

Tra democrazia partecipativa e concertazione

La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna

Marco Ciancaglini

Abstract

L'articolo analizza la recente legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna, in materia di partecipazione popolare alle decisioni pubbliche regionali e locali. Ripercorsi sinteticamente i tratti delle principali nozioni di partecipazione, l'esame di dettaglio del testo normativo si snoda utilizzando gli strumenti concettuali della democrazia partecipativa e di quella concertativa. Tali istituti guidano infatti la legge attribuendole tratti di sensibile originalità, anche rispetto alla legge regionale toscana 69/2007, che ha rappresentato il primo esempio di disciplina organica della democrazia partecipativa.

1. Introduzione

La legge regionale 3/2010, approvata in chiusura della precedente legislatura dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, costituisce la seconda fase del processo di attuazione statutaria delle disposizioni in materia di partecipazione, dopo la disciplina prodotta dalla l.r. 8/2008 in tema di iniziativa legislativa, referendum e istruttoria pubblica¹. Aprendo lo sguardo alla legislazione delle altre Regioni la legge emiliano-romagnola rappresenta tuttavia anche il secondo esempio, successivo alla legge regionale toscana 69/2007, di regolazione organica di forme innovative di partecipazione popolare alla decisione pubblica, normativa o amministrativa, che, pur in una dimensione ancora sperimentale, ambiscono a diventare un "elemento strutturale

(1) Per un'analisi delle disposizioni in materia di partecipazione contenute nello statuto dell'Emilia-Romagna, si veda M. PICCHI, *Modelli di governance regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 304 ss.

del processo decisionale politico”². L’originalità è data dalla presenza di tratti tendenzialmente afferenti alla democrazia partecipativa, salva evidentemente l’ineliminabile imprecisione di questa definizione³. Secondo la dottrina la democrazia partecipativa può essere infatti inquadrata come una forma di “relazionamento della società con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di decisione delle seconde”⁴. Conviene al riguardo

(2) A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedura di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2009, p. 87. Anche la Regione Umbria ha approvato una legge, appena sette giorni dopo quella emiliano-romagnola, che disciplina in via generale la “consultazione” agli atti normativi e amministrativi regionali (l.r. 14/2010). Giova osservare che tale legge se da un lato descrive l’oggetto della partecipazione in termini molto ampi (ogni atto normativo o amministrativo di livello tuttavia solo regionale, artt. 62 e 63), e addirittura prevedeva inizialmente l’obbligo di consultazione per gli atti delle commissioni salvo deroga (art. 65, prontamente modificato tuttavia dalla l.r. 18/2010 che ha subordinato la consultazione a una richiesta qualificata), dall’altro lato dispone che i processi partecipativi siano attivati solo dalla Regione, non dunque dal basso comunque si intenda la società civile, si svolgano perlopiù in forme scarsamente interattive (come convegni, conferenze di studio, audizioni, art. 64) e producano effetti qualificati come “politici”, così da affievolirne le conseguenze sulla motivazione (art. 66).

(3) La legge imposta la rubrica sulla “partecipazione” e sulla “consultazione”, facendo espresso riferimento alla “democrazia partecipata”, come vedremo nel prosieguo. La varietà e la conseguente ambiguità dei termini normalmente impiegati dai legislatori regionali sono state messe in luce dalla dottrina, la quale ha tuttavia indicato proprio nella “consultazione” il riferimento a una partecipazione cooperativa, tra istituzioni e persone, intesa come “elemento strutturale del processo decisionale politico” (A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedura di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, cit., p. 87).

(4) La definizione si deve a U. Allegretti, ma in senso sostanzialmente analogo, descrivendo i caratteri della democrazia partecipativa in chiave politologica, si esprime anche D. Della Porta (U. ALLEGRETTI., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, pp. 156; D. DELLA PORTA, *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento “per la globalizzazione dal basso”*, in *Riv. it. soc.*, 2, 2005, p. 309 ss.). Aggiunge poi Donati che la democrazia partecipativa si presenta come scarsamente tipizzata nei suoi profili giuridici, a differenza della democrazia rappresentativa e di quella diretta, prestandosi in tal modo a una dimensione informale e fattuale (D. DONATI, *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, Jovene, 2010, p. 154 ss.). La nozione giuridica affina e attualizza, e per alcuni versi trasforma, l’idea di democrazia partecipativa proposta da Pizzorusso, secondo cui l’istituto comprenderebbe tutte le forme di

chiarire schematicamente che a divergere rispetto alle altre forme di partecipazione sono sostanzialmente tre elementi. In primo luogo, a differenza delle ipotesi di partecipazione procedimentale previste dall'art. 8 della legge 241/1990, il coinvolgimento prescinde dalla titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo direttamente rilevante rispetto alla decisione, in forza di un criterio di massima inclusività che si sostanzia nella scelta di requisiti partecipativi molto estesi (come la residenza, i rapporti di studio o lavoro, ovvero la presenza di semplici interessi di fatto)⁵. Una diretta conseguenza di ciò è che la partecipazione può includere anche gli atti normativi e amministrativi generali, compresi quelli relativi alla pianificazione e alla programmazione, ancora in discontinuità con l'art. 13 legge 241/1990. In secondo luogo la partecipazione assume un carattere prolungato, lungo più fasi del processo decisionale a partire da quelle di proposta e istruttoria per concludersi in quella di verifica, segnando in tal modo una differenza rispetto agli istituti di democrazia diretta nei quali il contributo popolare è puntiforme perché limitato a una singola attività (il voto o l'adesione a un testo). In terzo luogo la democrazia partecipativa si spoglia tendenzialmente di ogni carattere "decidente", sia perché evita di concludersi con una votazione, sia perché la decisione

contributo al procedimento decisionale, legislativo, amministrativo e giurisdizionale, apportato dai singoli o dai soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi (A. PIZZORUSSO, *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, Jovene, 1992, p. 387 ss.). Per una completa ricognizione dei tratti caratterizzanti la democrazia partecipativa, si veda U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, agg., Milano, Giuffrè, 2011 (in corso di pubblicazione), p. 22 ss. In questa sede si prescinde dalla distinzione tra democrazia deliberativa e partecipativa: l'una, da intendersi quale modello teorico di riferimento, raffigurata, sulla scia delle note argomentazioni di Elster, come dotata di carattere deliberativo (dunque argomentativo) e di inclusività; l'altra, da intendersi invece come fase applicativa, caratterizzata da numerosi varianti che non si limitano al puro momento deliberativo recependo tecniche partecipative più complesse (J. ELSTER, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 8; per un esame delle differenze tra le due fattispecie, *amplius* R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, www.astrid.eu, 2009, pp. 2 e 3).

(5) Può essere impiegata al riguardo la generale nozione di "partecipazione istituzionale" elaborata da Vandelli, che la contrappone alla "partecipazione amministrativa" degli interessati e la riconnette alla "formazione di scelte dell'amministrazione destinate ad incidere in maniera significativa sulla collettività" (L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 160).

resta nella disponibilità dell'ente titolare della funzione, e si assesta quindi su un piano "argomentativo", che mira ad accrescere l'istruttoria attraverso la discussione, con cui dovrebbero emergere risultati altamente condivisi per la loro oggettiva validità. In questo tratto si sostanzia anche una delle principali linee di discontinuità rispetto alla sussidiarietà orizzontale, la cui natura è infatti prevalentemente fattuale, anziché discorsiva, perché riconducibile all'erogazione di prestazioni sociali (distribuzione di benefici e servizi) o allo svolgimento di attività autonome⁶.

Nel soddisfare i requisiti appena descritti la l.r. 3/2010 si caratterizza tuttavia per una peculiarità ancora ulteriore, poiché la costruzione elaborata dal testo normativo ibrida elementi di democrazia partecipativa con meccanismi concertativi. La discussione pubblica prevista dalla legge si conclude infatti con un accordo tra i soggetti che hanno partecipato, secondo un metodo che richiama le forme concertative della "democrazia associativa" o di quella "pluralistica". Il riferimento è a quelle modalità di integrazione della democrazia rappresentativa attraverso la partecipazione di soggetti collettivi portatori di interessi economici, nel primo caso, ovvero di altra natura, nel secondo, che possono assumere le vesti informali della pressione e del dialogo, oppure della partecipazione organica a istituzioni pubbliche⁷.

(6) Sul punto G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, p. 19. Un secondo elemento di discontinuità è rintracciabile nell'interesse perseguito dalla sussidiarietà, definito dall'art. 118, comma 4, Cost. come "generale": al di là di contaminazioni linguistiche tra "pubblico" e "generale", quest'ultimo lemma dovrebbe intendere un interesse non ancora codificato in un pubblico potere e pertanto lasciato all'autonomia dei cittadini (per tale nozione di interesse generale, si veda G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 178 ss.; sugli effetti verso il principio di sussidiarietà, D. DONATI, *La sussidiarietà orizzontale nell'evoluzione normativa dello Stato e delle Regioni*, in G. ARENA, G. COTTURRI (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci, 2010, p. 197 ss.). Per un inquadramento del carattere potenzialmente generale della sussidiarietà, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118, u.c. Costituzione*, *www.astrid-online.it*, 2003, p. 1 ss.

(7) Le distinzioni introdotte sono elaborate da U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 17 e 18, che rileva come la concertazione o la partecipazione organica abbiano l'obiettivo, a differenza della pressione e del dialogo, di consentire la partecipazione di interessi già protetti dall'ordinamento.

Traducendo su un piano più strettamente giuridico le considerazioni appena svolte, la legge dispone in concreto un sostegno regionale – finanziario, informativo e metodologico – rivolto a forme di partecipazione relative ad atti normativi e amministrativi, di competenza sia regionale che locale. Nessuna indicazione viene fornita riguardo alle metodologie applicabili, che pertanto devono essere individuate, coerentemente con la generale ricostruzione della dottrina, nelle ormai consolidate forme del dibattito pubblico, delle giurie civiche e dei bilanci partecipativi, oltre che nei modelli di pianificazione e programmazione in materia ambientale e di governo del territorio⁸. Cercando di disegnare i tratti essenziali di questi istituti, può dirsi che il dibattito pubblico costituisce una forma di discussione informata, guidata da un'autorità indipendente rispetto alle parti coinvolte, inclusa l'amministrazione procedente, incentrata sulle modalità e talvolta anche sull'opportunità di costruzione di grandi infrastrutture⁹. La terzietà dell'organo che gestisce la discussione costituisce la principale differenza rispetto all'istruttoria pubblica, intesa come procedimento di massa in presenza di atti normativi o amministrativi generali e conosciuta da talune discipline regionali o settoriali¹⁰. Le giurie civiche

(8) La classificazione si deve a L. BLONDIAUX, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 2008, pp. 49-62; Y. SINTOMER, *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari, Dedalo, 2009, p. 147 ss.

(9) L'istituto del dibattito pubblico trae origine dal *débat public* francese, incentrato prevalentemente su progetti infrastrutturali (dalle cui dimensioni dipende l'obbligatorietà o la facoltatività della discussione) e gestito da un'autorità indipendente rispetto alle parti, la *Commission nationale du débat public* (per un'ampia ricostruzione di queste vicende, P. ZÉMOR P., *Pour un meilleur débat public*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, p. 24 ss.; Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 101 ss.).

(10) È noto che la proposta di legge sul procedimento amministrativo formulata dalla Commissione Nigro nel 1984, e mai attuata, prevedeva proprio l'istruttoria pubblica per "l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesaggistici, che incidano in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio" (art. 7; per un commento può rinviarsi all'analisi dello stesso M. NIGRO, *Il procedimento legislativo tra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazioni. A proposito di un recente disegno di legge*, in ID., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1994, vol. III, p. 2039 ss. La distinzione tra inchiesta pubblica (che rappresenta sostanzialmente un sinonimo del

coprono a loro volta uno spettro metodologico piuttosto articolato, in cui il dato ricorrente è la devoluzione della partecipazione a un ristretto gruppo di persone selezionate perlopiù con metodo casuale¹¹. Il bilancio partecipativo è infine un procedimento di discussione del bilancio previsionale di enti pubblici, soprattutto locali, organizzato attraverso assemblee, che partono dalle unità di zona per crescere progressivamente di dimensione, poste in contatto con gli uffici, amministrativi e politici, coinvolti nell'elaborazione della proposta di bilancio¹².

Questo è dunque lo strumentario generale che la legge dà per presupposto e sul quale verterà la fase applicativa attraverso il sostegno regionale. L'accordo conclusivo tra i soggetti coinvolti nella discussione e la successiva decisione dell'ente competente, che può motivatamente disattendere l'esito della discussione, rappresentano le ulteriori tappe del procedimento partecipativo. Il coinvolgimento degli enti locali è costruito solo in forma volontaria, secondo un principio di leale cooperazione e di valorizzazione di autonome esperienze pregresse (art. 2, comma 1, lett. *n*) che risponde a una logica di incentivazione e mal si presta, in una fase come questa ancora embrionale, a lasciare il campo a forme di consolidamento in via imperativa¹³. La traduzione

dibattito pubblico) e istruttoria pubblica è efficacemente rimarcata da L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, p. 43 ss.

(11) Ne descrivono i caratteri Y. SINTOMER, A. RÖCKE, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, p. 87 ss.

(12) Sui bilanci partecipativi si rinvia all'analisi di Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Roma, Ediesse, 2009.

(13) È opportuno ricordare che la Regione Emilia-Romagna ha sviluppato, a partire dal 2006, un progetto di *e-democracy*, denominato "Partecipa.net", volto allo sviluppo della partecipazione, specie in materia di governo del territorio, attraverso il supporto tecnologico ad amministrazioni locali (maggiori informazioni sono disponibili nel sito istituzionale, www.partecipa.net). Sui rapporti tra i livelli di governo, nell'incentivare o obbligare a forme di partecipazione, sia permesso di rinviare a 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, Firenze University Press, 2010, p. 183 ss.

procedimentale di ciò è la necessità, per avviare il processo, del consenso dell'ente titolare della funzione interessata dalla discussione e la possibilità di implementare la collaborazione attraverso accordi tra Regione e Consiglio delle autonomie locali (art. 1, comma 4).

La duplice dimensione partecipativa e concertativa sopra descritta può essere colta anche volgendo lo sguardo all'effetto di attuazione "interstiziale" dello statuto regionale che la legge palesa. L'attuazione avviene infatti per ritaglio, in quegli spazi partecipativi lasciati liberi dagli istituti classici disciplinati dal Titolo III – referendum, istruttoria pubblica, audizioni legislative, partecipazione procedimentale degli interessati – collegando disposizioni di principio differenti. L'art. 1, comma 2 della legge è infatti emblematico nel definire il testo come attuativo di norme statutarie afferenti ai due ceppi sopra richiamati, democrazia partecipata (art. 7, comma 1, lett. *a*, st.) e concertazione (art. 4, comma 1, lett. *d*, st.)¹⁴. Nella sovrapposizione tra statuto e legge restano tuttavia due zone d'ombra: da un lato la legge disciplina infatti anche la petizione e l'istanza, pur in modo incidentale e vedremo problematico, sebbene le norme statutarie in materia di democrazia diretta non siano menzionate dall'art. 1 della legge; dall'altro lato la stessa disposizione introduttiva (lett. *d*) richiama la partecipazione procedimentale dei controinteressati prevista dallo statuto (art. 15, comma 3, st.), benché tale fattispecie non riceva alcuna diretta disciplina dal testo normativo, che imposta infatti la partecipazione sulla titolarità di un mero interesse di fatto.

Riguardo invece agli obiettivi perseguiti, la legge mira sinteticamente a quel principio di "amministrazione condivisa" elaborato dalla dottrina¹⁵: sviluppare una partecipazione alla decisione pubblica in chiave sia collaborativa, con l'effetto di migliorare efficienza e buon anda-

(14) Giova precisare che il riferimento statutario alla democrazia partecipata citato nella legge è quello espresso dall'art. 7, comma 1, lett. *a*) (non si fa invece menzione del preambolo), che si riferisce espressamente alle associazioni (così la rubrica della disposizione) ma indirettamente anche ai singoli sotto forma di "autotutela dei cittadini".

(15) G. ARENA, G. COTTURRI, *Introduzione. Il "valore aggiunto" della cittadinanza*, in ID. (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Roma, Carocci, 2010, p. 11 ss.

mento dell'amministrazione, sia democratica, per rafforzare il livello di rappresentanza e consenso delle istituzioni locali e regionali (art. 2)¹⁶. Il primo scopo è tradotto nell'implementazione della semplificazione, della trasparenza, nella riduzione dei costi, secondo una linea che abbraccia ed estende la *ratio* della partecipazione ormai radicata nella legge 241/1990¹⁷. Il secondo fine è declinato invece sotto forma di crescita delle "risorse immateriali" (come la fiducia collettiva, art. 2, comma 1, lett. c), di governo della conflittualità sociale, di inclusione delle fasce più deboli, in un'ottica saggiamente complementare alla democrazia rappresentativa, che sovente polarizza il rapporto con i governati negli stretti confini del solo momento elettorale. L'effetto conclusivo e generale della legge, al pari di quella toscana, è pertanto incentivare la partecipazione garantendo quelle "precondizioni" che possono assicurarne un esercizio concreto e stabile¹⁸.

L'analisi di dettaglio della legge, che effettueremo nelle pagine seguenti, può iniziare dall'identificazione delle situazioni giuridiche disciplinate: il diritto di partecipare (art. 3), quello di iniziativa per

(16) Della partecipazione democratica, come diretta espressione dell'art. 3, comma 2, Cost., si sono occupati M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977, p. 122 ss. e V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1988, p. 79 ss. Per partecipazione collaborativa si intende in questa sede quella tradizionalmente contrapposta alla forma difensiva, fermo restando che la dottrina ha più volte messo in luce come il contributo apportato alla definizione del pubblico interesse tenda a far refluire la seconda accezione nell'alveo della prima (E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 455). Per una rassegna delle attuali forme di partecipazione collaborativa (che l'Autrice ricostruisce sotto la differente forma di partecipazione di "chiunque") e dei loro esiti risultati, si veda C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2008, p. 263 ss.

(17) Le implicazioni tra semplificazione amministrativa e riduzione degli oneri burocratici per le imprese è stata recentemente al centro di un'attenta analisi, i cui esiti sono rintracciabili in A. SIMONCINI, *La semplificazione in Toscana*, Firenze, Firenze University Press, 2011.

(18) Per un'analisi degli effetti del processo di normazione della democrazia partecipativa, si veda A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, cit., p. 3 ss. Riguardo alla legge toscana, si vedano le riflessioni di A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5, 2007, p. 632 ss.

l'avvio di un processo partecipativo (art. 4) e quello di proposta dei medesimi processi (art. 5). È preferibile prendere le mosse da queste ultime due fattispecie, il cui contenuto sembra richiamare ipotesi sovrapponibili, o per meglio dire un sostanziale inglobamento dell'art. 4 da parte dell'art. 5, tanto nell'individuazione dei soggetti che possono richiedere il sostegno regionale quanto dell'ambito di riferimento.

2. I soggetti proponenti legittimati a chiedere l'avvio dei processi partecipativi (artt. 4 e 5)

L'art. 4 attribuisce a “cittadini singoli o associati” il diritto di “richiedere” il sostegno regionale, secondo “le modalità previste dallo statuto dell'ente” che detiene la competenza decisoria, e di “presentare istanze e petizioni”, finalizzate alla “conoscenza” e alla “informazione” (commi 2 e 1). Il successivo art. 5 aggiunge che i processi partecipativi possono essere avviati su istanza della Regione, della Giunta o dell'Assemblea legislativa, degli enti locali, singoli o associati, ovvero delle circoscrizioni. Gli altri soggetti, “pubblici e privati” (inclusi pertanto stranieri, residenti, persone titolari di un mero interesse di fatto, persone giuridiche), prosegue la norma, hanno pari facoltà solo a condizione di ottenere la “adesione formale” degli enti pubblici regionali e locali, nei limiti delle rispettive competenze.

Formalmente le due disposizioni distinguono la relativa disciplina sulla base della titolarità o meno della cittadinanza, così da far presumere a una prima lettura che il diritto di iniziativa sia declinato in modo differente a seconda dello *status* posseduto. Tuttavia, a un'analisi più approfondita gli artt. 4 e 5 paiono in realtà da leggersi come una norma materialmente unica che consente senza distinzioni a ogni soggetto – persona fisica o giuridica che sia, indipendentemente dallo *status* – di richiedere il sostegno regionale a un processo partecipativo, col consenso dell'ente titolare del potere di decisione sull'atto oggetto di discussione. A questa conclusione si arriva infatti analizzando le due norme in rapporto sia ai destinatari che all'oggetto e alla disciplina di dettaglio.

Dal primo punto di vista, occorre infatti considerare che se l'art. 4 si riferisce ai “cittadini”, senza peraltro qualificarli come residenti, l'art. 5 parla di “ogni altro soggetto pubblico o privato”, ma “altro”, in questo

caso, sta soltanto per diverso dagli enti pubblici regionali e locali citati dalla stessa disposizione al comma 1. Da ciò può dunque argomentarsi che, quanto meno letteralmente, i destinatari delle due norme possono parzialmente sovrapporsi, nel senso che i “soggetti pubblici o privati” richiamati dall’art. 5 includono anche gli stessi cittadini cui l’art. 4 fa riferimento.

Riguardo all’oggetto, sono invece le stesse rubriche delle due disposizioni a rimarcare la coincidenza, riferendosi entrambe allo “avvio di processi partecipativi”.

Quanto infine alla disciplina di dettaglio, per comprendere la sovrapposizione è necessaria un’analisi più approfondita, che esamini ripartitamente i quattro tratti di potenziale discontinuità sostanziale che emergono dalla lettura del testo.

a) L’assenso dell’amministrazione competente. Sia per l’art. 4 che per l’art. 5 l’avvio del sostegno è subordinato all’assenso dell’ente pubblico chiamato ad adottare la decisione oggetto di discussione: se infatti l’art. 5, già lo abbiamo visto, lo afferma espressamente parlando di “adesione formale”, l’art. 4 lo presume, prevedendo un’attività di mediazione regionale qualora l’ente “risponda negativamente o non risponda alle richieste partecipative dei cittadini” (comma 3).

b) Il dissenso dell’amministrazione competente. Le modalità per superare l’eventuale dissenso della pubblica amministrazione rispetto all’apertura della discussione – attraverso la mediazione di uno specifico organo, il Tecnico di garanzia – pur richiamate solo dall’art. 4 sono in realtà comuni, perché a ciò induce un’ulteriore disposizione, l’art. 8, che disciplina le funzioni di tale organo.

c) Le modalità di esercizio dei diritti partecipativi. L’art. 4 rinvia agli statuti degli enti competenti per rintracciare le “modalità” di esercizio del diritto di richiedere il sostegno regionale da parte dei cittadini, mentre l’art. 5 sul punto resta silente. Ma anche questa è una differenza solo apparente. Premesso che pare difficile che uno statuto disciplini le modalità di attuazione di una legge regionale, la scelta della fonte più idonea non può tuttavia che essere rimessa all’autonomia dell’ente coinvolto, anche perché, pensando agli enti locali, da un lato il d.lgs. 267/2000 attribuisce anche ai regolamenti competenza a normare la materia (art. 7) e dall’altro lato capita di fatto che le

amministrazioni declassino la disciplina di dettaglio utilizzando atti amministrativi generali sotto forma di delibere consiliari e giuntali (è il caso ad esempio del Comune di Reggio Emilia)¹⁹. Ne consegue che il riferimento effettuato dall'art. 4 l.r. 3/2001 agli statuti deve essere letto come mera indicazione della cornice normativa di riferimento, che niente ha che fare con lo *status* dei soggetti coinvolti nei processi partecipativi.

d) Le istanze e le petizioni. Non sembra nemmeno rilevare, per concludere, il fatto che l'art. 4 preveda il diritto per i *cittadini* di presentare istanze e petizioni alla Regione e/o agli enti locali mentre l'art. 5 taccia. Anche questa differenza non può infatti che essere limata attraverso considerazioni più ampie. È anzitutto da premettere che il riferimento agli istituti di democrazia diretta, seppur opportuno nel tentativo di mettere in rete le varie forme di partecipazione, sembra piuttosto estemporaneo e non adeguatamente coordinato con il sostegno regionale: istanze e petizioni, da un lato, e richieste di sostegno, dall'altro lato, sono infatti istituti autonomi la cui disciplina nel caso di specie non si presta a sovrapposizioni. Il senso della norma sembra pertanto essere solo quello di ribadire il diritto dei cittadini a presentare istanze e petizioni, nell'idea che esse possano costituire uno strumento volto alla "conoscenza" e alla "informazione" (così recita l'art. 4), attraverso il quale attivare con maggiore cognizione una domanda di sostegno regionale. Così facendo tuttavia le istanze e le petizioni perdono la loro ordinaria funzione di proposta per trasformarsi in strumenti meramente conoscitivi, sebbene lo statuto finalizzi le petizioni a "esporre comuni necessità" e a "chiedere l'adozione di provvedimenti" (art. 16).

Prescindendo da questa considerazione generale è necessario domandarsi se le istanze e le petizioni possano essere presentate solo dai

(19) Il Comune di Reggio Emilia è stato autore di una sperimentazione di pratiche partecipative lunga una decina di anni, solo a seguito della quale la Giunta, previa presa d'atto di un documento di sintesi sui processi svolti, ha approvato una direttiva per gli uffici, da applicarsi a tutti i casi di partecipazione (sul punto, si vedano la delibera di Giunta 242/2008 e il documento COMUNE DI REGGIO EMILIA, *La partecipazione a Reggio Emilia. Analisi delle esperienze realizzate e dei criteri guida*, 2008, in www.comune.re.it).

cittadini, visto che l'art. 5 non menziona tali istituti. La risposta può prendere le mosse dal livello regionale, ove lo statuto conferisce a "chiunque" il diritto di presentare petizioni (art. 16), ritenendo tale strumento come funzionale al pieno esercizio di diritti più vari e per questo indipendenti dalla cittadinanza. Oltre al dato formale anche quello sostanziale agevola l'argomentazione: il fatto che ulteriori disposizioni dello statuto introducano, come obiettivo della politica regionale, il voto degli immigrati residenti (art. 2, comma 1, lett. f) e consentano a tutti i residenti di essere sottoscrittori di una richiesta di referendum consultivo (art. 21, comma 1, lett. a), e conseguentemente anche di essere elettori (art. 37, comma 2, legge 34/1999, modificata dalla legge 8/2008), induce a ritenere l'illegittimità di ogni forma di restrizione legislativa delle forme di democrazia diretta ai soli cittadini²⁰. Soluzione, questa, ricalcabile nei suoi esiti anche con riferimento agli enti locali, perché la disciplina delle relative forme di democrazia diretta, specie se declinata in chiave restrittiva, sfugge alla competenza regionale ed è rimessa all'autonomia normativa di comuni e province, nell'ambito dei principi forniti dal d.lgs. 267/2000 (artt. 6-8) e dalla legge 131/2003 (art. 4)²¹. Pur volendo infatti ritenere che il riferimento ai cittadini rappresenti per gli enti locali solo una garanzia minima ampliabile in via statutaria anche ai "non cittadini", usando lo stesso metro interpretativo impiegato per l'art. 8, comma 3, t.u.e.l. (che, come noto, dà rilievo a istanze e petizioni dei "cittadini")²², resta

(20) La soluzione del voto esteso ai residenti ancorché non cittadini era stata individuata dalla dottrina come conseguenza obbligata del testo statutario, come rilevato da P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 214.

(21) Non a caso l'art. 16 dello statuto riferisce le petizioni solo all'ambito regionale (le petizioni debbono infatti essere presentate all'Assemblea legislativa e concernono l'adozione di provvedimenti "su materie di competenza regionale"). Riguardo alla possibilità per gli enti locali di prevedere e disciplinare forme di partecipazione popolare, si vedano le argomentazioni di C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 2010, p. 175 ss.

(22) La lettura estensiva dell'art. 8, comma 4, d.lgs. 267/2000, tale da non precludere previsioni partecipative anche in favore di soggetti "non cittadini", oltre che comprovata da parecchi statuti locali, è sostenuta in dottrina, tra l'altro, da R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, Cedam,

infatti il problema di comprendere quale fondamento abbia la legislazione regionale in una simile materia: da un lato, infatti, non è in gioco il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali tali da richiedere prestazioni uniformi imposte dalla Regione; dall'altro lato deve considerarsi che la recente dottrina radica le principali forme di partecipazione extraprocedimentale nell'ambito dei livelli essenziali, *ex art. 117, comma 2, lett. m)* Cost., riportandone pertanto la competenza, ancora con più forza, in ambito statale²³. Da queste considerazioni possono quindi trarsi due effetti. Il primo è che il riferimento al diritto dei cittadini di presentare istanze e petizioni non riduce in astratto l'analogo diritto in capo ad altri soggetti privi della cittadinanza, e ha quindi un carattere solo rafforzativo. Il secondo effetto, conclusivo per il nostro ragionamento, è che nemmeno questo punto segna una distinzione di disciplina tra gli artt. 4 e 5.

Se dunque, riassuntivamente, queste due disposizioni rappresentano una norma materialmente unica, che dà diritto a ogni soggetto – persona fisica o giuridica che sia, indipendentemente dallo *status* posseduto e dalla residenza nella Regione – di richiedere un processo partecipativo, col consenso dell'ente titolare del potere di decisione, le notazioni che paiono conseguirne sono almeno un paio.

La prima è l'estensione teoricamente molto ampia della legittimazione soggettiva prevista, poiché qualunque ente pubblico, formazione sociale (dotata o meno di personalità giuridica), persona fisica

2006, pp. 60 e 61, e da G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 240 e 241 (in senso contrario, tuttavia, P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, www.federalismi.it, 2003, p. 18).

(23) A. VALASTRO, *Stato costituzionale, democrazia pluralista e partecipazione: quali diritti?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 470 e 471, e, volendo, M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, cit., p. 193 ss. Occorre tuttavia rilevare che altra parte della dottrina, negando rilievo al radicamento tra i livelli essenziali degli istituti partecipativi previsti dall'art. 8 d.lgs. 267/2000, non esclude (la formula è infatti dubitativa) una competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di partecipazione locale (R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO, *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, cit., p. 59).

(straniero o apolide che sia), anche non residente o domiciliato in Emilia-Romagna, può proporre un processo partecipativo. Netta è dunque la differenza rispetto a un altro istituto partecipativo regionale, l'istruttoria pubblica da parte dell'Assemblea legislativa su atti regionali normativi e amministrativi generali, la cui iniziativa è infatti vincolata alla richiesta di almeno cinquemila persone, individuate secondo parametri ampi ma pur tuttavia inferiori rispetto a quelli disposti dalla l.r. 3/2010, poiché un legame formale con il territorio emiliano-romagnolo, per residenza, lavoro o studio, è comunque richiesto (art. 50-*bis* l.r. 34/1999, come modificata dalla l.r. 8/2008)²⁴. In termini teorici la scelta della l.r. 3/2010 ha una dimensione *bottom-up* e risponde al metodo della "porta aperta", che esclude una selezione in ingresso puntando su una partecipazione ampia, a sua volta soggetta tuttavia al rischio di essere schiacciata a favore di quanti hanno maggiore dimestichezza, capacità e risorse²⁵. L'effetto espansivo è certamente limitato dall'assenso condizionante dell'ente competente, che filtrerà le proposte, ma residua la possibilità di un afflusso di progetti partecipativi molto elevato, poiché la legge non prevede un numero minimo di sottoscrizioni per presentare una domanda di sostegno. E laddove un simile requisito è prescritto, la sua efficacia è limitata solo a incentivare un'attività di mediazione di un ufficio, il Tecnico di garanzia, in caso di dissenso dell'ente competente (art. 15). Proprio questa disposizione semmai, nel considerare esclusivamente le sottoscrizioni apposte dai *residenti*, potrebbe rappresentare un canone interpretativo con cui provare a leggere più restrittivamente anche gli

(24) Ai sensi dell'art. 50-*bis*, comma 1, titolari del diritto di iniziativa sono infatti cinquemila persone che abbiano almeno sedici anni e che risiedano in Emilia-Romagna (da almeno un anno se stranieri) oppure che nella Regione lavorino o studino da almeno un anno. L'istruttoria pubblica è svolta in seno all'Assemblea legislativa, essendo le udienze convocate e presiedute dal Presidente dell'organo regionale. Il termine di conclusione è particolarmente ristretto, trenta giorni, allo scadere del quale ancora il Presidente dell'Assemblea legislativa procederà a redigere una relazione, sulla quale si baserà la motivazione, eventualmente difforme, dell'ente competente (art. 50-*quater* l.r. 34/1999, come novellata dalla l.r. 8/2008).

(25) Le tecniche di preparazione del *setting* partecipativo sono analizzate da L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazione e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Esi, 2004, p. 40 ss.

artt. 4 e 5, escludendo così dal diritto di proposta quanti non risiedono nel territorio dell'ente coinvolto dal progetto partecipativo.

La seconda notazione attiene invece alla correzione in senso *top-down* del modello partecipativo, attraverso l'assenso dell'ente competente all'esercizio della funzione oggetto di discussione così da escludere azioni della società civile non preventivamente concordate con le istituzioni. Il punto di equilibrio raggiunto in tal modo si presta ovviamente a giudizi differenti, come sempre accade in presenza di bilanciamenti tanto delicati tra l'esigenza assiologica di far emergere istanze dal basso e quella organizzativa di rispettare i vincoli procedurali e le risorse della pubblica amministrazione. Suffraga la scelta del legislatore emiliano-romagnolo la considerazione che leggi organiche sulla partecipazione posseggono un'ontologica natura sperimentale e debbono pertanto concentrarsi su oggetti non eccessivamente problematici o conflittuali, che richiedono il consenso e quindi l'impegno effettivo della pubblica amministrazione competente. Non sfugge d'altro canto come la necessità di ricercare volta per volta l'assenso dell'amministrazione possa ricondurre la partecipazione entro logiche di eccessivo relazionamento politico, meno inclini all'emersione di soggetti e idee nuove, specie in presenza di una cronica contestazione degli strumenti partecipativi istituzionali da parte di comitati e movimenti spontanei²⁶.

Per comprendere tuttavia come la "coperta" del bilanciamento sia più o meno sempre corta basti pensare alla scelta della legge toscana, per la quale gli obblighi che gravano sugli enti locali – in ordine al dovere di accettare il processo partecipativo se richiesto da altri soggetti, e dunque *in primis* dai cittadini – sono sì volontari, ma rappresentano il contenuto obbligatorio di un protocollo, sottoscritto con la Regione, alla cui adesione è vincolata l'approvazione dei processi partecipativi richiesti dagli stessi enti locali²⁷. In sostanza l'ente locale riceve il

(26) Gli elementi caratteristici della partecipazione, anche conflittuale, dei "movimenti dal basso", sono analizzati in A. ALGOSTINO, *Il movimento No Tav e le forme della democrazia*, www.costituzionalismo.it, 2/2007.

(27) Attualmente oltre 80 enti hanno sottoscritto il protocollo, il cui testo è rinvenibile in www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/normativa.aspx. Per un'analisi di

sostegno regionale per i propri progetti partecipativi solo se presta anticipatamente e a scatola chiusa il proprio assenso ai procedimenti partecipativi proposti da terzi, cittadini *in primis*. Una simile logica “retributiva” ha il pregio di evitare ai singoli la fatica di ricercare ogni volta il consenso dell’ente, ma la sua applicabilità e coerenza non possono prescindere dal contrappeso che la legge individua, attribuendo il diritto di richiedere il sostegno regionale non a ogni persona, come nella legge emiliano-romagnola, ma solo a un numero minimo di persone predeterminato in base alla popolazione locale, così da evitare un sovraccarico di istanze per le amministrazioni²⁸. E il fatto che la legge toscana abbia finanziato nei primi due anni di applicazione un solo progetto partecipativo di origine non istituzionale testimonia plasticamente come i modelli teorici di bilanciamento *top-down* e *bottom-up* siano in ultima analisi di difficile formulazione e di applicazione tutt’altro che scontata²⁹.

3. I soggetti titolari del diritto di partecipare (l’art. 3) e l’oggetto della partecipazione (artt. 3, 10 e 11)

L’art. 3 si occupa del diritto di partecipare, successivo rispetto a quello di iniziativa, e al contempo definisce il perimetro oggettivo attorno cui ruota la partecipazione.

questo meccanismo procedurale, sia consentito rinviare a M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriodellefonti.it, 3/2008, pp. 25 e 26.

(28) Gli obiettivi e ancor prima il modello teorico alla base di questo “ [auto] vincolo preventivo” da parte delle amministrazioni sono descritti da A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, cit., p. 632 ss.

(29) I dati sui processi partecipativi sono rinvenibili in AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2009*, in www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione, 2010, schede 2.a e 2.b. Le luci e le ombre che reciprocamente si inseguono nella disciplina della legge 3/2010 (così come nella legge toscana) nel bilanciare i ruoli degli attori istituzionali e non, devono tener conto che la decisione dell’art. 5 di attribuire anche alle formazioni sociali la titolarità del diritto di iniziativa è scelta idonea a scongiurare problemi strettamente applicativi di non poco conto. La legge toscana fornisce al riguardo ancora un valido esempio. Il primo progetto richiesto dai cittadini, per la precisione quelli di Ampugnano, comune della Provincia di Siena, verteva sull’amplia-

Dal primo punto di vista, la legittimità a intervenire è assegnata a "tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente delle scelte contenute in un atto regionale". L'elencazione può essere interpretata in modo non formale, comprendendo tutti i soggetti giuridici, riconosciuti o meno, così da evitare esclusioni irragionevoli perché derivanti non dall'interesse materiale a partecipare o dal contributo erogabile in sede di discussione, elementi espressivi della natura argomentativa della democrazia partecipativa, ma dalla forma giuridica assunta. Analogamente, il requisito di *essere destinatario delle scelte* presenta un connotato fattuale e non giuridico, poiché diversamente la norma si sovrapporrebbe, senza alcun sostanziale effetto innovativo, all'attuale disciplina del procedimento amministrativo, che come noto consente la partecipazione dei soggetti controinteressati titolari di una situazione giuridica qualificata³⁰. I riferimenti statuari alla democrazia partecipata e gli obiettivi perseguiti dalla legge di valorizzazione "delle competenze diffuse nella società" e di trasformazione delle persone in "soggetti attivi, alleati delle istituzioni nel prendersi cura dei beni comuni" suffragano evidentemente questa interpretazione (art. 2). Su un piano strettamente giuridico, che l'idea sia quella di rendere più "diffuso" il processo decisionale, ovvero di ampliare in senso collaborativo il procedimento, amministrativo o normativo poco cambia, implementandone l'efficacia; il dato emergente è infatti la necessità di superare l'ancoraggio della partecipazione ai consueti criteri della titolarità di una situazione giuridica codificata. Un'esigenza, questa, che la Re-

mento del locale aeroporto. L'oggetto del dibattito, riconosciuto nel decreto regionale di approvazione, è stato infatti disconosciuto dai proponenti, perché incentrato sulle modalità di esecuzione dei lavori e non sulla "opzione zero" di lasciare invariato l'aeroporto, con conseguente rinuncia alla domanda di sostegno e successiva revoca dello stesso decreto. La rinuncia è stata tuttavia sottoscritta non dai firmatari dell'istanza, unici titolari del diritto di iniziativa ma numericamente pari a varie centinaia, bensì, più semplicemente, dai rappresentanti di un comitato, nonostante la legge toscana non preveda alcun potere rappresentativo in capo alle formazioni sociali.

(30) Giova rammentare che la legge regionale sul procedimento amministrativo (32/1993) ribadisce, all'art. 14, i criteri di partecipazione previsti dall'art. 9 legge 241/1990.

gione Emilia-Romagna aveva già manifestato con la propria legge sul procedimento amministrativo, mostrando un'attenzione preconizzante sul tema (la l.r. n. 32 è infatti del 1993). La legge prevede infatti l'audizione pubblica, che consente, su iniziativa dell'assessore competente e su qualsiasi atto normativo o amministrativo generale nelle sole materie di spettanza della Giunta, la partecipazione di soggetti organizzati portatori di interessi non individuali, siano essi pubblici o collettivi ovvero addirittura diffusi³¹. Tali soggetti, a ulteriore conferma della sensibilità partecipativa della Regione, sono titolari, anche qualora costituiti in forma di mero "gruppo", del diritto di prendere parte all'audizione pubblica. Lo scatto in avanti compiuto dalla l.r. 3/2010 è quello di mantenere una partecipazione sganciata dalla sussistenza di una situazione qualificata, e al contempo di estendere tale partecipazione anche ai soggetti individuali, aumentando in tal modo l'inclusività nel processo decisionale³². Rispetto alla lettura che abbiamo

(31) Come noto, la legge 241/1990 non prevede alcuna partecipazione agli atti amministrativi generali e a quelli normativi ed esclude, nonostante la lettera dell'art. 9, la partecipazione di quanti sono portatori di interessi meramente "diffusi" e non collettivi (sul punto, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 330 ss.). L'indirizzo partecipativo descritto, letto in questa sede come mera direzione di fondo al di là delle pur rilevanti differenze di dettaglio, è trasmesso anche dalla normazione internazionale, come attesta la Convenzione di Aarhus del 1998, resa esecutiva dalla legge 108/2001, che introduce la nozione di "pubblico", non solo strettamente interessato, nella disciplina della partecipazione in campo ambientale. La Convenzione ("Sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale") pone una distinzione tra "pubblico", ossia chiunque (indifferentemente persona fisica o giuridica) e "pubblico interessato", ossia chi ha un interesse diretto, pretensivo ovvero oppositivo (art. 2, commi 4 e 5). Il diritto di partecipazione, ossia di presentare "osservazioni, informazioni, analisi o pareri", sia per iscritto che in audizioni o indagini pubbliche, viene riconosciuto dalla Convenzione a entrambe le tipologie soggettive e non solo dunque al "pubblico interessato" (art. 6, comma 7). Solo in relazione a quest'ultimo, invece, il testo prevede uno specifico obbligo per le Parti contraenti di garantire automaticamente, senza alcuna istanza di parte come accade per il "pubblico", un'adeguata informazione (art. 6, comma 2). Ovviamente, laddove il procedimento riguardi piani e programmi, ovvero regolamenti e atti normativi in genere, gli Stati possono individuare parametri attraverso cui selezionare il "pubblico" ammesso, onde evitare discussioni smisurate; ciò, tuttavia, col limite implicito di non restringere la cerchia al solo "pubblico interessato" (artt. 7 e 8).

(32) Sull'indirizzo di valorizzazione delle formazioni sociali proposto dall'art. 8 d.lgs. 267/2000, si vedano ad esempio le considerazioni di D. D'ALESSANDRO, *Procedimento*,

appena espresso può destare qualche perplessità solo il fatto che la legge affermi espressamente di essere attuativa della disposizione statutaria relativa alla partecipazione dei controinteressati, rappresentati naturalmente soltanto dai titolari di una situazione giuridica codificata rispetto alla decisione da assumere, e non da “chiunque” possenga un interesse di fatto (così l'art. 1, comma 2, lett. *d*, che richiama l'art. 15, comma 3, st.). L'incertezza che tale richiamo statutario induce può essere tuttavia ridotta pensando che la sufficienza del possesso di un mero interesse di fatto, ai fini dell'ammissione al procedimento partecipativo, non esclude, ma anzi indirettamente rafforza, la partecipazione di soggetti “qualificati”, cui la disposizione sopra menzionata fa rinvio.

Riguardo all'ambito oggettivo, l'art. 3 definisce il “procedimento” partecipativo in modo parzialmente difforme dal “processo” partecipativo, introdotto dall'art. 10 e a sua volta precisato dall'art. 11. In termini astratti il processo sembra riferirsi alla nozione politologica del meccanismo decisionale, mentre il procedimento ne esprime la connotazione giuridica³³. Sostanzialmente le due norme tendono tuttavia a integrarsi disegnando cumulativamente l'ambito di applicazione della legge. Secondo il citato art. 3 il procedimento è infatti incentrato sulla discussione di “un atto di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione”, criterio prettamente contenutistico che si incardina comunque sulla catena della programmazione-pianificazione/attuazione, indipendentemente dal settore prescelto, e che prefigura la presenza di un'attiva regolativa obbligatoria.

L'art. 10 tratta invece del processo partecipativo su un “progetto futuro” o su una “futura norma”, facendo implicitamente intendere l'assenza di obblighi di regolazione, dato il carattere “futuro” dell'atto, e precisando espressamente che l'oggetto della discussione non può

trasparenza e partecipazione, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 370 ss.

(33) Se infatti il processo è la trasformazione di premesse in risultati, il procedimento costituisce un processo retto da una norma giuridica (così N. MORISI, A. LIPPI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 87 ss.).

essere vincolato, in qualunque modo, da una decisione già adottata nel corso del medesimo processo decisorio (art. 11). Il riferimento ai progetti deve essere inquadrato nel senso più ampio del termine: non dunque nel significato tecnico relativo alle opere infrastrutturali, ai sensi del Codice dei contratti, ma come sinonimo di attività organizzata dotata di una qualche possibilità applicativa. Quest'ultima interpretazione è da preferirsi non solo perché il successivo art. 11, comma 1, include nella partecipazione le "procedure amministrative", e quindi ogni procedimento a prescindere dal suo contenuto, ma anche considerando che una simile esegesi andrebbe a dare positivo rilievo anche ad attività minute o "paracondominiali", usando la terminologia impiegata da Falcon. L'effetto positivo che si avrebbe è quello di aumentare quella "qualità democratica" della decisione pubblica alla cui implementazione la legge ambisce (art. 2, comma 1, lett. *a*) e di completare lo spettro applicativo dell'audizione pubblica, ristretto agli atti normativi e amministrativi generali regionali (art. 50-*bis*, comma 2, l.r. 34/1999, come novellata dalla l.r. 8/2008)³⁴. Relativamente alle "norme", richiamate ancora dall'art. 10, l'ambito della partecipazione deve invece limitarsi ai soli regolamenti ed escludere le leggi, poiché a queste è ovviamente riservata la disciplina regolamentare interna dell'Assemblea legislativa (in attuazione dell'art. 19 st.).

Componendo quanto esposto in relazione alle varie disposizioni, può dirsi allora che la partecipazione potrà avere ad oggetto un regolamento, o un atto di programmazione o pianificazione, ovvero una qualsiasi decisione, il cui esito non sia già predefinito da un provvedimento. Un problema esegetico, per concludere l'argomentazione, si manifesta semmai considerando che secondo l'art. 3 gli atti oggetto di procedimento sono dapprima qualificati come "regionali e locali" e poi ricondotti a una competenza "regionale", sia diretta (ossia esclusiva) che concorrente (rispetto agli stessi enti locali). In realtà,

(34) L'espressione, che vuole far riferimento sia alle ridotte dimensioni dell'arena partecipativa che alla presenza di una bassa conflittualità tra i soggetti partecipanti, è tratta da G. FALCON, *L'uomo situato: due idealtipi di democrazia partecipativa?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 82.

al di là della discrasia, non c'è motivo alcuno per escludere materie di competenza locale, sia perché la struttura della legge sposa un'impostazione opposta, sia perché il necessario assenso dell'ente locale esclude qualsiasi invasione di competenza da parte della Regione.

4. La ratio della partecipazione: argomentazione e concertazione

Prima di descrivere in dettaglio le fasi del procedimento partecipativo conviene chiarire meglio quali sono i due obiettivi fondamentali cui la legge si richiama, poiché è proprio dal loro contenuto che il procedimento trae forma. Oltre agli scopi previsti dall'art. 2, l'art. 10, comma 3, vincola infatti la partecipazione a due risultati: dare una "completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni", nonché "giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulle questioni oggetto degli atti in discussione". Il primo scopo dev'essere colto come aspirazione di massima, e dunque come criterio da utilizzare per sciogliere eventuali nodi applicativi, poiché alla partecipazione può essere richiesto di arricchire l'istruttoria, col sapere di quanti hanno conoscenze dirette, ovvero di includere fasce sociali collocate ai margini dei processi decisionali, ma non di riprodurre tutti gli interessi potenzialmente in gioco surrogando la rappresentanza anziché completandola nelle sue zone grigie³⁵. Letta dunque sotto forma di criterio interpretativo, la norma si colloca in un'ottica ormai collaudata di partecipazione "procedurale", usando la terminologia di Bobbio, che dà pregio alla struttura del procedimento, e dunque alla capacità di includere i soggetti, di informarli adeguatamente, di portarli a una decisione consapevole, prescindendo dal perseguire direttamente obiettivi sostanziali, di giustizia sociale,

(35) Per una panoramica sulla funzione complementare della democrazia partecipativa si rinvia a G. COTTURRI G., *La democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2005, p. 29 ss. Le interazioni tra democrazia partecipativa e crisi del sistema rappresentativo sono evidenziate anche da 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*, cit., p. 357 ss.; L. BLONDIAUX, *L'idée de démocratie participative: enjeux, impensés et questions récurrentes*, in M.H. BACQUÈ, H. REY, Y. SINTOMER (a cura di), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, cit., p. 233 ss.

che possono al contrario scaturire come conseguenza indiretta di una partecipazione costruita garantendo il massimo coinvolgimento³⁶.

Il secondo obiettivo esposto dall'art. 10 si lega invece alla struttura del procedimento partecipativo, che si chiude infatti con un accordo tra i soggetti coinvolti, privo tuttavia di effetti vincolanti, giova ribadirlo, perché l'esito di tali accordi non obbliga l'amministrazione competente ad assumere una decisione conforme e risulta pertanto come un semplice elemento istruttorio. Ragionando per categorie generali è da rammentare come la mediazione e la negoziazione funzionalizzate al raggiungimento di un accordo rappresentino un obiettivo riconducibile, se letto in termini formali, alle forme concertative della "democrazia associativa" o di quella "pluralistica". Laddove invece si optasse per un'interpretazione meno letterale, i riferimenti citati dovrebbero essere letti come richiamo ai tratti classici della democrazia partecipativa, e quindi a quella forma discorsiva che cerca di arrivare alla soluzione delle questioni attraverso la discussione, facendo emergere esiti condivisi per la loro intrinseca validità rispetto a tutte le potenziali eccezioni. Tuttavia, una simile interpretazione risulta impedita proprio dalla modalità di conclusione del processo partecipativo, che infatti sfocia formalmente in un "accordo delle parti coinvolte" (ovvero in un mancato accordo), fattispecie che qualifica la partecipazione davvero come mediazione e negoziazione in senso stretto (si veda in tal senso l'art. 11, comma 3, ma anche l'art. 13, comma 1, lett. *d*, che inserisce le modalità di verifica e gli eventuali accordi tra i requisiti di cui ogni progetto deve disporre).

Il dato peculiare che emerge, tirando le fila del ragionamento, è quindi l'ibridazione di elementi afferenti a forme diverse, di democrazia associativa o pluralistica, polarizzate attorno a una costruzione del consenso mediante la negoziazione ma senza efficacia diretta sulla decisione finale, e di elementi tipici della democrazia partecipativa,

(36) Nel dibattito italiano, la visione procedurale è espressa da L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 12 e 13, in contrapposizione all'ottica sostanziale, ancorata per lo più allo scopo di liberare le persone dalla coazione del mercato, propugnata da A. MAGNAGHI, *Il governo locale*, Torino, Einaudi, 2000, in particolare pp. 102 ss. e 230 ss.

attraverso sia il coinvolgimento di tutti i soggetti che abbiano un mero interesse di fatto, sia l'influenza deliberativa sulla decisione finale.

5. Il procedimento partecipativo

5.1. Gli uffici coinvolti

La cornice giuridica del procedimento partecipativo è data anzitutto dall'Assemblea legislativa, che tiene annualmente una sessione dedicata alla partecipazione in cui sono approvate le proposte della Giunta sulle politiche partecipative e soprattutto sono fissati criteri e modalità per la concessione dei contributi (art. 6). Tali criteri, sia detto per inciso, qualora fossero stabiliti con un atto di indirizzo, come pare ragionevole, non sarebbero evidentemente idonei a vincolare le ulteriori fasi del procedimento.

In seconda battuta agisce il "Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali", organo collegiale a composizione mista e tecnica, formato infatti dal dirigente della Giunta competente in materia di sostegno, da due esperti designati dal Consiglio delle autonomie locali e dal Tecnico di garanzia, che assume le funzioni di presidente (art. 7). La struttura appare come una sede dotata di molteplici competenze: studio delle *best practices*; integrazione tra esperienze partecipative locali e regionali, secondo un principio di transcalarità comunemente accolto in dottrina e nella prassi, oltre che codificato dall'art. 1, comma 4, che ambisce alla costruzione di un "sistema partecipativo coerente e omogeneo sul territorio"³⁷; coordinamento tecnico (art. 7, comma 1), che il comma successivo sostanzia in raccomandazioni, come tali non vincolanti; sviluppo di attività formative dei funzionari regionali e locali.

Il terzo anello della catena è rappresentato dal "Tecnico di garanzia", dirigente dell'Assemblea designato dal Presidente, in possibile contrasto con quanto previsto dall'art. 44 l.r. 43/2001 che conferisce il

(37) Sulla transcalarità, intesa come diffusione dei processi partecipativi e progressiva trasposizione degli stessi in ambiti di governo più elevati, si vedano le considerazioni di U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., p. 20 ss.

potere di nomina dei dirigenti al direttore generale³⁸. Il Tecnico di garanzia svolge funzioni di tipologia varia (art. 8): esamina le proposte di discussione; ne valida la qualità, ne controlla l'attuazione e gli esiti; media eventuali conflitti sia nella fase della proposta che in quella di attuazione; diffonde le conoscenze in materia di partecipazione, sia attraverso il supporto a quanti intendono domandare il sostegno, che mediante la promozione dell'informazione e della formazione del personale, quale terzo anello di una catena che, partendo dall'Assemblea e passando per il Nucleo tecnico, sembra sul punto particolarmente complessa. Centrale è infine l'elaborazione di linee guida e orientamenti per la progettazione e la conduzione dei processi partecipativi: le due fattispecie richiamano analoghi atti sperimentati nella prassi a mezzo di deliberazioni giuntali e consiliari (come attesta la già richiamata esperienza del Comune di Reggio Emilia), ovvero gli "orientamenti" dell'Autorità regionale toscana³⁹. La forma giuridica di tali linee guida, adottate da un organo dirigenziale, non può che essere quella di atti amministrativi generali, come tali vincolanti, fatta salva la facoltà di motivata deroga, così da fornire al procedimento partecipativo la necessaria flessibilità in una cornice regolamentare determinata dallo stesso ufficio che validerà le richieste di sostegno⁴⁰. A livello organizzativo, la figura del Tecnico di garanzia, identificandosi col tradizionale modello dirigenziale, rappresenta una novità,

(38) Da un punto di vista pratico la questione al momento non si pone, poiché il Tecnico di garanzia è attualmente lo stesso Direttore generale dell'Assemblea legislativa.

(39) La facoltà attribuita dall'art. 5, comma 1, lett. c) l.r. Toscana 69/2007 di elaborare orientamenti per la gestione dei processi partecipativi non è stata sinora esercitata dall'Autorità regionale, a meno di non considerare tali alcuni documenti operativi che indicano le modalità di presentazione delle richieste, l'attività svolta dall'Autorità e le forme a cui le relazioni finali devono attenersi (tali documenti sono rinvenibili in www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione).

(40) Fautore della flessibilità regolamentare è, sia in rapporto all'*an* che al *quomodo* della partecipazione, Allegretti, ma posizioni analoghe, nella direzione di lasciare alla normazione uno spazio minimo da integrare in sede di attuazione, sono sostenute anche da quanti esprimono valutazioni più caute sulla democrazia partecipativa, come Falcon (U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 14 ss.; G. FALCON, *L'uomo situato: due idealtipi di democrazia partecipativa?*, cit., pp. 83 e 84).

rispetto al sistema toscano, che incardina invece la competenza decisoria e gestionale in un organo monocratico, l'Autorità regionale per la partecipazione, costruito sulla falsariga delle amministrazioni indipendenti⁴¹. La scelta toscana è certamente più in linea con un modello teorico di partecipazione gestita da un soggetto indipendente rispetto alle "parti" pubbliche o private, così da limitare il sospetto, spesso serpeggiante tra i partecipanti, di una discussione volta alla mera ratifica di decisioni di fatto già adottate. È però altrettanto vero che l'opzione dell'autorità indipendente non ha in concreto pienamente risposto alle attese, se solo si pensa che, dopo quasi due anni di vigenza, nella relazione annuale 2009 l'Autorità lamenta la profonda insufficienza delle risorse umane a disposizione e pertanto l'impossibilità di controllare lo svolgimento dei processi partecipativi e i relativi esiti⁴². Limitatamente supportata dal Consiglio, presso cui è incardinata, l'Autorità sconta anche l'innovatività del modello giuridico prescelto rispetto al sistema amministrativo regionale, dovendo deferire, ad esempio, l'esecuzione dei decreti di finanziamento a un dirigente del Consiglio, con evidente contrasto rispetto alla "indipendenza" del modello.

(41) Il titolare dell'Autorità è nominato dal Consiglio regionale tra esperti, anche stranieri, resta in carica cinque anni (ossia per tutta la durata della legge che ha infatti una clausola espressa di autoabrogazione) ed è indipendente in quanto svincolato da indirizzi di organi politici. Il modello risponde ai caratteri che la dottrina ha enucleato nel costruire una corrispondenza tra la struttura degli organi di garanzia regionali e le autorità amministrative indipendenti statali: assenza di formale influenza sulle decisioni da parte di altri organi; ambito di competenza amministrativa ristretto a quello in cui la Regione è titolare di una funzione legislativa residuale o concorrente; istituzione attraverso la legge regionale (così C.P. GUARINI, *Considerazioni in tema di autorità indipendenti delle regioni nell'autonomia regionale*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione. Principi e modelli nei settori qualità delle regole, sanità, ambiente e territorio*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 48-68.

(42) AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2009*, cit., p. 13. Un secondo limite che sembra emergere attiene invece direttamente alla disciplina normativa e ai rapporti tra l'Autorità e il Garante della comunicazione, istituito dall'art. 19, comma 2, l.r. 1/2005 in materia di governo del territorio, le cui competenze paiono essere parzialmente sovrapponibili (sul punto si rinvia a M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, cit., pp. 19 e 20).

Tornando alla disciplina del procedimento emiliano-romagnolo, una volta validata la domanda di finanziamento dal Tecnico di garanzia, la competenza passa a un ufficio della Giunta, che decide l'ammissione al sostegno. Tale valutazione avviene sulla base dei requisiti richiesti, formali o sostanziali (come l'inclusività delle realtà sociali, la previsione di forme di mediazione per superare conflitti e di verifica degli accordi conclusivi, art. 12), individuati in dettaglio dai criteri che la Giunta fissa dando attuazione agli indirizzi dell'Assemblea elaborati nella sessione annuale (art. 9).

Il meccanismo appare evidentemente molto complesso, coinvolgendo entrambi gli organi politici regionali e differenziando l'ufficio della Giunta che decide l'ammissione al sostegno da quello (il Tecnico di garanzia dell'Assemblea legislativa) che valida preliminarmente l'istanza e ne segue lo svolgimento, con funzioni anche consultive. Ne deriva una disciplina della partecipazione che rischia di essere frammentata perché suddivisa su cinque livelli, che partono dall'Assemblea, passano per la Giunta, arrivano al Nucleo tecnico (con effetti in questo caso non vincolanti), proseguono presso il Tecnico di garanzia, per tornare a un ufficio amministrativo della Giunta. Chiara è l'intenzione di bilanciare, anche in relazione agli uffici amministrativi di rispettivo riferimento, una naturale propensione dell'organo consiliare, icasticamente rappresentata dall'obiettivo perseguito di rafforzare la "qualità democratica" (art. 2), con la maggiore efficienza che può garantire la Giunta, sia per le competenze amministrative di cui dispone, sia per l'ampiezza delle proprie strutture. Al tempo stesso si preservano i processi partecipativi da eventuali accaparramenti di uno dei due organi e dal possibile boicottaggio dell'altro. Letta in controluce, tale opzione mostra un apparente paradosso rispetto alla scelta toscana: una legge, quella emiliano-romagnola, di origine assembleare incardina infatti il potere decisionale ultimo nella Giunta, mentre un testo normativo, quello toscano, di derivazione giuntale sceglie di affidare l'ammissione al sostegno a un organo, pur indipendente, ma operante nell'ambito del Consiglio e da questi nominato.

5.2. *Il procedimento*

Il procedimento di ammissione al sostegno ha “inizio”, afferma l’art. 11, comma 4, con l’approvazione dell’ente responsabile, da individuarsi, ai sensi dell’art. 4, comma 3, nell’ente competente ad assumere la decisione finale, evidentemente non solo di livello locale come la disposizione afferma. Dal che si ricava che il diritto di iniziativa per i cittadini singoli e associati si esercita materialmente depositando l’istanza presso l’amministrazione competente e che, in caso di rigetto, o di silenzio-dissenso nel termine di trenta giorni, i richiedenti possono ricorrere al Tecnico di garanzia, che svolge la già ricordata funzione di mediazione, finalizzata alla “promozione”, e dunque a incentivare lo svolgimento del processo, e alla “partecipazione”, e quindi a estendere l’oggetto della discussione e la platea dei soggetti (art. 15)⁴³. La presenza di una serie di sottoscrizioni, calcolate in percentuale rispetto alla popolazione residente nei territori in cui si svolgerà il processo partecipativo, sembra rappresentare al riguardo solo un incentivo verso la mediazione regionale, che peraltro è possibile, e comunque formalmente mai obbligatoria, anche in ogni altro caso (art. 15)⁴⁴. Cosa accada tuttavia ove l’ente interessato non adotti una decisione nemmeno a seguito della mediazione del Tecnico di garanzia non è chiaro, anche perché questa seconda fase non ha

(43) Che la mediazione abbia il duplice obiettivo citato lo si ricava anche dall’art. 13, comma 1, che tra i requisiti dei processi partecipativi (e quindi tra le finalità perseguite) inserisce: “la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura” (lett. *a*); “l’inclusione, immediatamente dopo le prime fasi del processo, di eventuali nuovi soggetti sociali, organizzati in associazioni o comitati, sorti conseguentemente all’attivazione del processo” (lett. *b*).

(44) Nell’esperienza toscana l’Autorità svolge un’attività auto qualificata di “negoziazione” (così, a p. 2 delle *Istruzioni*, rinvenibili nel sito dell’Autorità) radicata nell’art. 17 della legge e preliminare all’approvazione del progetto, volta a migliorare il contenuto delle domande attraverso un dialogo coi proponenti. Non sono mancati, tuttavia, anche rapporti con gli enti locali non proponenti, nelle rare occasioni di richieste avanzate dalla società civile. Tali rapporti sono peraltro incentivati dallo stesso art. 17, comma 2, che affida infatti all’Autorità il compito di ricevere il parere degli enti sulle domande presentate e di acquisire la disponibilità di questi a valutare gli esiti del processo partecipativo.

un termine indicato, mentre i richiedenti hanno comunque diritto ad avere un provvedimento espresso, ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge 241/1990. Certo, l'ipotesi è forse di scuola, considerando il clima di collaborazione istituzionale su cui la legge è forgiata, sebbene non sia da escludere che un ente locale possa utilizzare il silenzio per evitare una decisione scomoda, positiva o negativa che sia. Un modello astrattamente compatibile, ma il ragionamento in questo caso è del tutto ipotetico non sussistendo alcun dato positivo cui agganciarsi, potrebbe essere quello costruito dall'art. 24 legge 241/1990, in materia di accesso, da strutturarsi in una fase amministrativa di mediazione, gestita dal Tecnico di garanzia, cui seguirebbe, in questo caso progressivamente, il diritto di ricorrere al giudice amministrativo, anche avverso il silenzio. In tal modo si riuscirebbe a fornire piena garanzia al diritto di iniziativa del singolo senza l'appesantimento di un ricorso diretto e immediato all'autorità giudiziaria⁴⁵.

Se l'adesione dell'ente competente viene ottenuta e l'ufficio della Giunta regionale approva la richiesta di sostegno, si entra in una fase attuativa che vede il coinvolgimento di altre due articolazioni organizzative: il Tavolo di negoziazione (art. 13, comma 1, lett. c) e il Comitato di pilotaggio (art. 14).

Il primo è composto dai "principali soggetti organizzati che si sono dichiarati interessati al processo": non da singoli, dunque, ma solo da formazioni sociali, segnando uno stacco tra la titolarità del diritto di iniziativa e di partecipazione e quella di gestione del procedimento. Il riferimento metodologico è quello relativo alla definizione degli *stakeholder*, quali soggetti titolari di uno specifico interesse che possono produttivamente interagire nel processo partecipativo. L'indicazione di questi soggetti deve essere inserita nella domanda iniziale, costituendone un requisito indefettibile (art. 13, comma 1, lett. c). Resta

(45) Il difficile bilanciamento tra sindacato giurisdizionale, tendente inevitabilmente a ingessare i procedimenti, e flessibilità delle forme di partecipazione, è al centro del dibattito della dottrina (un'analisi comparata è rinvenibile, tra gli altri, in S. CASSESE, *La partecipazione dei privati. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2007, p. 13 ss.). Un dato emergente in dottrina, utile ai fini della nostra analisi, è proprio la necessità di comprendere nel vaglio del giudice l'inclusività del procedimento partecipativo (così U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., p. 49).

tuttavia da comprendere se in sede di valutazione dell'idoneità del progetto il Tecnico di garanzia sia abilitato a sindacare la scelta, eccettuando che le formazioni individuate non siano quelle "principali", secondo parametri che si prestano a giudizi più vari. Il vaglio potrebbe assumere sembianze analoghe a quello che l'amministrazione fa ammettendo la partecipazione procedimentale di soggetti collettivi, ex art. 9 legge 241/1990, valutandone, secondo parte della dottrina, la capacità di produrre un apporto collaborativo nell'esercizio della funzione, al di là della titolarità di un interesse differenziato e qualificato in senso stretto tale da garantire legittimazione processuale⁴⁶. In questo giudizio rientrerebbero evidentemente anche valutazioni relative al numero di membri, all'oggetto sociale e al radicamento nel territorio delle formazioni. Accettando dunque che il Tecnico di garanzia eserciti un simile sindacato, è da rilevare che se da un lato esso trarrà forza dalla concreta utilità di questa funzione, essendo la valutazione diretta a razionalizzare e bilanciare la partecipazione, dall'altro lato si scontrerà probabilmente con la difficoltà insita in un simile vaglio, di per sé molto invasivo perché capace di sfiorare il merito della discussione spesso incarnato da formazioni sociali antagoniste. È per questo che la competenza del Tecnico di garanzia potrebbe forse essere circoscritta a una dimensione per così dire "pretensiva", in cui un soggetto, pur avendo chiesto l'inclusione nel Tavolo di negoziazione, ne sia stato escluso.

Riguardo alle funzioni esercitate dal Tavolo di negoziazione, occorre anzitutto rilevare che il compito di seguire lo svolgimento del processo, valutandone la conformità rispetto al progetto e la rispondenza dei successivi atti amministrativi degli enti locali, spetta alla seconda articolazione, il Comitato di pilotaggio, di fatto sempre presente essendone obbligatoria la costituzione per domande di finanziamento superiori a 20.000 euro, cifra comune nell'applicazione della legge

(46) I criteri per l'ammissione al procedimento dei titolari di interessi collettivi sono analizzati da V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., p. 336 ss.; F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, Dike giuridica, 2010, pp. 1087 e 1088.

toscana⁴⁷. I componenti del Comitato, i cui nomi o le cui modalità di selezione devono essere indicati nel progetto, sono qualificati come “delegati rappresentativi” del Tavolo di negoziazione (art. 14, comma 1). Questa formulazione sembra indicare che il Tavolo di negoziazione abbia il compito di instaurare con il Comitato di pilotaggio un rapporto di vera e propria rappresentanza, includente quanto meno le indicazioni sui tempi e sulle modalità di svolgimento dei controlli, considerando infatti che i parametri sostanziali sono imposti direttamente e dettagliatamente al Comitato di pilotaggio dallo stesso art. 14 (rispetto dei termini e dei metodi indicati nel progetto approvato, imparzialità della gestione, verifica degli effetti sulla decisione pubblica, effettuazione di comunicazioni da parte degli enti interessati circa la decisione successivamente assunta). Ovviamente il Tavolo di negoziazione dovrà valutare l’operato del Comitato di pilotaggio, eventualmente intervenendo con una modifica della delega conferita. A sua volta il Comitato di pilotaggio dovrà rapportarsi con il Tecnico di garanzia, a cui la legge, giova ribadirlo, attribuisce la funzione di valutare i processi partecipativi anche *in itinere* (art. 8, comma 1, lett. i). Rispetto all’esigenza di semplificazione che si accompagna al carattere sperimentale della legge, la costruzione organizzativa descritta appare ancora particolarmente complessa, per la presenza di due uffici “privati” che tenderanno a sovrapporsi e a invadere le reciproche competenze. È tuttavia positiva la presenza del Comitato di pilotaggio, sia per il carattere di organo di controllo interno al processo partecipativo perché designato dai soggetti richiedenti, sia per il ruolo di ausilio verso il Tecnico di garanzia: assente nella legge toscana, che incardina infatti solo nell’Autorità regionale l’onere di valutazione *work in progress*, una soluzione simile è poi emersa nella prassi della stessa Autorità che, anche per la difficoltà di sostenere l’impegno,

(47) La media di finanziamento dei venti processi toscani approvati nel 2009 è stata di poco superiore a 34.000 euro, includendo anche le spese di gestione dell’Autorità che insistono sul medesimo finanziamento previsto dalla l.r. 69/2007. Solo quattro progetti, pari al 20% di quelli ammessi al sostegno regionale, hanno ricevuto un contributo inferiore ai 20.000 euro (i dati sono rintracciabili in AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2009*, cit., tab. 2b).

induce i proponenti a inserire nel processo partecipativo un comitato di esperti o di garanti, anche espressivi degli interessi delle comunità locali, che seguono la discussione e ne certificano la correttezza metodologica o l'imparzialità⁴⁸.

Oltre all'attività di controllo, il Tavolo di negoziazione, per concludere l'argomento, ha tuttavia anche una seconda funzione che può essergli attribuita in via interpretativa. Abbiamo infatti più volte ricordato come il processo partecipativo miri a "giungere ad una mediazione o negoziazione" e a "ricercare un accordo tra le parti coinvolte sulla questione" (art. 10, comma 3). Ed è probabilmente in seno al Tavolo, non a caso qualificato di "negoziatore", che si procederà all'approvazione della proposta conclusiva ovvero alla redazione di un "verbale che certifica il mancato raggiungimento di un accordo" (espressione che richiama ancora tipiche disposizioni di procedimenti conciliativi; art. 11, comma 3). Risulta infatti difficilmente perseguibile la via alternativa di un'approvazione pubblica della proposta conclusiva, ad esempio con referendum, che sarebbe difficoltosa nei suoi aspetti applicativi e ibriderebbe eccessivamente il procedimento aggiungendo un ulteriore momento di democrazia diretta. Per la verità nemmeno tale ipotesi può essere del tutto esclusa, visto che la legge inserisce tra i requisiti delle domande di sostegno l'indicazione di meccanismi di "mediazione [...] anche attraverso l'implementazione di strumenti di democrazia diretta" (art. 13, comma 1, lett. d).

Raggiunto o meno l'accordo, la fase procedimentale successiva fa tappa dapprima nella validazione del processo svolto da parte del Tecnico di garanzia. Il provvedimento è vincolante per la ripetizione delle somme indebitamente concesse ove il procedimento sia stato

(48) Solo a titolo esemplificativo, il processo "Noi insieme", proposto e gestito dal Comune di Quarrata per redigere il regolamento comunale sulla partecipazione, ha visto la costituzione di una "commissione di garanzia", formata da undici membri, in parte di estrazione politica (il sindaco, due consiglieri comunali di maggioranza e due di minoranza), in parte espressivi della società civile (un medico di base, una farmacista, una commerciante locale, una rappresentante del volontariato, una dirigente scolastica e un presidente di banca), scelti per vigilare sull'imparzialità del processo (il dato è raccolto dalla relazione finale, disponibile in www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/processi.aspx).

difforme da quanto approvato. Successivamente l'ente che detiene la funzione amministrativa sul cui esercizio si è dibattuto prosegue con l'approvazione della proposta conclusiva e della relazione sull'attività svolta (art. 16, comma 1).

La complessità del procedimento appare per quest'ultimo punto ancora marcata, posto che l'approvazione dell'ente ha carattere meramente formale, limitandosi a una presa d'atto dell'esperimento del procedimento partecipativo, la cui rispondenza al provvedimento regionale di conferimento del sostegno è già stata validata dal Tecnico di garanzia. Né potrebbe ipotizzarsi che l'ente partecipi alla fase della negoziazione e che l'approvazione abbia ad oggetto, di fatto, l'accordo raggiunto, differenziandosi pertanto dalla validazione del Tecnico di garanzia che concerne solo aspetti tecnico-formali ma non di merito. Una simile lettura è infatti impedita da quanto dispone l'art. 10, comma 3, che obbliga a inviare l'accordo, o il mancato accordo, all'ente competente, così da escludere implicitamente che quest'ultimo prenda parte alla negoziazione.

5.3. Il sostegno regionale: tipologia, termini ed effetti

Il contributo che la Regione conferisce ai processi partecipativi si concretizza in un sostegno di natura apparentemente solo finanziaria, ma in realtà esteso anche all'ambito metodologico e informativo, visto che tale è il settore nel quale il Tecnico di garanzia offre il proprio supporto. Colpisce, al riguardo, l'assenza di una specifica previsione di bilancio per il sostegno, così che, dal tenore dell'art. 37, il finanziamento sembra essere caricato sui capitoli di spesa dei singoli procedimenti, mentre la presenza di un budget predeterminato, oltre a implementare la trasparenza, avrebbe potuto funzionare da stimolo alla competizione tra i progetti partecipativi⁴⁹.

(49) Un dato può chiarire e dare concretezza a quanto esposto: nel 2009 il rapporto tra le istanze presentate e quelle ammesse al sostegno della Regione Toscana ha raggiunto una relazione di 3 a 2, che nel 2010 si è trasformata quasi in una relazione di 3 a 1: la valutazione comparativa delle domande che ne è derivata ha inevitabilmente determinato un aumento della qualità dei progetti (i dati del 2009 sono rinvenibili in AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2009*, cit., pp. 28 e 36; i

Come già notato, la legge lascia all'applicazione il compito di individuare, caso per caso, i meccanismi partecipativi, tra dibattito pubblico, giurie civiche, bilanci partecipativi, citando i modelli più diffusi e strutturati. Una flessibilità metodologica, questa, che ben si sposa alla nozione di sostegno, quale "ausilio" diretto non a imporre modelli ma a garantire coerenza e diffusione alla libera iniziativa di enti o persone. Questa direzione *bottom-up* porterà probabilmente a una taratura dei processi partecipativi su temi di rilievo circoscritto e di contrasto potenzialmente ridotto, ma per questo maggiormente idonei a verificare le effettive potenzialità fisiologiche del testo normativo. È d'altro canto probabile che in futuro l'applicazione della legge condurrà all'esigenza di alzare il livello del conflitto sotteso ai processi partecipativi, ma a questa esigenza risponderà la clausola valutativa prevista dall'art. 18 e sottoposta a termine quinquennale⁵⁰.

La scelta del "sostegno" mostra una chiara assonanza con la legge toscana, che ha infatti coniato il termine, mentre è assente un'autonoma disciplina del dibattito pubblico per "grandi interventi" infrastrutturali, che la Toscana ha previsto – mutuandola dalla legislazione francese e attribuendone la gestione in via esclusiva all'Autorità regionale – come forma specifica di partecipazione per opere di rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale o economico (art. 7). In termini applicativi il dibattito pubblico regionale ha rappresentato però una sorta di "fuga da fermo", trattandosi di un istituto di respiro troppo ampio per l'attuale diffusione delle pratiche partecipative e per questo totalmente inutilizzato, di fronte a una sperimentazione che ha toccato sinora in Toscana questioni, anche complesse, ma di livello

dati del 2010 sono stati citati da A. Florida, dirigente del settore Partecipazione della Giunta regionale toscana, nel seminario tenuto a Firenze il 9 dicembre 2010 nell'ambito della ricerca "La partecipazione politica e sociale tra innovazione e crisi", condotta dallo SPI CGIL e dal Dipartimento di Diritto pubblico "A. Orsi Battaglini" dell'Università degli studi di Firenze).

(50) Giova ricordare che la clausola valutativa è un istituto previsto dallo statuto (art. 53, comma 2) e che, nel caso di cui ci occupiamo, costituisce, quanto a finalità perseguite, un meccanismo sostanzialmente alternativo rispetto alla clausola abrogativa (non casualmente anch'essa quinquennale) prevista dalla legge toscana (art. 26).

sostanzialmente locale⁵¹. Proprio a questo esito la legge regionale 3/2010 sembra dunque essersi accodata limitando il proprio orizzonte al solo sostegno. È tuttavia da notare che di dibattito pubblico si parla espressamente in seno alla disciplina che l'Emilia-Romagna ha disposto sull'istruttoria pubblica, quale sinonimo impiegato per indicare la stessa istruttoria (art. 50-*bis*, comma 10, l.r. 34/1999, come modificato dalla l.r. 8/2008). L'accezione sembra peraltro impropria secondo quanto già esposto nel paragrafo introduttivo, poiché la nozione di dibattito pubblico costruita dalla prassi e ricomposta dalla dottrina si concentra sul tema delle grandi infrastrutture e prevede una discussione pubblica informata, prolungata e guidata da parte di un'autorità indipendente. Anche al di là dei riferimenti linguistici, il rischio di una sovrapposizione del campo di applicazione del sostegno alla democrazia partecipativa e di quello segnato dall'istruttoria pubblica è evidente, non solo nominalmente: le differenze circa i soggetti richiedenti, quelli partecipanti e l'ambito oggettivo di riferimento, non escludono infatti che pubbliche discussioni possano vertere sul medesimo tema e includere, almeno parzialmente, i medesimi soggetti organizzati⁵².

Nel suo concreto svolgimento il processo partecipativo previsto dalla l.r. 3/2010 incontra un termine di conclusione massimo pari a sei mesi, salvo deroga sino a un anno, che dal tenore dell'art. 11, comma 3 sembra obbligatoriamente da prevedersi *ab origine*, posto che deroghe in corso di processo sono espressamente consentite entro un tetto massimo di sessanta giorni e dietro autorizzazione del Tecnico di garanzia. L'art. 2, comma 3 fa salvi i "tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione del procedimento", ma al contempo l'art. 12 condiziona il sostegno regionale alla sospensione da parte degli enti coinvolti

(51) La sorte del dibattito pubblico è attualmente oggetto di un'intensa discussione, che si inserisce in quella più generale relativa alla sorte della stessa legge, visto che il termine di auto-abrogazione scadrà a fine 2012. Un sollecito a "favorire" l'utilizzo del dibattito pubblico è di recente provenuto dall'assessore regionale alla Partecipazione, Nencini, durante il convegno "Le giornate di Montañone. 2010" (Instant Report, p. 5, in www.regione.toscana.it/partecipazione).

(52) La disciplina dell'istruttoria pubblica è riportata nella nota 23.

dei procedimenti che anticipano o pregiudicano la decisione finale, nel solco di quel principio di influenza effettiva, e non simbolica, reso manifesto anzitutto dall'art. 6, comma 4 della Convenzione di Aarhus. Ora, premesso che in più di un caso, si pensi a tutte le attività non obbligatorie o comunque non sottoposte a un termine cogente, come quelle normative o talvolta programmatiche, non sembrano porsi problemi di coordinamento delle due disposizioni, è tuttavia da rilevare che in altre circostanze, laddove disposizioni legislative settoriali o regolamenti locali prevedono un termine perentorio (come nel caso del rilascio del permesso di costruire funzionale alla costruzione di un'opera di particolare impatto), appare complessa l'armonizzazione tra la disciplina che fa salvo il termine di conclusione e quella che impone una sospensione dei procedimenti, in forme, già lo abbiamo visto, che possono prolungarsi sino, ma anche oltre, a sei mesi. Il problema che si pone è comprendere se una sospensione tanto lunga, pur motivata da esigenze istruttorie, non prefiguri di fatto una violazione della garanzia di conclusione del procedimento entro il termine massimo quantificato dalla legge 241/1990: la novella apportata dalla legge 69/2009 qualifica infatti le disposizioni in materia di durata massima come espressive dei livelli essenziali, ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost. (art. 29, comma 2-bis), precludendo alle amministrazioni non statali di fissare garanzie inferiori per i cittadini e obbligando espressamente Regioni ed enti locali ad adeguarsi entro un anno alla previsione del termine massimo di centottanta giorni (art. 7, comma 5, legge 69/2009)⁵³. D'altro canto, si può tuttavia sostenere, da un

(53) Il combinato disposto dell'art. 7, comma 3, legge 69/2009 e del novellato art. 29, comma 2-bis, legge 241/1990 induce infatti a ritenere che anche Regioni ed enti locali siano vincolati al termine massimo, pari nella più ampia estensione a 180 giorni (E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 414 e 415; in senso analogo, anche F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pp. 1062 e 1063; sui termini procedurali si veda anche l'analisi di A. COLAVECCHIO, *La nuova disciplina dei termini procedurali tra innovazioni evolutive e occasioni mancate*, in *Nuove aut.*, 2, 2010, p. 315 ss.). Il dibattito sulla possibilità di ricondurre parti del procedimento amministrativo entro i livelli essenziali è stato, come noto, particolarmente vivace sin da prima della novella del 2009: ne effettuano una rassegna, tra gli altri, M. OCCHIENA, *Il procedimento*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione*,

lato, che la l.r. 3/2010 detta una disciplina speciale, come tale prevalente su quella generale posta dalla legge 241/1990, dall'altro lato, che il principio imperativo della stessa legge 241/1990 sia limitato al solo obbligo di fissazione di un termine massimo ragionevole, la cui quantificazione sarebbe poi rimessa all'autonomia normativa dell'ente: nel caso di specie il termine deriverebbe dalle disposizioni ordinariamente applicabili al procedimento oggetto di partecipazione, cui si sommerebbe il periodo di sospensione previsto dalla l.r. 3/2010⁵⁴. Riguardo alle funzioni amministrative trasferite dalla Regione agli enti locali il perno per un intervento di incisione sui termini procedurali è dato dal consolidato indirizzo legislativo (art. 4, comma 4, legge 131/2003) e giurisprudenziale che consente alla Regione di dettare una disciplina cogente in presenza di esigenze di uniformità normativa – nel caso l'attuazione della “democrazia partecipata” –, ovviamente nei limiti della stretta indispensabilità⁵⁵. Per le residue competenze amministrative locali gli enti dovrebbero invece attivarsi esercitando la propria autonomia normativa, pur con la difficoltà di confrontarsi con il rango legislativo della legge 241/1990.

Relativamente agli effetti dei processi partecipativi si conferma l'assenza di vincolatività: le pubbliche amministrazioni interessate devo-

Milano, Giuffrè, 2002, p. 187 ss.; P. LAZZARA, *Procedimento amministrativo e autonomie territoriali*, in F. ASTONE, M. CALDERARA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 167 ss.; R. BIFULCO, *Il rilievo costituzionale della legge n. 241 del 1990*, in *Nuove aut.*, 2, 2010, p. 289 ss.

(54) L'imperatività del mero principio della fissazione di un termine massimo, senza quantificazioni statali, è affermato in dottrina con riferimento alla potestà normativa regionale e locale, secondo motivazioni che, pur nel contesto antecedente alla riforma del 2009, paiono comunque di carattere generale (G. FARES, *Il procedimento amministrativo*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 602 ss.). Sulla prevalenza di leggi speciali o generali di settore, rispetto alla legge 241/1990, si vedano le considerazioni di D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Un'introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 80 e 81.

(55) Come è noto, la Corte costituzionale, nella sentenza 372/2004, ha dichiarato la legittimità costituzionale dell'art. 63 dello Statuto toscano, sostanzialmente riproduttivo degli artt. 4, comma 4, e 7, comma 1, legge 131/2003. In senso analogo si vedano, *ex multis*, anche sentt. 6/2004, 372/2004 e 242/2005.

no infatti solo valutare le risultanze e motivare eventuali scelte difformi (art. 16). Tale obbligo assume in prima battuta un valore prevalentemente simbolico – affermare il rilievo dei procedimenti partecipativi – perché i meccanismi previsti dalla legge, afferendo all'attività istruttoria, pongono *ipso iure* un dovere di valutazione e motivazione in capo all'amministrazione procedente (ai sensi dell'art. 3 legge 241/1990 e dell'art. 61, comma 3, st.), che resta ovviamente libera, una volta assolto tale dovere, di assumere decisioni anche difformi dagli esiti della discussione. La partita dell'effettiva capacità di incisione del processo partecipativo sulla decisione si gioca allora prevalentemente sul terreno dell'influenza, che è direttamente proporzionale a quanto l'amministrazione "si lega le mani", per usare la metafora di Bobbio, in un misto di vincoli poco giuridici e molto politici⁵⁶. In quest'ottica, il valore dell'obbligo di motivazione acquista maggior peso considerando che la legge prevede efficacemente un onere, già utilizzato nelle esperienze mature di bilancio partecipativo nella stessa Emilia-Romagna: fornire pubblica comunicazione "con ampia rilevanza e precisione" dei motivi che ostano all'accoglimento degli esiti della discussione⁵⁷. Proprio questo doppio vincolo, l'ampiezza della comunicazione e il dettaglio delle motivazioni, mira a scardinare arroccamenti della pubblica amministrazione nel silenzio o nell'ambiguità, eccitando un controllo popolare diffuso, così da tradurre su un piano di stretta responsabilità politica scelte amministrative difformi, pur giuridicamente inattaccabili. L'effetto indotto da questo onere comunicativo non può che consistere anche in un au-

(56) L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 73, 2005, p. 69. Il tema dell'influenza, quale cerniera tra discussione e decisione, è analizzato da A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 98 ss.

(57) Il riferimento è alle assemblee di rendicontazione/restituzione, previste anche nei bilanci partecipativi dei Comuni di Modena e Reggio Emilia, allo scopo di informare partecipanti e popolazione in genere degli effetti delle discussioni sul bilancio preventivo approvato dagli organi consiliari (*amplius*, 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*, cit., pp. 135 e 136).

mento della credibilità e della significatività degli stessi processi partecipativi, sovente indeboliti dalla mancanza di informazioni sugli esiti concreti delle discussioni.

6. Tra forze centrifughe e forze centripete: una brevissima conclusione

La valutazione della legge è già stata effettuata passo passo in sede di commento delle singole disposizioni. Traceremo pertanto in questo momento solo alcune brevissime linee di analisi.

La prima attiene alla rispondenza del modello partecipativo disegnato dalla legge rispetto al modello generale della democrazia partecipativa. I tratti di affinità sono sostanzialmente rintracciabili nella presenza degli elementi che abbiamo impiegato per definire in concreto la democrazia partecipativa: l'estensione del diritto di partecipare, che spezza quel nesso con la titolarità di una situazione giuridica codificata su cui l'attuale disciplina del procedimento amministrativo è largamente costruita; l'ampiezza dell'oggetto su cui verte la partecipazione, che include atti regolamentari e amministrativi generali; il valore meramente istruttorio degli esiti della discussione; la potenzialità di utilizzo delle tecniche di discussione che la prassi e la dottrina hanno elaborato ricostruendo i tratti dell'istituto. Qualche dubbio risiede invece nella scelta di costruire un complesso apparato amministrativo che corre il rischio di presentarsi più debole verso i cittadini nella gestione del procedimento rispetto al modello dell'autorità indipendente, data la minore terzietà, e che al contempo sembra fiaccare la propria ragion d'essere, concentrata nella maggiore efficienza grazie all'utilizzo della macchina amministrativa regionale, considerando la complessità dell'intreccio fra le funzioni degli uffici coinvolti. È tuttavia la coabitazione tra la democrazia partecipativa e quella associativa a prestarsi a maggiori dubbi, poiché una simile ibridazione rappresenta un modello nuovo che potrebbe risultare indebolito dalla commistione di logiche partecipative differenti. Se infatti la democrazia partecipativa risponde a un principio argomentativo, fondato sulla costruzione di una decisione razionale perché oggettivamente preferibile rispetto alle sollecitazioni e alle preoccupazioni emergenti dalla società, la democrazia associativa s'impenna invece su un principio

di negoziazione, che cerca di accordare le parti in gioco attraverso reciproche concessioni in un rapporto sostanzialmente di scambio. La funzione assolta dai due istituti, rispetto al processo decisionale fondato sulla rappresentanza, appare pertanto differente, poiché la democrazia partecipativa svolge un ruolo integrativo, mentre quella associativa ha uno scopo più correttivo, come forma di sostanziale “sostituzione della società civile ai propri rappresentanti” per l’assunzione di singole scelte⁵⁸. La ragione di una simile costruzione ad opera della legge, che lascia intravedere talune asperità nel trasformare l’esito della discussione in un accordo tra le parti, può forse scorgersi laddove si inquadri il testo normativo come un punto di equilibrio tra forze centrifughe, dirette a consentire una partecipazione profonda ed estesa, e forze centripete, che serrano le fila con contrappesi di carattere istituzionale e politico già collaudati. L’apertura organica al “nuovo” rappresentato dalla democrazia partecipativa non sembra abbandonare, in altri termini, il solco ben arato e saldo della democrazia associativa o pluralistica, che ha costituito un rilevante meccanismo di inclusione della società civile nel processo di decisione pubblica. Tale valutazione pare rafforzata anche volgendo lo sguardo alla marcata estensione dell’ambito oggettivo e soggettivo di riferimento della partecipazione. L’obiettivo perseguito da una simile opzione, ampliare lo spettro della partecipazione dal basso, è infatti limitato dalla necessità del consenso dell’ente titolare della decisione per avviare il procedimento. Letta in controluce questa scelta ripercorre proprio il confine tratteggiato da una forte inclinazione al modello partecipativo più aperto – per questo più innovativo e più rischioso pensando alla possibile proliferazione di domande – e, al contempo, da un saldo riferimento all’assenso che gli enti potranno esprimere caso per caso, valutando singolarmente i processi partecipativi, senza alcun vincolo di carattere preventivo e generale, che di fatto sottrarrebbe il controllo alle amministrazioni.

(58) Mette in luce questi tratti A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., pp. 27 e 28.

