesime risonanze"*<sup>72</sup>.

In particolare, nell'ordinamento tedesco è possibile rinvenire uno stretto collegamento tra partecipazione, trasparenza e *performance* dell'Amministrazione<sup>73</sup>, differentemente del modello di Porto Alegre improntato ad esigenze di giustizia e redistribuzione sociale<sup>74</sup>.

I principali attori del bilancio partecipativo in Germania sono le Fondazioni e le Organizzazioni civiche. La procedura tende ad articolarsi in tre fasi (informazione, consultazione e rendicontazione), incidendo sulla votazione del bilancio in sede di Consiglio comunale, ai fini di una migliore gestione delle risorse pubbliche.

Alla stregua dell'esperienza tedesca, anche nell'ordinamento francese il bilancio partecipativo ha avuto un'importante diffusione, sviluppando, tuttavia, caratteri eterogenei rispetto ad altri sistemi giuridici. Infatti, il contesto di radicamento risultava già contrassegnato dalla presenza di pratiche partecipative autoctone quali i Consigli di quartiere<sup>75</sup> espressivi della c.d. *"democrazia di prossimità"*<sup>76</sup>. Di conseguenza, il

<sup>71</sup> M.A. RUESCH, M. WAGNER, *Participatory budgeting in Germany citizens as consultants*, in N. DIAS (edited by), *Hope for democracy. 25 years of participatory budgeting worldwide*, Sao Bras de Alportel, 2014, p. 1 ss.; T. BENEDIKTER, *Il bilancio partecipativo: decidere sulle finanze del proprio Comune. Un'introduzione*, Mercato Saraceno, 2017, p. 32: *"negli anni '90 numerosi Comuni germanici, scivolati in una crisi finanziaria, si vedevano costretti a tagli nei bilanci, per cui si tendeva a coniugare più efficienza nella gestione finanziaria con più legittimazione dal basso"*.

<sup>72</sup> Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009, p. 247.

<sup>73</sup> G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational institute–New politics project, Working Paper, 2004, p. 8: *"il bilancio partecipativo in Germania non è guardato come un organismo decisionale, ma piuttosto come uno strumento che dovrebbe fornire ragioni supplementari all'ottimizzazione delle decisioni da parte dei Consigli comunali"*, specie a seguito dell'aggravarsi della crisi economico-finanziaria.

<sup>74</sup> G. ALLEGRETTI, *Giustizia sociale, inclusività ed altre sfide per il futuro dei processi partecipativi europei*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 383: *"sebbene, ad oggi, la letteratura che si è occupata di stabilire un'attenta relazione comparativa tra le sperimentazioni di percorsi partecipativi in America Latina, Europa e altri continenti sia piuttosto scarsa, una differenza fondamentale risulta pienamente evidente. Si tratta nelle pratiche europee di un'assenza al contempo di fuoco e di contesto: ovvero della mancanza del riferimento come motivazione e obiettivo dei percorsi partecipativi alla giustizia sociale e alla stessa disuguaglianza sociale come problematica immanente e nodale nei diversi contesti territoriali"*.

<sup>75</sup> Sia pure in ambito locale, i Consigli di quartiere svolgono una significativa funzione consultiva nell'ambito del *policy-making* azionato e diretto dalle Autorità preposte; includono cittadini attivi, rappresentanti eletti, gruppi organizzati, promuovendo relazioni stabili tra decisori pubblici e consociati. In argomento, di recente, V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 86-87.

<sup>76</sup> Sulle esperienze di democrazia partecipativa nell'ordinamento francese G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational institute–New politics project, Working Paper, 2004, p. 12 ss.; M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, 2005, p. 1 ss.; Y. MANSILLON, *L'esperienza del*



paradigma porto-alegrese, trapiantato in un tessuto dai tratti peculiari, ha risentito delle sperimentazioni locali, subendo, per l'effetto, mutamenti e varianti.

Le più significative esperienze di bilancio partecipativo coinvolgono i Comuni di *Morsang-sur-Orge* (1998), *Saint-Denis* (2001) e *Bobigny* (2003)<sup>77</sup>. Successivamente, la diffusione di tale pratica si estende anche a grandi città come Parigi che a partire dal 2014 (Amministrazione Hidalgo) destina il 5% del *budget* per investimenti di riqualificazione urbana per il periodo 2015-2020.

Gli obiettivi perseguiti in Francia si identificano, *in primis*, nel miglioramento della gestione pubblica attraverso il rafforzamento dei legami sociali tra i cittadini e tra questi e le Istituzioni locali nell'ambito del *decision-making*. A tal proposito, è previsto nei vari quartieri lo svolgimento di Assemblee territoriali aperte a tutti, all'interno delle quali è possibile offrire contributi non vincolanti ma in ogni caso influenti sulla scelta affidata all'Istituzione preposta. In taluni casi, poi, sono nominati gruppi di delegati che formano gli organismi rappresentativi del bilancio partecipativo.

Le caratteristiche descritte assicurano al sistema francese un confronto strutturato tra Autorità e *cives* anche grazie ad appositi organismi di delegati eletti. In special modo, la riduzione delle asimmetrie informative pone i consociati nelle condizioni di esercitare forme significative di controllo sulle politiche pubbliche tali da accrescere la democraticità dei processi decisionali.

Per ragioni di affinità storico-culturale, la Spagna è l'ordinamento europeo che più fedelmente si ispira al modello del bilancio partecipativo di Porto Alegre, mutuandone struttura e finalità<sup>78</sup>. A partire dagli anni Duemila, tale pratica inizia a diffondersi con successo sia nelle modeste realtà di *Albacete* e *Puente Genil*<sup>79</sup> sia in grandi città come Barcellona e Madrid.

---

"*débat public*" in Francia, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 101 ss.; Y. SINTOMER, A. RÖCKE, *Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa?*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 57 ss.; L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, 2008, p. 1 ss.

<sup>77</sup> Per approfondimenti si rinvia al sito [www.ville-bobigny.fr](http://www.ville-bobigny.fr). In dottrina, *ex multis*, Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, 2009, p. 197 ss.; A. RÖCKE, *Framing citizen participation. Participatory budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Basingstoke, 2014, p. 1 ss.

<sup>78</sup> G. ALLEGRETTI, C. HERZBERG, *Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo*, Transnational Institute–New politics project, Working Paper, 2004, p. 18; in tal senso, gli Autori precisano che anche l'ordinamento spagnolo proviene "da un lungo regime politico non democratico che ha alterato il rapporto tra abitanti ed istituzioni locali, rendendo necessaria una ricostruzione della fiducia nella democrazia delegata. Come in molti regimi latinoamericani, inoltre, anche in Spagna l'associazionismo è stato compresso fino a metà degli anni '70, riducendone le tipologie ammesse soprattutto a quelle legate alla prossimità fisica (associazioni di vicinato). Infine, l'affinità linguistica e una lunga pratica di rapporti bilaterali favoriscono relazioni stabili con paesi latinoamericani".

<sup>79</sup> Sugli esperimenti di democrazia partecipativa in Spagna T. VILLASANTE, *Las democracias participativas: de la participación ciudadana a las alternativas de sociedad*, Madrid, 1995, p. 1 ss.; F. BALLERSTEROS, *Modernización del Gobierno local. Comentario Ley 57/2003*, Madrid, 2004, p. 1 ss.; E. GANUZA FERNÁNDEZ, *Los presupuestos participativos en España: impacto y futuro en la ciudades*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 113 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 86.



Più in generale, le esperienze di democrazia partecipativa trovano consacrazione nella l. 57/2003, che ha il merito di valorizzare l'attivismo dei *cives*, singoli e associati, nell'ambito del *decision-making* pubblico. Con specifico riferimento al bilancio partecipativo, un ruolo consultivo di primo piano è ricoperto dalle Associazioni di vicinato e dai Comitati di quartiere quali catalizzatori di una partecipazione civica orientata al perseguimento di obiettivi di giustizia e redistribuzione sociale a favore dei meno abbienti.

Da una prospettiva comparata, emerge la collocazione delle esperienze spagnole a metà strada tra le esperienze sperimentate in Francia e quelle praticate in Germania.

### 5. La casistica dell'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano il bilancio partecipativo ha conosciuto una diffusione intermittente, con livelli di efficacia variabile a seconda dell'ambito territoriale interessato. Infatti, il ricorso a tale strumento è risultato "a macchia di leopardo", senza un'affermazione omogenea presso alcun livello di governo.

Pur risentendo dell'influenza esercitata dal modello porto-alegrese (inferiore rispetto alla Spagna ma superiore agli ordinamenti francese e tedesco), le esperienze italiane di bilancio partecipativo hanno, tuttavia, sviluppato elementi propri, peraltro variegati e difficilmente riconducibili ad unità. La casistica risulta, pertanto, assai frastagliata e disomogenea<sup>80</sup>, afferendo ad una pluralità di livelli di governo: sub-comunale (Municipio XI di Roma Capitale<sup>81</sup>), comunale (Grottammare, Pieve Emanuele, Modena, Reggio Emilia, Parma, Arezzo<sup>82</sup>, Milano, Roma), provinciale (Firenze)<sup>83</sup>, regionale (Lazio, Lombardia<sup>84</sup>).

<sup>80</sup> L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 115 ss.; V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei bilanci partecipativi: alcuni esempi italiani*, in U. ALLEGRETTI, (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 129 ss.; V. MOLASCHI, *Le arene deliberative: contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione nei processi di decisione pubblica*, Napoli, 2018, p. 88 ss.

<sup>81</sup> E. D'ALBERGO, D.E. LOTRECCHIANO, G. MOINI (a cura di), *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Roma, 2005, p. 1 ss.; M. SMERIGLIO, *Città comune. Autogoverno e partecipazione nell'era globale*, Roma, 2006, p. 137 ss.; M. PACI (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa: la programmazione sociale nei municipi di Roma*, Bologna, 2008, p. 1 ss.; M.C. ANTONUCCI, A. FIORENZA, *Democrazia dal basso. cittadini organizzati a Roma e nel Lazio*, Roma, 2016, p. 1 ss.

<sup>82</sup> *Ex plurimis*, Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE (edited by), *Participatory budgets in a European comparative approach*, Berlin, 2005, p. 1 ss.; P.P. FANESI, *Il bilancio partecipativo di Grottammare*, in E. GRAZZINI, *Manifesto per la democrazia economica*, Roma, 2014, p. 1 ss.; M. BASSOLI, *Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo*, Roma, 2018, p. 183 ss.

<sup>83</sup> L. RAFFINI, *Le nuove forme della partecipazione: dai comitati alle arene deliberative*, in L. GRIFONE BAGLIONI (a cura di), *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*, Firenze, 2011, *spec.* p. 53 ss., p. 64 ss.

<sup>84</sup> V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei Bilanci Partecipativi: alcuni esempi italiani*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 129-142; A. COLOMBO, R. CUCCA, *Innovare la democrazia. Teorie ed esperienze di deliberazione pubblica*, Milano, 2010, *spec.* p. 121 ss.; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, *passim*.



Il bilancio partecipativo incentiva forme di partecipazione allargata alle decisioni pubbliche, tali da puntellare le fondamenta della democrazia rappresentativa con il riavvicinamento dei governanti ai governati. Tuttavia, rispetto all'esperienza porto-alegrense, gli obiettivi redistributivi e di giustizia sociale sono perseguiti con minore intensità e la consultazione dei *cives* è circoscritta a più ridotte attività di riqualificazione urbana.

In Italia, le esperienze di bilancio partecipativo più rilevanti si sviluppano, in origine, nei Comuni di Grottammare (dal 1994) e Pieve Emanuele (dal 2002). Ad esse, si sono, direttamente o indirettamente, ispirati altri Enti territoriali, sia pure introducendo innesti e varianti, dettati dalle peculiarità del contesto di radicamento.

Da una primissima comparazione è possibile evincere che mentre i Comuni di Grottammare e Pieve Emanuele elaborano processi decisionali tendenzialmente semplificati, con la consultazione diretta dei consociati senza ricorrere a meccanismi di delega, talune realtà sub-comunali (ad es. il Municipio XI di Roma Capitale) contemplan l'elezione, da parte di apposite Assemblee civiche, di rappresentanti deputati a svolgere un ruolo di raccordo tra l'Amministrazione ed i consociati<sup>85</sup>.

Il paradigma italiano di bilancio partecipativo è certamente riconducibile all'esperienza del Comune di Grottammare che, a partire, dal 1994 ha avviato la sperimentazione di questo importante processo di democrazia partecipativa nell'ambito di percorsi di riqualificazione urbanistica consensuale<sup>86</sup>. Tale congegno si è affermato, senza alcun riconoscimento normativo, con l'obiettivo, da un lato, di accrescere la *performance* dell'azione amministrativa -alla stregua di altre esperienze europee- e, dall'altro, di perseguire finalità di giustizia sociale, sia pure con minore intensità rispetto al paradigma porto-alegrense<sup>87</sup>.

Più nello specifico, in tale cittadina il processo partecipativo si incentra sull'attività delle Assemblee e dei Comitati di quartiere quali luoghi di confronto e dibattito ove i cittadini sono posti nelle condizioni di illustrare progetti e idee, discutendo complessivamente del bilancio di previsione. Il verbale delle riunioni con i rispettivi esiti è, poi, trasmesso a tutti i Consiglieri comunali che hanno un compito di sintesi degli interessi emersi; in particolare, i Comitati preparano le Assemblee, avvisano i cittadini su progetti ed eventi, oltre a curare, più in generale, l'*iter* del processo partecipativo. Quali figure di raccordo fra l'Amministrazione ed i consociati, tali organi non rivendicano alcun ruolo di rappresentanza politica, né si pongono in concorrenza con le Istituzioni.

---

<sup>85</sup> Maggiori informazioni sono reperibili sul sito [www.municipiopartecipato.it](http://www.municipiopartecipato.it).

<sup>86</sup> G. ALLEGRETTI, *Giustizia sociale, inclusività ed altre sfide per il futuro dei processi partecipativi europei*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 390 ss.; M. BASSOLI, *Democrazia diretta. Riflessioni a partire dal bilancio partecipativo*, Roma, 2018, p. 190 ss.

<sup>87</sup> Per approfondimenti si consulti il sito [www.comune.grottammare.ap.it](http://www.comune.grottammare.ap.it).



Da segnalare, poi, l'esperienza del bilancio partecipativo della Regione Lazio che testimonia la possibilità di sviluppare efficacemente tale congegno partecipativo anche a superiori livelli di governo. A riguardo, la Regione Lazio, tra il 2007 ed il 2010, ha avviato con l. 4/2006 percorsi di coinvolgimento degli abitanti nell'*iter* formativo delle decisioni di bilancio<sup>88</sup>, al precipuo fine di migliorare la qualità degli interventi di spesa e di accrescere la *compliance* degli *stakeholders*<sup>89</sup>.

La disseminazione del bilancio partecipativo nell'ordinamento italiano si è intensificata negli ultimi quindici anni, interessando anche grandi città come Milano (2015) e Roma (2019), attraverso modalità partecipative sempre più inclusive grazie alle consultazioni *on line*.

In definitiva, come altre esperienze di democrazia partecipativa, il bilancio partecipativo offre ai cittadini la possibilità di condizionare il concreto impiego dei mezzi finanziari in ambito sub-statale (specialmente a livello comunale) per la realizzazione di opere funzionali ad uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio.

#### 6. Risultati della comparazione

All'odierna crisi delle Istituzioni rappresentative più di un ordinamento offre risposta potenziando il coinvolgimento dei *cives* nel *decision-making*, onde affiancare alla partecipazione elettorale ed alla partecipazione amministrativa nuove e più estese forme di partecipazione sociale. Naturalmente, il rafforzamento del principio democratico viene a declinarsi in strumenti e modalità differenti a seconda del processo decisionale, dell'ambito di governo e della realtà ordinamentale in rilievo.

Tra le esperienze di democrazia partecipativa più diffuse un posto di primo piano è ricoperto dal bilancio partecipativo frequentemente applicato in ambito comunale con riferimento agli interventi di spesa per interventi di riqualificazione urbana. Un dispositivo partecipativo che si apprezza per la capacità di generare inclusione sociale, sì da essere collocato fra le *best practices* della *governance* locale.

Il bilancio partecipativo promuove, d'altronde, una partecipazione allargata di tipo civico che non richiede la titolarità di specifiche posizioni legittimanti e che si giustappone alla partecipazione elettorale e alla partecipazione amministrativa, contribuendo al rafforzamento delle Istituzioni della rappresentanza.

---

<sup>88</sup> V. CANAFOGLIA, *Cicli procedurali dei Bilanci Partecipativi: alcuni esempi italiani*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 129-142.

<sup>89</sup> Il Regolamento attuativo della Giunta regionale n. 4/2006 articola il processo di bilancio partecipativo nella fase informativa, nella fase consultiva e, da ultimo, nella fase del monitoraggio finale. A riguardo, R. TROISI, M. BUONOCORE, *Il Lazio: Un laboratorio di Processi Partecipativi*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, p. 263 ss.; M. TRETTEL, *Democrazia partecipativa e tradizioni giuridiche: un'analisi di diritto comparato. Gli ordinamenti composti tra crisi della rappresentanza politica e "aperture" a forme partecipative di decision-making*, Tesi di dottorato, Verona, 2017, in [www.google.com](http://www.google.com), p. 160 ss.

L'analisi comparata evidenzia l'applicazione "a geometria variabile" del bilancio partecipativo quale modello flessibile in grado di adattarsi ai differenti ambiti di radicamento. In tal senso, il confronto dell'esperienza porto-alegrese con le esperienze di alcuni Paesi europei rivela elementi differenziali che esprimono mutamenti ed ibridazioni discendenti dalle influenze di contesto. Tale varietà applicativa costituisce, tuttavia, un punto di forza che permette al bilancio partecipativo di soddisfare le esigenze del pluralismo istituzionale discendenti dalla previsione di differenti livelli di governo.

In ogni caso, tra gli elementi comuni alle molteplici pratiche di bilancio partecipativo rientrano, certamente, la struttura inclusiva, la promozione di forme di attivismo civico informato, la tendenziale articolazione in fasi (informativa, consultiva e di rendicontazione), la non vincolatività giuridica della decisione. In generale, il bilancio partecipativo contribuisce, sia pur con efficacia variabile, al miglioramento dei processi di *governance* locale, attraverso il rafforzamento della partecipazione della società civile nelle decisioni di spesa; ciò si realizza attraverso il perseguimento di plurime finalità, dalla giustizia redistributiva, all'ammodernamento dell'azione amministrativa sino all'efficiente allocazione delle risorse pubbliche che assicurano un incremento della cultura democratica dei territori in un rinnovato clima di fiducia tra Istituzioni e consociati.

Tra le pratiche di democrazia partecipativa diffuse nel Continente europeo, è nell'ordinamento tedesco che emergono le maggiori differenze rispetto al modello porto-alegrese; infatti, gli obiettivi di giustizia sociale -che costituiscono l'*ubi consistam* delle pratiche sudamericane- risultano sostituiti dall'esigenza di rafforzare la *performance* e l'efficienza dell'azione amministrativa.

All'opposto, le esperienze più conformi, per struttura e finalità, al modello brasiliano trovano radicamento in Spagna, per la similarità dell'ambito politico-culturale di riferimento. Nel mezzo si collocano le pratiche di bilancio partecipativo sperimentate in Francia ed in Italia, le prime maggiormente vicine alle esperienze tedesche, le seconde più aderenti alle pratiche spagnole.

Dunque, nell'eterogeneità dei contesti territoriali di sviluppo e nella differente tipologia di bisogni da soddisfare si racchiudono le cause della varietà applicativa dei processi di bilancio partecipativo.

In definitiva, "il bilancio partecipativo di Porto Alegre non è un modello "superiore" agli altri: è semplicemente una risposta, straordinariamente potente, che è stata data a un problema specifico (...): quello della ripartizione degli investimenti comunali tra quartieri centrali e periferici. Tanto è vero che nelle città europee dove è stato introdotto per imitazione, ma dove il tema delle spese di investimento comunali non era percepito come altrettanto decisivo, ha dato frutti minori (...) sia in termini di partecipazione sia per la qualità delle decisioni assunte"<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 23 ss.