

Osservatorio sulle fonti

UN'ULTERIORE TAPPA NEL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA. LA LEGGE REGIONALE TOSCANA 46/2013

di Marco Ciancaglini¹

1. Premessa

Nel mese di agosto dello scorso anno la Regione Toscana ha approvato la nuova legge in materia di democrazia partecipativa, la l.r. 46/2013, dopo che la precedente, la l.r. 69/2007, era giunta a scadenza in virtù di una clausola, l'art. 26, che ne restringeva la vigenza a cinque anni, terminati a fine 2012 e prorogati solo per ulteriori tre mesi. La natura sperimentale della l.r. 69/2007, primo esempio nell'ordinamento giuridico di disciplina della democrazia partecipativa come ordinario strumento di amministrazione, aveva infatti consigliato al legislatore del tempo di procedere con cautela, verificando se i modelli partecipativi previsti producessero gli effetti sperati e richiedendo, al termine del quinquennio, l'esecuzione di un processo partecipativo per analizzare gli esiti raggiunti e quindi l'opportunità di una conferma della legge e di apportare eventuali modifiche². Proprio alla l.r. 46/2013 sono allora dedicate queste note, in una chiave necessariamente comparata con la l.r. 69/2007, per cogliere momenti di continuità e discontinuità tra le due leggi, oltre che per valutare come l'applicazione del primo testo normativo abbia effettivamente inciso sulla redazione del secondo.

2. Un passo indietro. La legge regionale 69/2007

La l.r. 69/2007 nacque da un'iniziativa della Giunta regionale, volta a dare attuazione a due disposizioni statutarie: l'art. 3, c. 4, e l'art. 72, che garantiscono la partecipazione di "cittadini, residenti e soggetti sociali organizzati" (così l'art. 72) a tutte le fasi del

¹ Dottore di ricerca e professore a contratto di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze.

² Per un'analisi della l.r. 69/2007, si vedano L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. amm.*, n. 4/2011, p. 79 ss.; A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *St. merc.*, n. 82/2008, p. 83 ss.; G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Ist. fed.*, n. 1/2008, p. 129 ss.; E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2008; volendo anche M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2009. Per una analisi della disciplina statutaria delle Regioni in materia di partecipazione, si veda A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Reg.*, n. 1/2009, p. 87 ss.; si rinvia invece a M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, p. 141 ss. per una ricognizione della disciplina legislativa regionale.

Osservatorio sulle fonti

processo decisionale³. Il consenso ottenuto in seno al Consiglio è stato piuttosto marcato, considerando che l'approvazione del testo è stata ostacolata da un solo voto contrario e da cinque astenuti. Vedremo tuttavia come questo assenso consiliare non abbia risparmiato la legge da talune difficoltà applicative, legate anche a una scarsa propensione del Consiglio a fornire le risorse umane e materiali per un'efficace gestione dei processi partecipativi.

In uno spirito già *in nuce* partecipativo, la Giunta regionale decise al tempo di far precedere la presentazione del disegno di legge da una lunga fase di discussione, sia con esperti, che con la società civile, in un'ottica che la dottrina ha icasticamente definito di "metapartecipazione"⁴. Discussione di effettivo rilievo e di indubbia efficacia considerando che alcuni istituti centrali della legge hanno tratto fisionomia proprio da tale processo partecipativo, sebbene non siano mancate censure circa l'effettività rappresentatività delle persone che parteciparono agli incontri pubblici⁵.

Nel suo assetto complessivo, la legge 69/2007 puntava a perseguire tre obiettivi di più ampia portata. Anzitutto estendere la forme di "partecipazione istituzionale", ossia di partecipazione alla decisione pubblica da parte dei cittadini, e più in generale di tutti coloro che a vario titolo hanno un legame formale o sostanziale con un territorio⁶. L'assunto è che la discussione con soggetti portatori di saperi, ancor prima che di interessi, possa determinare un miglioramento della qualità della decisione, evitando al contempo quei conflitti che nel momento esecutivo spesso paralizzano l'attività dell'amministrazione⁷. In tale ottica la legge è stata imperniata sulla democrazia partecipativa, famiglia di istituti tratteggiata in dottrina secondo una tripartizione di elementi caratterizzanti⁸. In primo luogo l'irrelevanza della titolarità di una situazione giuridica qualificata, differentemente da quanto connota la partecipazione nel procedimento amministrativo. In secondo luogo, l'obbligo di una prestazione personale diretta, sotto forma di un'interazione tra persone e istituzioni strutturata e prolungata, non occasionale o limitata, come invece accade per la democrazia diretta, di fatto circoscritta

³ Per un commento di tali disposizioni, *amplius* E. CECCHERINI, voce *Art. 3. Principi generali*, e L. BIANCHI, voce *Art. 72. Principi*, in M. CARLI, P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Commentario allo Statuto*, Torino, 2005, rispettivamente p. 38 e p. 382-383.

⁴ R. LEWANSKI, *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in www.ambra.unibo.it, 2007, p. 4.

⁵ E. CELLINI, A. C. FRESCHI, V. METE, *Chi sono i partecipanti delle esperienze politiche pubbliche partecipative? Il caso del Town Meeting regionale toscano*, 2007, in www.sisp.it, p. 1 ss.

⁶ L'espressione è indicata da L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 165 ss. Sulle distinzioni tra differenti ambiti e modelli di partecipazione, si vedano altresì U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto.*, ann. IV, Milano, 2011, p. 299 ss.; G. SGUEO, *Modelli di partecipazione alle procedure di regolazione generale su scala regionale*, in *Quad. reg.*, n. 2/2009, p. 381 ss.; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, p. 16 ss.

⁷ Sul legame tra partecipazione e qualità deliberativa, si vedano le osservazioni di A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teoria, processi e sistemi*, Roma, 2012, p. 201 ss.

⁸ Per una completa ricognizione dei tratti caratterizzanti la democrazia partecipativa, si veda U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, op. cit., p. 299 ss.

Osservatorio sulle fonti

all'espressione di un voto o all'adesione a un testo. In terzo luogo, la tendenziale mancanza di vincoli formali sulla decisione adottata dall'amministrazione, che dovrà motivare scelte difformi dall'esito del processo partecipativo e gestirne le conseguenze politiche, secondo una logica che senza imporre tende a "legare le mani" al decisore pubblico⁹.

Definito l'ambito di intervento, il secondo obiettivo perseguito dalla legge è stato quello di rendere la democrazia partecipativa un elemento strutturale del processo decisionale politico, dandole pertanto una dimensione organica, tendenzialmente estesa a tutte le politiche pubbliche anziché solo settoriale, come tradizionalmente accade, specie nell'ambito del governo del territorio¹⁰. Lo attestavano chiaramente la rubrica della legge ("Norme sulla promozione della partecipazione alle politiche regionali e locali"), in cui il termine "politiche" indicava coscientemente una dimensione non circoscritta dei settori e dei procedimenti, così come con maggiore chiarezza fanno i principi perseguiti, tra i quali era espressamente indicata la trasformazione della partecipazione in "forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi" (art. 3, c. 1, lett. b). Considerando che l'art. 19 indicava la facoltà di usare gli strumenti partecipativi previsti dalla legge anche per l'attività normativa delle Giunta (atti di programmazione normativa e quadro conoscitivo per i disegni di legge e i regolamenti), solo l'attività legislativa del Consiglio restava al di fuori della spettro applicativo della legge, posto che lo statuto stabilisce una riserva a favore del regolamento consiliare in materia di organizzazione e funzionamento dell'organo (art. 22)¹¹.

Il terzo obiettivo a cui mirava la l.r. 69/2007 era invece di metodo, poiché per realizzare le prime due finalità la legge ha utilizzato una logica incentivante e non cogente verso le amministrazioni locali, in una duplice dimensione: dando un ausilio, giuridico, metodologico, finanziario, organizzativo; condizionando l'attivazione di un processo partecipativo locale al consenso dell'ente locale, che doveva impegnarsi a tener conto dell'esito della discussione e a motivare scelte difformi.

Nella sua struttura, la legge si componeva di due istituti, il dibattito pubblico per "grandi interventi" (artt. 7 e ss.) e il sostegno ai processi partecipativi. La prima fattispecie era ripresa dalla prima versione del *débat public* francese (la così detta "*loi Barnier*") e si presentava come un'articolata discussione sulle modalità di realizzazione di grandi interventi dotati di un rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale o econo-

⁹ L'espressione, che sintetizza il tema dell'influenza effettiva, si deve a L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *St. merc.*, 73, 2005, p. 69.

¹⁰ Sulla dimensione organica della democrazia partecipativa, nella legge toscana e in altre legislazioni regionali, sia consentito rinviare a M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni. Sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2013, p. 157 ss.

¹¹ Il riferimento è agli artt. 19, 22 e 40 dello Statuto, che riservano ai regolamenti interni del Consiglio la normazione dell'organizzazione e del funzionamento delle attività consiliari (art. 22), tra le quali rientrano sia le ricordate attività conoscitive e consultive, anche specificamente partecipative, poste in essere dalle Commissioni (art. 19), sia la disciplina delle modalità e dei termini per l'esame delle proposte ad opera delle stesse Commissioni (art. 40).

Osservatorio sulle fonti

mico (art. 8, c. 5)¹². Il sostegno - finanziario, metodologico o informativo - ai processi partecipativi concerneva invece progetti di rilievo locale (art. 14), i cui contenuti e le cui modalità partecipative erano rimesse all'autonomia dei proponenti.

Dibattito pubblico e sostegno erano legati dall'Autorità regionale per la partecipazione, un ufficio monocratico nominato dal Consiglio regionale, inserito nella sua struttura amministrativa ma organizzato sul modello delle autorità amministrative indipendenti per l'assenza di subordinazione all'indirizzo politico¹³. L'Autorità svolgeva funzioni di valutazione delle istanze di dibattito pubblico e sostegno, nonché di controllo, elaborazione di orientamenti - allo scopo di omogeneizzare le prassi (art. 5)¹⁴.

Il diritto di domandare l'avvio di un processo partecipativo spettava ai residenti e gli enti locali territorialmente coinvolti, oltre che i soggetti pubblici o privati promotori del progetto sottoposto a discussione (artt. 8 e 14). Limitatamente al sostegno la titolarità era tuttavia estesa anche agli istituti scolastici, sul modello ancora della disciplina francese, mentre per il dibattito pubblico la facoltà comprendeva anche quanti finanziavano il progetto discusso, e quindi in particolare la Regione, ma anche potenzialmente lo Stato. La titolarità del diritto di intervenire in un procedimento partecipativo presentava invece una struttura differente, poiché erano incluse tutte le persone fisiche, anche non residenti in Toscana (art. 2), che “lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato” o comunque “hanno interesse [rimesso alla valutazione dell'Autorità] rispetto al territorio in questione e all'oggetto del processo partecipativo” (art. 2). Per evitare un loro ruolo preponderante nella discussione erano invece escluse le formazioni sociali, che potevano soltanto agevolare la raccolta delle sottoscrizioni necessarie per presentare le istanze, sebbene i decreti di ammissione al sostegno indicavano sempre come richiedenti le associazioni, anche in caso di istanza della società civile. Questo, nelle intenzioni, per evitare che la partecipazione fosse fagocitata da gruppi, magari portatori di interessi già forti e coesi e quindi idonei a monopolizzare la discussione¹⁵.

Il procedimento partecipativo che acquisiva il sostegno regionale poteva concernere gli atti amministrativi, anche generali, nonché quelli regolamentari, e si protraeva per un tempo variabile che raggiungeva in via ordinaria i sei mesi, prorogabili sino a nove (artt. 9 e 15).

L'esito della discussione, come detto, aveva un valore meramente istruttorio: l'amministrazione chiamata ad assumere la decisione finale s'impegnava infatti solo a

¹² Per una ricostruzione del *débat public* si rinvia tra gli altri a P. ZÉMOR, *Pour un meilleur débat public*, Parigi, 2003.

¹³ Sul modello regionale si veda C. P. GUARINI, *Considerazioni in tema di autorità indipendenti delle regioni nell'autonomia regionale*, in A. PATRONI GRIFFI (a cura), *Il governo delle regioni tra politica e amministrazione*. Torino, 2007, p. 48 ss.

¹⁴ Le notevoli difficoltà organizzative dell'Autorità per la limitatezza delle risorse umane a disposizione sono esposte nella relazione annuale redatta dalla stessa Autorità (AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2012-2013*, in www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione, p. 25).

¹⁵ C. CORSI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, p. 241.

Osservatorio sulle fonti

tener conto dell'esito del processo partecipativo, obbligo questo peraltro già derivante dall'art. 3, l. 241/1990, pur escluso in tal caso per gli atti amministrativi privi di contenuto generale. Semmai, l'elemento centrale dei rapporti con la decisione era determinato dall'obbligo per l'amministrazione di sospendere il procedimento decisionale all'apertura del processo partecipativo (artt. 9 e 18). Relativamente agli enti locali tale dovere era inserito in un protocollo sottoscritto con la regione (art. 18), la cui adesione era condizione preliminare per l'ammissione al sostegno delle domande presentate dall'ente. Ne derivava una logica di "scambio" che, senza imposizioni, consentiva all'ente locale di presentare una domanda di sostegno solo a patto di accettare in via generale tutti i procedimenti partecipativi richiesti dalla società civile¹⁶.

3. L'applicazione della l.r. 69/2007. Molte luci e qualche ombra

Prima di esaminare l'applicazione della legge 69/2007, al fine di trarre spunti utili per valutare il contenuto della legge 46/2013, occorre precisare che la clausola di abrogazione prevista dalla legge 69/2007, fissata al 31 dicembre 2012, è stata di fatto posticipata di tre mesi, sino a fine marzo 2013, dalla l.r. 72/2012. Una proroga, afferma il preambolo della legge 72/2013, determinata sia dall'esigenza di concludere il processo di analisi degli esiti della l.r. 69/2007 (analisi partecipata prevista dall'art. 26, c. 2), sia di sostenere ancora i progetti presentati nel 2012, evitando di lasciarli in una terra di nessuno per l'assenza delle legge e la conseguente ritrazione dei poteri dell'Autorità.

Un secondo elemento da tenere in considerazione è stata la costante difficoltà organizzativa in cui ha versato l'Autorità regionale per la partecipazione, per la carenza di personale a disposizione, situazione più volte segnalata dalla stessa Autorità e che ha determinato nella sostanza l'estrema difficoltà di monitorare gli esiti dei procedimenti partecipativi così da concentrare le forze quasi solo sulla fase di ammissione al sostegno.

In sede applicativa, la legge ha avuto una netta divaricazione: nessun dibattito pubblico organizzato, a fronte di oltre cento istanze di sostegno accolte. La ragione di una tale frattura sembra derivare da alcuni "peccati" originali del dibattito pubblico. Anzitutto la difficoltà di comprendere cosa fosse esattamente un dibattito pubblico, non definito nel suo contenuto essenziale, e soprattutto in cosa consistesse esattamente un "grande intervento" (grande come effetti, come dimensione territoriale, come spesa?). In secondo luogo la discrezionalità nell'attivazione, che, pur funzionale in quell'ottica sperimentale su cui la legge è stata forgiata, ha tuttavia finito per agevolare blocchi di stampo diverso, sia istituzionali, per il timore dei possibili intromissioni esterne sulle scelte in materia di grandi opere, sia talvolta della società civile, più protesa a entrare in

¹⁶ Descrive efficacemente questa logica A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, cit., p. 603 ss.; il protocollo è stato sottoscritto da oltre novanta enti, perlopiù locali.

Osservatorio sulle fonti

una logica conflittuale anziché propositiva¹⁷. L'importanza della posta in gioco, concentrata tradizionalmente per il dibattito pubblico su grandi infrastrutture, ha in altri termini paralizzato l'applicazione della legge. Ad agevolare questo esito anche un ulteriore tarlo del testo normativo, ossia aver limitato la fase di attivazione di un dibattito pubblico a quella che si conclude con la progettazione preliminare dell'intervento, fase, questa, certamente da preferirsi per la totale apertura delle possibilità di scelta dell'amministrazione, ma non tale da escludere anche l'opportunità di discussione in momenti successivi, purché nella possibilità ancora di effettuare una scelta tra più opzioni.

Ciò premesso, e passando al sostegno, il primo dato rilevante è che le iniziative accolte hanno ricevuto un finanziamento regionale per oltre 3.500.000 di euro e hanno visto la partecipazione di circa 10.000 persone alle iniziative partecipative in senso stretto e di circa 80.000 persone alle iniziative di contorno, a carattere informativo, come assemblee aperte o incontri di presentazione e rendicontazione¹⁸. In sede di applicazione, i dati disponibili, riferiti al solo quinquennio scaduto a fine 2012, indicano la presentazione di 220 richieste di sostegno, con un accoglimento di 116 di esse, pari a circa il 52%¹⁹. L'andamento del numero di domande presentate mostra una sostanziale curva: dalle 24 richieste del 2008 - limitate dalla novità della legge e dall'assenza dell'Autorità, insediata solo a settembre - alle 37 del 2009, alle 67 del 2010, apice dell'interesse per i processi partecipativi, alle 38 del 2011 e alle 39 del 2012, che sembrano disegnare una sostanziale linea di equilibrio²⁰. Il dato calante e così stabilizzatosi non deve stupire, considerando che la gestione di un processo partecipativo è attività complessa, specie per i piccoli Comuni, e come tale difficilmente replicabile (il 67% dei progetti presentati sono infatti arrivati da enti locali e tre quarti di questi da Comuni) nota²¹. Semmai il dato più rilevante, se colto in chiave dinamica, è stata la crescita nei cinque anni delle istanze di sostegno presentate dagli istituti scolastici (21% in totale) e dalle persone (12% del totale), nel segno di una partecipazione non solo "passiva", ossia all'interno di discussioni promosse dagli enti locali, ma maggiormente "attiva", pur nelle difficoltà generate dalla legge nell'escludere per le formazioni sociali la titolarità di un effettivo potere di proposta al di là del mero ausilio nella raccolta di sottoscrizioni²².

Oltre che a livello quantitativo, il progressivo consolidamento dell'applicazione della legge, rispetto agli obiettivi proposti, può notarsi anche assumendo un punto di vista qualitativo, legato all'ispessimento dei temi trattati nei processi partecipativi: partiti infatti da una dimensione puntiforme e con scarso conflitto potenziale, le discussioni si

¹⁷ Così U. ALLEGRETTI, *Introduzione: forme della partecipazione ed esperienza toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, p. 35.

¹⁸ AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2012-2013*, op. cit., pp. 32 e 33.

¹⁹ *Ibidem*, p. 8.

²⁰ *Ibidem*, pp. 32 e 33.

²¹ *Ibidem*, p. 60.

²² *Ibidem*, p. 60. Sul ruolo delle formazioni sociali, si veda V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2013, p. 4 e 5.

Osservatorio sulle fonti

sono progressivamente concentrate su oggetti complessi, come i bilanci partecipativi (21,6%), la programmazione urbanistica (10,8%), o tendenzialmente conflittuali, come le scelte di riqualificazione urbanistica (23,4%) e ambientale (9%)²³. Questo anche in forza degli orientamenti applicativi dell'Autorità che ha individuato nel tempo le categorie di processi partecipativi sui quali privilegiare il sostegno. Anche andando oltre i dati esposti e pur nella difficoltà di procedere a classificazioni troppo strette, vista l'interazione degli ambiti materiali, emerge comunque un'applicazione della legge in settori molto diversi, che toccano quello educativo, socio-economico, amministrativo generale e normativo (redazione di regolamenti), educativo, così da coinvolgere di fatto la gran parte delle funzioni esercitate dagli enti locali²⁴.

Se dunque ampio e vario è il quadro dei processi partecipativi svolti, considerazioni più complesse e meno omogenee attengono invece al reale impatto che tali discussioni hanno avuto sulla decisione pubblica. Qua è anzitutto da rilevare come in non pochi casi più che un oggetto determinato le discussioni siano state consapevolmente dirette a raccogliere proposte o più semplicemente a sviluppare il senso di partecipazione, specie in ambito scolastico²⁵. In tal modo la cifra della legge si è parzialmente trasformata in sede applicativa, in una dimensione deliberativa in cui elemento centrale è soprattutto la capacità argomentativa più che quella di effettiva partecipazione alla decisione pubblica²⁶. Nel contesto degli atti di governo del territorio si è registrata da un lato una forte interazione con la legge generale in materia (l.r. 1/2005), che ha reso la l.r. 69/2007 come un bacino a cui attingere, anche finanziariamente, per garantire la partecipazione prevista dalla l.r. 1/2005, e dall'altro una certa difficoltà a individuare in quale misura gli esiti del processo partecipativo abbiano effettivamente orientato gli atti di programmazione, anche per la naturale lunghezza del procedimento di adozione e approvazione, tanto da aver portato parte della dottrina a esprimersi in termini piuttosto critici²⁷. Il tema in questione tocca anche quello dei rapporti tra l'Autorità regionale per la partecipazione e il Garante della comunicazione, ufficio previsto dalla l.r. 1/2005 e chiamato a garantire la diffusione delle informazioni necessarie per consentire la partecipazione negli atti programmatici di governo del territorio (artt. 19 e ss.). Entrambi gli uffici sono costituiti sulla falsa riga di un'autorità amministrativa indipendente e non sfugge come la loro duplicazione, pur parzialmente comprensibile considerando che il Garante per la comunicazione svolge funzioni di informazione solo nei procedimenti regionali mentre l'Autorità per la partecipazione esercita compiti anche nei procedimenti locali, si scontri

²³ AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2012-2013*, op. cit., p. 94. Descrive gli aspetti dei principali processi partecipativi A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teoria, processi e sistemi*, op. cit., p. 141 ss.

²⁴ AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2012-2013*, op. cit., p. 93.

²⁵ C. CORSI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, p. 252.

²⁶ *Ibidem*, pp. 245 e ss.

²⁷ G. PABA, A. L. PECORIELLO, C. PERRONE, F. RISPOLI, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e racconti*, Firenze, 2010, p. 29 ss.

Osservatorio sulle fonti

con una contiguità nella tipologia di funzioni che sembra richiedere un superamento della distinzione e un'unificazione dei due organi²⁸.

Più lineare l'ambito dei processi partecipativi in materia di bilancio, ove la dottrina ha rilevato una sostanziale coincidenza tra esiti della discussione e scelte dell'amministrazione, oltre che la ripetizione dell'esperienza negli esercizi successivi, segno di un progressivo consolidamento della fattispecie in linea con l'obiettivo della legge di rendere la partecipazione un'ordinaria fase di decisione²⁹.

4. Un passo avanti: la l.r. 46/2013

Il processo di valutazione della l.r. 69/2007, imposto come detto dallo stesso testo normativo, ha preso avvio nel 2012, con un'indagine conoscitiva in seno al Consiglio regionale, promossa dal portavoce dell'opposizione e conclusasi con una risoluzione (n. 168 del 12 dicembre 2012)³⁰. La risoluzione esprime un giudizio positivo sulla legge e sull'attuazione degli strumenti di sostegno, istituto indicato come "efficace e funzionale", aggiungendo al contempo alcune linee di modifica e alcune preoccupazioni. Da quest'ultimo punto di vista la risoluzione ribadisce infatti la necessaria divaricazione tra istruttoria, nella quale sviluppare la partecipazione, e decisione, lasciata evidentemente agli organi della rappresentanza con l'obbligo di un'adeguata e pubblica motivazione in caso di difformità tra scelta finale ed esito del processo partecipativo. Poiché tale separazione, come abbiamo visto, era già un chiaro e saldo perno della l.r. 69/2007, l'espresso riferimento da parte della risoluzione pare voler consolidare l'argine in presenza del rafforzamento degli istituti partecipativi successivamente previsto. La risoluzione si concentra infatti sul dibattito pubblico, reclamando maggiore incisività dell'istituto attraverso l'obbligo di svolgimento in base a "soglie fisiche e/o finanziarie" e consentendo la discussione anche oltre il termine della progettazione preliminare, ritenuto eccessivamente anticipato. In secondo luogo, viene richiesta una modifica della composizione dell'Autorità regionale per la partecipazione, passando a una dimensione collegiale e integrando al suo interno la figura del Garante regionale della comunicazione, pur mantenendo distinti i due uffici. Infine la risoluzione indica la necessità di un'azione di manutenzione legislativa sull'istituto del sostegno, puntando su una proporzione tra i costi del processo partecipativo e quelli dell'intervento da realizzare, sulla semplificazione del procedimento di presentazione dell'istanza e sulla maggiore coerenza tra oggetto della partecipazione e procedimento amministrativo, per evitare discussione su temi che mai o difficilmente saranno oggetto di decisione da parte degli enti lo-

²⁸ Sul rapporto tra i due uffici, può vedersi M. CIANCAGLINI, *L'applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, p. 324 ss.

²⁹ M. PICCHI, *Il sostegno ai progetti di bilancio partecipativo attraverso la legge regionale toscana n. 69/2007*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012, p. 269 ss.

³⁰ Pubblicata sul B.U.R.T. n. 5/2013. Il procedimento è descritto nella relazione di accompagnamento al disegno di legge da cui è scaturita la l.r. 42/2013.

Osservatorio sulle fonti

cali. Ricomposti insieme gli indirizzi sembrano rispondere a uno scatto in avanti in quella direzione di utilizzo organico della partecipazione a cui abbiamo sopra fatto riferimento, da un lato arrivando a un'effettiva applicazione del dibattito pubblico, attraverso l'obbligo, e dall'altro consolidando il sostegno ai progetti locali.

A seguito della risoluzione è stato costituito un gruppo tecnico, composto da funzionari della Giunta e del Consiglio, che ha prodotto il testo del disegno di legge, sottoposto poi ad approvazione consiliare³¹. L'iter seguito fa chiaramente emergere come la legge 69/2007 e la sua applicazione abbiano avuto un ampio e generale consenso in tutto l'arco politico consiliare. Analogo apprezzamento è peraltro indirettamente rinvenibile anche volgendo lo sguardo alla legislazione in materia adottata da altre Regioni. Il riferimento è alla l.r. 3/2010 dell'Emilia-Romagna che, mirando anch'essa a disciplinare forme di partecipazione organica, ha ripreso, già a livello lessicale, la fattispecie del sostegno finanziario, metodologico, informativo ai processi partecipativi locali, ricalcando la disciplina sul modello toscano ed evitando di prevedere il dibattito pubblico, sulla scorta evidentemente dell'inapplicazione sopra descritta³².

Venendo al merito della l.r. 46/2013, occorre anzitutto rilevare che la norma ha ricalcato quasi integralmente il testo della l.r. 69/2007, apportando solo modifiche puntuali, ma non per questo poco rilevanti. Valga pertanto come tuttora valida la descrizione degli istituti della l.r. 69/2007 sopra effettuata, trasponibili nella l.r. 46/2013. In secondo luogo, lo vedremo meglio tra breve, le linee di rinnovamento della disciplina normativa ricalcano fedelmente le indicazioni presenti nella risoluzione consiliare e in larga i punti critici emersi nell'applicazione della l.r. 69/2007.

Ciò premesso il più profondo intervento modificativo apportato ha riguardato proprio il dibattito pubblico. Per comprendere la rinnovata valenza dell'istituto è sufficiente far menzione alla rubrica della legge 42/2013: "Dibattito pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche locali e regionali". Il dibattito pubblico viene affrontato partendo proprio da quelli che abbiamo sopra definito i "peccati originali": indeterminatezza dell'istituto, scarsa capacità di definizione della fattispecie presupposta, discrezionalità nell'attivazione, eccessiva anticipazione dello svolgimento rispetto alle fasi procedurali. Dal primo punto di vista la l.r. 42/2013 definisce il dibattito pubblico come un "processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione", indicando chiaramente, nella scansione delle tre fasi, che il presupposto per una seria partecipazione è la conoscenza critica, dialogica (art. 7, c. 1)³³. In secondo luogo la legge incardina il dibattito pubblico su opere, progetti, interventi che "assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggisti-

³¹ Approvazione avvenuta con 28 voti favorevoli, 13 contrari e 4 astenuti.

³² Sulla legge si veda l'analisi di A. MENGOZZI, *Forme di democrazia partecipativa e governance territoriale: un modello per la legge regionale sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, e volendo di M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, entrambi in *Le Ist. fed.*, n. 2/2011, rispettivamente p. 255 ss. e 215 ss.

³³ Definizione in linea con quella elaborata dalla dottrina, per la quale si veda L. BOBBIO, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in *Astris rass.*, n. 9/2010.

Osservatorio sulle fonti

ca, sociale, culturale ed economica” (art. 8, c. 2). La definizione sarebbe ancora poco particolareggiata, e pertanto scarsamente utile, se non fosse intervenuta una nuova disposizione che stabilisce l’obbligo di svolgimento del dibattito pubblico per le opere di iniziativa pubblica (quindi anche se realizzate con capitale privato in regime di partenariato pubblico-privato), anche nel caso in cui la competenza regionale si limiti alla sola localizzazione di un’opera statale (art. 9). Il discrimine è dato dal valore dell’investimento, che fa scattare l’obbligo se superiore a 50.000.000 di euro. Resta tuttavia il dubbio di cosa esattamente significhi “iniziativa pubblica”, probabilmente coincidente con la “iniziativa regionale”, poiché nel caso di “iniziativa statale (ovvero nazionale)” la legge detta una disciplina specifica, né sembra che la disposizione abbia inteso obbligare gli enti locali nel caso di opere di “iniziativa locale”, dovendosi infatti in questo caso quanto meno distinguere tra materie conferite o meno dalla Regione³⁴.

Analogamente, il dibattito pubblico sembra doveroso per le opere private che comportino ancora un investimento superiore a 50.000.000 di euro, sebbene la disposizione si presti a letture anche diverse, in termini di mera facoltatività, poiché viene richiesto all’Autorità di attivarsi per ottenere il coinvolgimento del privato, in fatto sia di partecipazione al procedimento che di contribuzione finanziaria alle spese del dibattito (art. 8, c. 2). Il dibattito pare essere obbligatorio anche in presenza di una serie di opere, specificamente elencate ed echeggianti talune materie di cui all’art. 117, c. 3, Cost. (di qui il carattere “nazionale” che esse devono avere), laddove la Regione sia chiamata a “esprimersi” (art. 8, c. 5), indipendentemente dal costo dell’investimento³⁵. La genericità della funzione regionale (“esprimersi”) e l’assenza di ogni indicazione sul valore, associati alla perentorietà del verbo (il dibattito pubblico “si svolge”), lasciano intendere anche in questo caso un obbligo di discussione, legato alle tipologie delle infrastrutture, ritenute automaticamente capaci di produrre un rilevante impatto sulla comunità regionale.

Se invece il valore degli interventi di iniziativa pubblica o privata è inferiore, ma comunque superiore a 10.000.000 di euro, e se al contempo l’opera presenta un rilevante interesse regionale, formula di per sé ancora generica non specificando in cosa consista tale interesse, l’attivazione del dibattito pubblico è rimessa a una decisione dell’Autorità regionale per la partecipazione, o degli organi regionali (Giunta o Consiglio), oppure degli enti locali territorialmente interessati ovvero della popolazione residente ultrasedicenne, in una quota predeterminata (art. 8, c. 3). Ed è proprio in questo contesto di attivazione su richiesta che si cela forse la partita più impegnativa per il dibattito pubblico, nel pericolo di attivazioni per finalità meramente oppostive, da parte

³⁴ Sulla possibilità di imporre forme di partecipazione agli enti locali, si rinvia a M. CIANCAGLINI, *Dall’incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in www.federalismi.it, n. 10/2010.

³⁵ Le opere elencate dalla norma sono: infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti e aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione (art. 8, c. 5).

Osservatorio sulle fonti

della società civile, o autolegittimanti scelte già adottate, da parte delle istituzioni pubbliche³⁶.

Il modello così proposto si rifà chiaramente al paradigma francese, in una chiave sia statica che dinamica. Statica, perché la legge 2002-276, testo normativo statale in materia di dibattito pubblico, comprende discussioni obbligatorie e facoltative, distinte secondo parametri quantitativi determinati. Dinamica, perché anche la legislazione francese è arrivata gradatamente all'obbligatorietà, considerando che il primo testo normativo sul dibattito pubblico, la così detta "*Loi Barnier*" (1995-101), prevedeva solo la possibilità del dibattito e che lo scarso utilizzo dell'istituto indusse il legislatore a all'introduzione di ipotesi obbligatorie³⁷.

Ultima sostanziale revisione dell'istituto del dibattito pubblico è rappresentata dalla posticipazione del suo inizio, il cui termine è spostato dalla conclusione della progettazione preliminare, che resta la fase comunque ritenuta preferibile, a quella immediatamente antecedente l'approvazione della progettazione definitiva (art. 8, c. 2). L'obiettivo è naturalmente quello di agevolare discussioni anche in fasi avanzate del procedimento di progettazione, ma ancora in tempo per incidere effettivamente sulla decisione finale.

Il secondo campo di revisione in cui la l.r. 46/2013 ha operato è quello della disciplina dell'Autorità regionale per la partecipazione. Anche in questo caso gli interventi manutentivi hanno cercato di bloccare le falle mostrate nell'applicazione della l.r. 69/2007, ma con esiti meno saldi, almeno a prima lettura, rispetto a quanto avvenuto con il dibattito pubblico, anche per la presenza di un'impugnazione in via diretta della legge da parte dello Stato. Due i temi centrali nel ridisegnare la figura dell'Autorità, con la premessa del mantenimento del suo carattere "indipendente", anche grazie alla sfasatura tra la durata della carica e quella della legislatura e alla conferma dei requisiti di competenza tecnica per accedere all'ufficio. In un contesto di conflittualità potenziale, di possibili logiche oppostive, dilatorie o anche meramente legittimanti rispetto a decisioni di fatto già scelte, l'indipendenza dal potere politico regionale appare infatti una valida soluzione per garantire l'efficacia dei processi partecipativi e la terzietà nella loro conduzione. Ciò posto, la legge ha anzitutto trasformato l'Autorità in una dimensione collegiale, ipotesi già ampiamente discussa in sede di redazione della legge 69/2007 ed esclusa per il pericolo di divisioni di natura sostanzialmente politica. Non c'è dubbio che la complessità delle funzioni svolte e la natura plurima delle competenze necessarie per inquadrare e guidare i processi partecipativi rendano l'organo collegiale maggiormente pronto a rispondere alle sfide lanciate dalla legge, oltre che a evitare eccessive personalizzazioni, ma è altrettanto vero che il principale problema mostrato dall'Autorità nel quinquennio precedente è stato, più semplicemente, la carenza di personale burocratico. Proprio per ovviare anche a questo limite, la legge si premura di ripartire anche sulla Giunta, e non

³⁶ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, op. cit., p. 7.

³⁷ Per un'ampia ricostruzione di queste vicende, P. ZÉMOR, *Pour un meilleur débat public*, Parigi, 2003, p. 24 ss.; Y. MANSILLON, "L'esperienza del 'débat public' in Francia", in: *Dem. dir.*, n. 3/2006, p. 101 ss.

Osservatorio sulle fonti

più solo sul Consiglio, l'obbligo di assicurare le risorse umane e materiali per lo svolgimento delle attività (art. 6, c. 1). Ne nasce in tal modo un ufficio ibrido che, a differenza di tutti gli altri organi di garanzia di livello regionale, non è incardinato nella struttura burocratica del Consiglio e assume pertanto una dimensione ancipite, tra l'organo esecutivo e quello rappresentativo. Proprio nella composizione dell'Autorità si radica la seconda trasformazione, oggetto peraltro di un recentissimo intervento modificativo operato dalla l.r. 9/2014. Schematicamente, la legge 46/2013 prevedeva nel testo originario che l'Autorità fosse composta da tre membri, di cui due nominati dal Consiglio e uno dal Presidente della Regione. Quest'ultimo membro poteva essere il Garante della comunicazione, l'altra figura regionale, come detto, che opera nel campo della partecipazione, limitatamente al governo del territorio (art. 3, c. 5). E qua appariva difficile comprendere il motivo che determinava l'ingresso di un organo (il Garante partecipava infatti come tale e non come persona fisica) in un altro organo, anziché fondere i due uffici unificando le funzioni, nella sostanza già così vicine. Tuttavia la composizione e il procedimento di nomina dell'Autorità sono state oggetto di revisione nel mese di febbraio. La l.r. 9/2014 è motivata, lo si afferma chiaramente nel preambolo, da un fatto apparentemente marginale, o quanto meno non del tutto rilevante rispetto all'argomento della legge, ma diventato in realtà centrale, ossia la disciplina della retribuzione dei membri dell'Autorità. La l.r. 46/2013 stabilisce infatti che il compenso dei membri dell'Autorità, oltre al rimborso delle spese vive, si sostanzia in un gettone di presenza, per ciascuna seduta, pari a 300 euro, con un tetto di quattro sedute mensili (art. 6, c. 2)³⁸. La disposizione è stata tuttavia impugnata avanti alla Corte costituzionale dallo Stato, che ha eccepito il contrasto con l'art. 2, c. 6, d.l. 78/2010, convertito dalla l. 122/2010, ove si prevede che la partecipazione a organi collegiali, anche di amministrazione, di enti che ricevono finanziamenti pubblici sia, nella sostanza, a titolo meramente onorifico³⁹. Disposizione, questa, che sebbene valida per la Regione solo sotto forma di principio, sarebbe di fatto svuotata di ogni contenuto dalla previsione legislativa toscana. La critica posizione dello Stato è stata di fatto ritenuta fondata dalla Regione che, proprio con la l.r. 9/2014, è intervenuta modificando l'entità del compenso, e quindi disinnescando il ricorso statale, e al contempo portando le nomine dei tre membri dell'Autorità tutte nella competenza del Consiglio e aggregando il Garante per la comunicazione come membro eventuale, per i processi partecipativi in materia di governo del territorio, con la funzione di esprimere un mero parere. Evidentemente la *ratio* della modifica legislativa risiede nella volontà di evitare sperequazioni economiche che si sarebbero verificate tra i due membri di nomina consiliare e il Garante per la comunicazione, già autonomamente e diversamente pagato. Prescindendo dalle perplessità generate da una riforma della composizione dell'Autorità e dei rapporti con il Garante dettata da ragioni meramente retributive, l'effetto generato dalla l.r. 14/2014, tuttavia, è quello di mantenere un'eccessiva distinzione tra due uffici, l'Autorità per la partecipazione e

³⁸ Ricorso n. 92 del 10 ottobre 2013, pubblicato sulla G.U., 1^a Serie speciale – Corte costituzionale, n. 46/2013.

³⁹ Salvo il rimborso delle spese salvo un gettone, nella misura massima di 30 euro a seduta, se previsto antecedentemente all'entrata in vigore del d.l.

Osservatorio sulle fonti

il Garante per la comunicazione, che invece, come detto, dovrebbero razionalmente essere unificati per identità delle competenze tecniche richieste, delle funzioni esercitate e per la netta sovrapposizione dei processi partecipativi impostati sulla base della legge sulla partecipazione e della legge sul governo del territorio.

Il terzo settore di intervento della l.r. 46/2013, a carattere stavolta strettamente puntiforme, è quello del sostegno. Posto che, come abbiamo visto, tutta l'applicazione della legge 69/2007 è stata incentrata su tale istituto e che gli esiti sono stati complessivamente positivi, l'obiettivo della legge 46/2013 è stato quello di snellire il procedimento e di proporzionare più adeguatamente l'organizzazione del processo partecipativo rispetto all'oggetto della discussione, rendendo al contempo più trasparente la relazione tra esiti del processo partecipativo e decisione finale. Da ciò deriva anzitutto il frazionamento del procedimento di presentazione di un'istanza, che prevede una fase iniziale con informazioni generali, diretta a conseguire l'ammissibilità da parte dell'Autorità, chiamata a indicare il finanziamento concesso e a imporre prescrizioni metodologiche, e una successiva fase di dettaglio dell'istanza (art. 15, c. 1). In tal modo lo sforzo analitico dei presentatori è immediatamente funzionale a una corretta programmazione del processo partecipativo, in relazione ai requisiti di ammissione e ai criteri di priorità previsti dalla legge, nonché alle osservazioni metodologiche dell'Autorità. In questa dimensione di maggiore concretezza, si prevede poi che l'Autorità, nel disporre il sostegno finanziario, tenga conto anche dei costi dell'oggetto su cui si discute, onde evitare una sproporzione, quanto meno economica, tra costi della partecipazione ed effettivi benefici sulla popolazione (art. 14, c. 4, lett. b). Il tema del rapporto tra esiti della partecipazione e decisione finale dell'amministrazione è invece affrontato con maggiore timidezza. Che questo sia uno dei nervi scoperti dell'istituto del sostegno è elemento già emerso nella nostra analisi, per la difficoltà di valutare in concreto quale effettiva influenza il processo partecipativo generi, con il possibile pericolo di prestare il fianco alla contestazione della reale utilità della partecipazione. Per questo la legge conferma che anche per il sostegno, come per il dibattito pubblico, l'amministrazione, in questo caso locale, se presenta un'istanza deve espressamente impegnarsi a tener conto dell'esito e a motivare eventuali decisioni difformi. Obbligo questo indicato peraltro anche nel protocollo che gli enti locali debbono sottoscrivere per essere ammessi al sostegno. Ma, aggiunge la l.r. 46/2013, la motivazione deve essere resa in forma pubblica e deve avere un contenuto puntuale, da un lato per restituire gli esiti del processo partecipativo a tutta la popolazione interessata, dall'altro per evitare, specie in attività di pianificazione piuttosto complesse, di scaricare sulle persone l'onere di comprendere in quale misura gli esiti della discussione siano accolti. Resta il fatto che con maggior coraggio la legge avrebbe potuto prevedere anche l'impegno da parte dell'ente locale di porre all'ordine del giorno del proprio Consiglio, entro un termine predeterminato, la discussione sugli esiti del processo partecipativo, per evitare che l'obbligo di motivazione sia sostanzialmente indebolito dal possibile rinvio del momento decisionale, con una nuova sfasatura tra processo partecipativo e determinazione dell'amministrazione.

Osservatorio sulle fonti

5. La l.r. 46/2013. Un ulteriore passo sulla via del consolidamento della democrazia partecipativa

Le note che precedono hanno cercato di mostrare l'evoluzione del percorso normativo che ha condotto all'approvazione della l.r. 46/2013 e alla successiva modifica operata dalla l.r. 9/2014. Gli elementi positivi e negativi sono già stati messi in risalto nell'esame del testo normativo, analizzato anche in relazione alla l.r. 69/2007 e agli esiti della sua applicazione. In queste brevi note conclusive vorremmo pertanto concentrarci su due dati, che appaiono essere i più rilevanti in una chiave di sintesi. Il primo elemento è il carattere per così dire "progressivo" che la disciplina legislativa regionale in materia di democrazia partecipativa ha assunto, nel senso di una normazione che ha gradatamente e criticamente analizzato gli esiti delle disposizioni antecedenti, accettando la natura sperimentale della regolazione e intervenendo con modifiche tendenzialmente legate in modo stretto alle falle mostrate in sede applicativa, pur non mancando ambiti nei quali la l.r. 46/2013 ha mostrato eccessiva timidezza. Il secondo elemento di rilievo è invece rappresentato dall'obbligatorietà dello svolgimento del dibattito pubblico. Lo scatto in avanti compiuto dal legislatore toscano è stato doppio, in questo caso: passare da una dimensione della partecipazione meramente incentivata a una dimensione obbligatoria, pur solo parzialmente, prendendo atto della positiva attuazione della disciplina legislativa sul sostegno nei processi partecipativi locali; dare all'obbligo partecipativo un contenuto puntuale poiché, a differenza della normazione urbanistica ove la partecipazione è doverosa ma indeterminata nel contenuto, il dibattito pubblico assume le vesti di una fattispecie precisa, sufficientemente codificata dalla legge. Uno scatto coraggioso, verrebbe da aggiungere, perché condotto in relazione soprattutto a grandi opere infrastrutturali, ma anche ad atti di programmazione di rilevante valore, ossia alle fattispecie ove più difficilmente le amministrazioni tendono a mettere in discussione le proprie valutazioni e in cui maggiore è il conflitto potenziale.

Certo, come già evidenziato l'imposizione sembra riguardare il solo esercizio delle funzioni amministrative regionali, senza coinvolgimento degli enti locali per i quali l'impostazione è ancora incentrata sulla semplice facoltatività. Resta tuttavia il fatto che l'ulteriore passo compiuto sulla via del consolidamento rafforza la connessione tra la democrazia partecipativa e i principi di buon andamento e imparzialità. Si estendendo in tal modo considerazioni ormai solide in dottrina, con riferimento alla partecipazione procedimentale degli interessi qualificati prevista dalla l. 241/1990, e peraltro già positivamente validate dalla giurisprudenza costituzionale⁴⁰. In questo processo di consolidamento si rafforza in estrema sintesi l'idea che la democrazia partecipativa, aumentando la qualità dell'istruttoria delle principali scelte pubbliche attraverso il coinvolgimen-

⁴⁰ Per una completa analisi dei riferimenti al rapporto tra partecipazione procedimentale e partecipazione più estesa, si veda U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, n. 4/2007, p. 779 ss. Il riferimento alla giurisprudenza costituzionale è come noto relativo alla sent. 379/2004, inerente alla disciplina dell'istruttoria pubblica per la formazione di atti normativi e amministrativi generali da parte dell'art. 17 dello Statuto dell'Emilia-Romagna (sul punto, si vedano le osservazioni di M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, op. cit., p. 153 ss.).

Osservatorio sulle fonti

to di saperi differenti e l'emersione di fatti e osservazioni ulteriori rispetto a quelli recati dai titolari di interessi qualificati, consenta all'amministrazione di assumere decisioni più razionali, attuando proprio i principi di cui all'art. 97, Cost., arricchendo in tal modo la finalizzazione dell'azione burocratica al pubblico interesse e in ultima analisi rafforzando il circuito della rappresentanza.