

**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)**

di Giovanna Pizzanelli

Sommario

1. *La Regione Toscana e l'impegno partecipativo. L'idea politica sottesa e gli obiettivi perseguibili attraverso il modello partecipativo.* –
2. *Il percorso seguito per giungere all'approvazione della legge regionale ed il contenuto del testo normativo.*

1. *La Regione Toscana e l'impegno partecipativo. L'idea politica sottesa e gli obiettivi perseguibili attraverso il modello partecipativo*

È opinione comune a molte realtà ordinamentali moderne l'idea che la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche rappresenti una forma evoluta di democrazia, la democrazia *nell'* amministrazione. Del resto, è altrettanto pacifico nel nostro ordinamento che l'amministrazione è completamente subordinata al sistema dei valori costituzionali, che rappresenta “la fonte ispiratrice ed il criterio normativo principe del rapporto tra l'amministrazione, i cittadini e l'intera comunità civile e politica” ⁽¹⁾, ed è proprio la nostra Carta costituzionale a riservare alla persona il ruolo di perno intorno a cui si giuocano i rapporti tra istituzioni e collettività (si pensi all'appartenenza della sovranità al popolo – art. 1 Cost.; alla centralità riservata alla persona libera e solidale – art. 2 Cost.; alla doverosità della Re-

(1) In questi termini, G. MARONGIU, *La democrazia come problema*, Tomo II, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 480.

pubblica di promuovere un'uguaglianza sostanziale – art. 3 Cost.; al *favor* che Stato, Regioni ed enti locali riservano al ruolo dei singoli ed associati per lo svolgimento di attività di interesse generale – art. 118 Cost.). Nell'attuale contesto, quindi, la centralità della persona consente da un lato, di capire il rapporto tra cittadini e pubblica amministrazione e, dall'altro, diviene criterio fondante l'agire funzionalizzato dell'amministrazione. Ma vieppiù, di fronte alla crisi ed ai limiti della democrazia politica, i cittadini chiedono a gran voce alle istituzioni nuovi spazi procedurali per la rappresentanza dei loro interessi ⁽²⁾.

È da tale premessa che emerge l'importanza rinnovata della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, intesa come adozione di procedure di *deliberative democracy* ⁽³⁾ in cui si ricorre allo scambio dialogico come modalità essenziale di formazione delle decisioni pubbliche, il cui metodo è in grado di assicurare il consenso dei consociati verso un esito che non è aprioristicamente determinato, ma è conseguito sulla base di una procedura democratica.

La Regione Toscana non è nuova nell'impegno partecipativo. Infatti, alcune leggi regionali precedentemente emanate rispetto alla l.r. 27 dicembre 2007, n. 69, che specificamente promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali, hanno previsto alcune forme di democrazia partecipativa ⁽⁴⁾. Il riferimento è, in primo luogo, alle norme sulla VIA, l.r. 3 novembre 1998, n. 79, secondo cui in tutte le fasi della procedura per la valutazione di impatto ambientale “*sono garantiti: a) lo scambio di informazioni e la consultazione tra il soggetto proponente e l'autorità competente; b) l'informazione e la partecipazione dei cittadini al procedimento; c) la sempli-*

(2) In tal senso, N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 55, secondo il quale per sistema democratico oggi si deve intendere preliminarmente un insieme di regole procedurali.

(3) Sul punto, A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 45 ss.

(4) Sull'impegno partecipativo della Regione Toscana attraverso l'attività normativa, F. SCIOLA, *Piccolo "vademecum" per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in www.federalismi.it

ficazione, la razionalizzazione ed il coordinamento delle valutazioni e degli atti autorizzativi in materia ambientale da perseguirsi attraverso gli strumenti e le modalità disciplinate dagli artt. seguenti” (art. 4, c. 1). Inoltre, al c. 2 del medesimo art. si prevede che l’autorità competente, in attuazione del disposto di cui al c. 1, garantisce la partecipazione dei cittadini interessati alle procedure di VIA, *“nelle forme e con le modalità previste dalla seguente legge, assicurando in particolare l’intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti dell’intervento progettato, tenuto conto delle caratteristiche del progetto e della sua localizzazione”*. In secondo luogo, al T.u. delle leggi regionali in materia di turismo, l.r. 23 marzo 2000, n. 42, laddove all’art. 81 si prevede che *“all’Osservatorio regionale sul turismo partecipano rappresentanti delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni per la tutela dei consumatori, delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato e delle pro-loco”*. In terzo luogo, alla l.r. 3 gennaio 2005, n. 1, sul governo del territorio, che ha istituito il Garante della comunicazione, affidando ad esso funzioni informative al fine di promuovere la partecipazione attiva dei cittadini all’elaborazione degli strumenti urbanistici. In quarto luogo, al T.u. delle leggi regionali in materia di commercio, l.r. 7 febbraio 2005, n. 28, laddove si prevede che alle conferenze di servizi sul commercio al dettaglio nelle grandi strutture di vendita *“svolte in seduta pubblica, partecipano a titolo consultivo rappresentanti dei Comuni contermini, delle organizzazioni imprenditoriali del commercio, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, delle associazioni dei consumatori e delle altre parti sociali interessate individuate dal Comune, maggiormente rappresentative in relazione al bacino di utenza interessato all’insediamento”* (art. 18, c. 4). Ancora, alla legge sul servizio sanitario regionale, l.r. 24 febbraio 2005, n. 40, secondo cui *“la Regione promuove la partecipazione degli assistiti, delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri*

soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria in ambito regionale e locale e valorizza il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione” (art. 15, c. 1).

L’idea politica sottesa a tale strategia regionale toscana sta nell’intento di creare vincoli comuni e regole condivise per giungere alla costruzione di processi decisionali ricchi del sapere delle istituzioni, ma anche del sapere diffuso nella società, ovvero il tentativo di instaurare un intreccio sinergico tra società ed istituzioni ispirato alle regole dell’*accountability* e della *responsiveness*.

Con l’approvazione della l.r. n. 69/2007, il legislatore toscano si è proposto di incentivare, diffondere e canalizzare i percorsi partecipativi verso gli enti locali, nonché di ridefinire i momenti partecipativi già presenti nelle politiche regionali e nelle procedure della programmazione regionale. Infatti, come già sottolineava il Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010, le sfide su cui la società toscana è chiamata a misurarsi richiedono una più elevata e diffusa consapevolezza collettiva dei nuovi obiettivi cui puntare ed un più alto e maturo coinvolgimento dell’intera società nell’individuazione di tali finalità e degli strumenti con cui perseguirle.

Tuttavia, non è soltanto “dal basso” che si muovono le spinte partecipative, tanto è vero che il supporto all’idea di apertura di nuove esperienze partecipative nei processi pubblici decisionali si registra anzitutto nel livello ordinamentale sovranazionale. Il riferimento è al *Libro bianco sulla governance europea*, elaborato dalla Commissione europea nel 2001, che riconosce il principio della partecipazione attraverso la consultazione aperta ai cittadini e alle loro associazioni come uno dei pilastri fondamentali dell’Unione europea, nonché alla *Raccomandazione sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica locale* del Consiglio d’Europa, adottata nel luglio 2001 dal Comitato dei Ministri e diretta agli Stati membri, laddove si riconoscono ed esaminano gli esperimenti in corso in alcuni Stati membri tra

cui *forum* di quartiere e degli anziani, *web* interattivi ⁽⁵⁾, giurie di cittadini, *focus group* ⁽⁶⁾, *citizen panels* ⁽⁷⁾, *workshop* ⁽⁸⁾. Ancora l'apertura comunitaria alla *governance* della *civil society* è stata registrata con la Comunicazione della Commissione 11 dicembre 2002, n. 704, "*Verso una cultura rafforzata della consultazione e del dialogo. Principi generali e standard minimi per la consultazione dei soggetti interessati*", con la Direttiva 2003/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003, laddove si prevede la partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, modificando le Direttive del Consiglio 85/337/CEE

(5) In particolare, l'esperienza dei *forum* telematici come strumento di interazione e comunicazione via *web* che consente a tutti coloro che sono interessati di partecipare alla discussione e/o approfondimenti incontrandosi in uno spazio virtuale di dialogo.

(6) Tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone (10-15 al massimo).

(7) In particolare, vanno ricordate le iniziative del Parlamento tedesco del 1999 per l'istituzione di una commissione di studio sul futuro dell'impegno civile che nel 2002 ha pubblicato un rapporto – *Enquete-Kommission 2002* –; l'esperienza francese del *débat public*; i *forum* partecipativi per i progetti strategici e le giurie di cittadini – *Nucleos de Intervencion Participativa o Consejos ciudadanos* – istituite in Spagna a partire dai primi anni Novanta del secolo scorso; il caso italiano dei contratti di quartiere, il cui progetto è stato previsto con decreto ministeriale nel 1997 e dei bilanci partecipativi, nonché la Commissione *NRDS* – in risposta alla sindrome *NIMBY* –, istituita nel 2002 presso la Provincia di Torino per la scelta dei siti dove insediare due impianti per lo smaltimento dei rifiuti. In relazione a quest'ultima esperienza, L. BOBBIO, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, Working Paper, n. 1, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Studi Politici, reperibile in www.dsp.unito.it/download/wpn1.pdf e www.provincia.torino.it/ambiente-provto/nrds/index.htm. Sulle diverse esperienze a livello dei Paesi europei, tra gli altri, B. GBIKPI, *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *Stato e mercato*, 2005, p. 97 ss.; U. ALLEGRETTI, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 7 ss.; Y. JEGOUZO, *De la "participation du public" à la "démocratie participative"*?, in *AJDA*, 2006, p. 2314 ss.; E. LE CORNEC, *La participation du public*, in *RFDA*, 2006, p. 770 ss. Mentre, per un'analisi delle esperienze partecipative realizzate in alcuni Comuni in Italia, cfr., L. BOBBIO (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, ESI, Napoli, 2004.

(8) Luoghi in cui attori locali che svolgono attività legate al tema specifico di discussione si incontrano per individuare interventi realizzabili a partire dalla disponibilità e dall'intervento dei soggetti coinvolti. La Regione Toscana ha utilizzato tale strumento in forma itinerante in diverse città toscane durante la fase preparatoria del disegno di legge sulla partecipazione.

in materia di VIA e 96/61/CEE in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento – IPPC – relativamente alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia. Inoltre, a tali tematiche si è riferita la Convenzione di Aarhus, sottoscritta il 25 giugno 1998 e contenente disposizioni “sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale”⁹. Peraltro, al di là di ogni sorta riservata al processo costituente europeo, merita di essere ricordato l'orientamento esplicitato dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. In particolare, l'art. I-46 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa prevede che “le decisioni siano prese nella maniera il più possibile aperta e vicino al cittadino” e l'art. I-47, c. 3, specifica che “al fine di assicurare la coerenza e trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione procede ad ampie consultazioni delle parti interessate”. Ciò, oltre a costituire un parametro di buona amministrazione (art. 41 CED ed art. II-101 Tr. Cost. eur.), favorisce l'ascensione del principio del giusto procedimento a rango di principio fondamentale, valido per qualsiasi procedimento che veda impegnato un potere della pubblica amministrazione il cui esercizio possa avere esiti pregiudizievoli per l'interessato (¹⁰).

Più recentemente, Commissione, Parlamento e Consiglio hanno definito il Programma “*Europe for Citizens Programme 2007-2013*” che promuove varie tipologie di attività partici-

(9) Si tratta di un testo articolato e frutto della conferenza internazionale sulla libertà di informazione e sulla partecipazione in materia ambientale, promosso dalla Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE, coinvolgente 45 Paesi). Sul piano della struttura, la Convenzione contiene 22 artt. e due allegati, articolando la materia in tre punti fondamentali, i c.d. “pilastri”: libertà di accesso all'informazione; diritto di partecipazione al processo decisionale; la possibilità di attivare la tutela giurisdizionale per garantire tali diritti. In particolare, gli artt. 6-7 e 8 della Convenzione sono dedicati alla partecipazione del pubblico al processo decisionale con riferimento a tre distinti oggetti: le decisioni su specifiche attività; i piani, programmi e le politiche in materia ambientale; i regolamenti e le altre norme non legislative di portata generale, abbracciando, in tal modo – seppur con diversa portata, tanto una partecipazione procedimentale classica, quanto una partecipazione ai procedimenti regolatori. Sul punto, cfr. www.unece.org

(10) A. MASSERA, *I principi generali*, in CHITI M.P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, P.te gen., Tomo I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 285 ss.

tive, oltre a promuovere la cittadinanza attiva attraverso il coinvolgimento dei cittadini nei processi di organizzazione della società e nel percorso di integrazione europea ⁽¹¹⁾, rendendo responsabile dell'implementazione amministrativa della partecipazione l'*Education, Audiovisual and Culture Executive Agency*. Ed ancora, in relazione alla partecipazione di cittadini all'attività procedimentale della pubblica amministrazione, un ruolo rilevante è stato svolto dal giudice comunitario nella sua attività di elaborazione dei principi generali, in particolare per quanto attiene al principio del giusto procedimento e al diritto all'ascolto nei procedimenti destinati a produrre effetti sfavorevoli nella sfera giuridica dei singoli ⁽¹²⁾.

Nell'intreccio tra la promozione sovranazionale comunitaria e l'apertura toscana a nuove procedure partecipative è possibile intravedere la messa a punto di un governo sussidiario della partecipazione che parte dal livello inferiore regionale fino al livello superiore comunitario come vuole la sussidiarietà verticale, a cui si affianca l'altra lettura del principio, contigua ma differenziata, della sussidiarietà orizzontale che si attua per il tramite della partecipazione dei cittadini singoli e associati allo

(11) Sul punto, www.ec.europa.eu/citizenship/index.en.html. Da notare che il modello sperimentale toscano istituito con la l. 69/2007 sembrerebbe più evoluto rispetto al Programma europeo per il ruolo assegnato al singolo. Il programma europeo, infatti, è rivolto ai seguenti *stakeholders*: enti locali, gruppi di cittadini, associazioni, imprese, istituzioni scolastiche ed associazioni di lavoratori.

(12) Basti ricordare che la Corte di giustizia delle Comunità europee già nel 1963, aveva riconosciuto il contraddittorio – principio guida di un giusto procedimento – come “*principio di diritto amministrativo ammesso in tutti gli Stati membri della Comunità (...) che risponde alle esigenze della giustizia e della sana amministrazione (...) e che deve essere osservato dalla Comunità stessa*”. Così in CGCE, sentenza 4 luglio 1963, in causa C-32/62, *Alvis c. Consiglio*, in *Racc.*, 1963, p. 269 e ripresa da A. MASSERA, *L'amministrazione e i cittadini nel diritto comunitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 32, elevandolo a principio di rango generale valevole per qualsiasi procedimento che veda impegnato il potere amministrativo il cui esercizio possa avere effetti pregiudizievoli per l'amministrato, nel tentativo di costruire un “diritto alla parità” tra cittadino e pubblica amministrazione. In proposito, v. anche CGCE, sentenza 10 luglio 1986, in causa C-234/84, *Commissione c. Regno del Belgio*, in *Racc.*, 1986, p. 2263; CGCE, sentenza 7 giugno 1983, in causa C-100/80, *Musique Diffusion c. Commissione*, in *Racc.*, 1983, p. I-1825 e, in dottrina, F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, P.te gen., Tomo I, cit., 80 ss.

svolgimento di attività di interesse generale ⁽¹³⁾.

È giocoforza ricordare che l'incremento del livello di partecipazione garantito ai cittadini nei processi decisionali non comporta deliberazione solitaria di gruppi di cittadini slegati dalla presenza istituzionale, piuttosto la principale caratteristica della democrazia partecipativa è proprio quella di mettere in rapporto dialogico e costante società ed istituzioni, la base ed il vertice, la sfera dell'autorità con quella della libertà. Infatti, tanto con riguardo alla partecipazione nei cortili nazionali, quanto nel livello sovranazionale, occorre segnalare il rischio del disequilibrio tra domanda e offerta di partecipazione amministrativa, con implicazioni "costose" di pari livello, tanto per le amministrazioni che per i cittadini, nei termini di pericolo di strumentalizzazione da parte delle reti clientelari e di iniziative populiste. Peraltro, il coinvolgimento dei privati, lungi dall'essere considerato come aggravio procedimentale, a scapito della speditezza dell'azione e quindi della sua efficacia, costituisce in realtà applicazione di questi stessi principi al fine dell'acquisizione degli elementi derivanti dal dialogo tra istituzioni e cittadini con effetti deflativi sul contenzioso e quindi a pieno avallo dell'efficacia dell'azione ⁽¹⁴⁾.

La legge n. 69/2007, sulla base del richiamo contenuto nell'art. 1 relativo ai principi, si propone di dare attuazione ad alcune importanti disposizioni contenute nel nuovo Statuto regionale, approvato con l.r. 11 febbraio 2005 ⁽¹⁵⁾. In particolare,

(13) Sul principio di sussidiarietà atto a configurare una nuova forma di partecipazione alla vita pubblica, G. ARENA, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 159, sottolineando in particolare la complementarietà tra la partecipazione ai processi decisionali pubblici in sede amministrativa e l'autonoma iniziativa dei cittadini allo svolgimento di attività di interesse generale. Sul punto, v. anche, G. COTTURRI, *Democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2005, p. 27 ss.

(14) Sul punto, F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, prospettive ed esperienze*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 289 ss.

(15) Da una prima lettura dei nuovi Statuti regionali approvati emerge che l'idea della partecipazione trascende il carattere politico per divenire pratica di buona amministrazione. Così lo Statuto della Regione Puglia, adottato con l.r. 12 maggio 2004, n. 7, tra i principi che informano l'azione amministrativa enuncia, oltre a quelli previsti all'art. 97 Cost., la trasparenza, pubblicità, efficienza, efficacia, economicità e la par-

laddove si prevede che “*la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali*”; “*promuove le pratiche condivise volte alla gestione del territorio, tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico regionale*” [...] “*dal momento che la partecipazione rappresenta un istituto attraverso cui realizzare una buona amministrazione, imparziale, trasparente ed equa*” (art. 4, lett. m e z); il Consiglio “*favorisce la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività*”¹⁶ (art. 11, c. 6); infine, che “*la legge promuove secondo i principi dell'art. 3 la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali*” (art. 72). Inoltre, si garantisce l'applicazione dello Statuto dal momento che la partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche rappresenta piena attuazione del principio della sussidiarietà sociale - artt. 58 e 59 – e si considera il “*diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse generale*” per “*favorire la collaborazione dei cittadini e delle formazioni sociali, secondo la loro specificità, ai fini della valorizzazione della persona e dello sviluppo solidale delle comunità*”, nonché del principio di sussidiarietà istituzionale, previsto all'art. 62 dello Statuto regionale in collegamento con gli enti locali regionali (¹⁷).

tecipazione dei cittadini nella fase di scansione procedimentale come strumento di verifica del consenso degli amministrati. Del pari, la Regione Lazio, nel nuovo Statuto, adottato con l. statutaria 11 novembre 2004, n. 1, prevede la valorizzazione del coinvolgimento dei cittadini, menzionando la partecipazione unitamente a “*democrazia e pluralismo*”.

(16) Analogamente è previsto all'art. 19, c. 3, per le Commissioni.

(17) A ciò si aggiunga l'art. 8 d.lgs. n. 267/2000, laddove si prevede che “*I Comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale*”.

2. Il percorso seguito per giungere all'approvazione della legge regionale ed il contenuto del testo normativo

A partire dal 2006 il governo regionale toscano ha attivato una serie di incontri con l'*Associazione Rete Nuovo Municipio*, nata nel 2003 con la consapevolezza che l'attuazione della democrazia partecipativa sia in grado di innestare un cambiamento politico-culturale complesso coinvolgente tutti i soggetti, pubblici e privati, agenti sul territorio, ed avente lo scopo di promuovere la partecipazione in sostegno allo sviluppo delle politiche locali⁽¹⁸⁾. Dai contatti con la predetta associazione deriva la formazione di cui un gruppo di lavoro preposto all'elaborazione di un "*Contributo alla stesura di una legge regionale sulla partecipazione*"⁽¹⁹⁾. In seguito, il gruppo di lavoro ha deciso di adottare il metodo del *Town Meeting*, tra i più innovativi di democrazia partecipativa⁽²⁰⁾, per dibattere sul contenuto della proposta di legge che sarà successivamente ela-

(18) La rete nasce a Empoli l'8 novembre 2003 intorno al dibattito sulla Carta del nuovo municipio avviato al Forum sociale mondiale di Porto Alegre del 2002, un manifesto politico che ruota attorno all'idea di una partecipazione "forte" come idea base per lo sviluppo di un processo di *empowerment* delle comunità locali. Sul punto, A. L. PECORIELLO, F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 128.

(19) Successivamente sono stati presi contatti con altre Regioni interessate e la Toscana si è assunta l'onere di agire da capofila di un gruppo di coordinamento tra le Regioni interessate (Puglia, Lazio, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria) a cui aderisce il Ministero per la Funzione Pubblica.

(20) Tale metodologia, messa a punto per la prima volta da *America Speaks* (Cfr., www.americaspeaks.org) in occasione del *XXI° Century Town Meeting* e riproposta in Italia da *Avventura urbana* di Torino (www.avventuraurbana.it), consente ad un alto numero di partecipanti di esprimersi in piccoli gruppi adottando una posizione finale con voto. L'idea del *Town Meeting* per la definizione di un progetto di legge regionale sulla partecipazione era stata lanciata dal Presidente Martini prima delle elezioni regionali del 2005 ed è entrata nel programma della nuova Giunta sotto la direzione e responsabilità dell'assessore regionale Agostino Fragai con grande pressione ed interesse dell'*Associazione Rete Nuovo Municipio*. Si veda il processo seguito per arrivare alla definizione compiuta della proposta di legge gli Atti del *Town Meeting* tenuto a Marina di Carrara in occasione della *Rassegna sull'innovazione della P.A. Dire&Fare* di Massa-Carrara il 18 novembre 2006, in www.regione.toscana.it/partecipazione/. Inoltre, in proposito a tali esperienze partecipative, cfr., S. RAVAZZI, *Civierazia. Quando i cittadini decidono*, Aracne, Roma, 2007.

borata nella primavera del 2007 ed a cui i Tavoli di concertazione gli con enti locali e le parti sociali hanno fornito un importante supporto. A seguire, la bozza del disegno di legge l'8 giugno 2007 viene sottoposta ai 48 rappresentanti dei Tavoli del *Town Meeting* per la presentazione di opportuni emendamenti ⁽²¹⁾.

È lodevole l'iniziativa della regione Toscana che ha avviato da tempo un dibattito pubblico per preparare – con forme esse stesse partecipative – la propria legge sulla partecipazione attraverso una serie di convegni e seminari di consultazione, mostrando l'apertura alla via del superamento delle logiche *NIMBY – Not In My Back Yard* –, come atteggiamento egoistico di gruppi locali preoccupati principalmente di non vedere realizzati interventi ed opere sgradite nelle immediate vicinanze della propria abitazione ⁽²²⁾.

Peraltro, non bisogna tralasciare l'importanza della natura esegetica delle spinte partecipative promosse dalla società civile. Infatti, il consistente numero di comitati e movimenti di protesta nati in Toscana intorno ai progetti di realizzazione di opere con forte impatto ambientale ⁽²³⁾ è significativo della forza dell'istanza partecipativa.

La legge regionale toscana n. 69/2007, articolata in sette capi, si può definire legge sperimentale per la promozione, incentivazione e diffusione di nuovi percorsi e metodi partecipativi costruita intorno a tre pilastri: l'istituzione del dibattito pubblico regionale, ovvero lo svolgimento di un pubblico confronto su grandi interventi o questioni di rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale ed economico per la vita della comunità re-

(21) I partecipanti ai Tavoli dei *Town Meeting* erano rappresentati per 1/3 da esponenti del mondo associativo; 1/3 da amministratori e funzionari locali; 1/3 da cittadini che hanno aderito a titolo personale, tra cui 20 cittadini estratti a sorte.

(22) Sul punto, tra gli altri, L. BOBBIO, A. ZEPPETELLA (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano, 1999.

(23) In particolare, da ultimo si segnala il forte movimento istituito in occasione della proposta di apertura dell'impianto di rigassificazione nel Comune di Livorno. Sul fenomeno, più in generale, e la sua diffusione in Italia, v. D. UNGARO, *Democrazia ecologica. L'ambiente e la crisi delle istituzioni liberali*, Laterza, Roma-Bari, 2004.

gionale, articolato su regole precise e condotto da un organismo terzo ed imparziale (l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione); l'azione di sostegno ai processi locali di partecipazione promossi dagli enti locali e dai cittadini; il rafforzamento e l'estensione dei momenti partecipativi già esistenti a livello regionale attraverso l'adozione del principio di inclusività in senso quantitativo (apertura a più soggetti) e qualitativo (piena parità di espressione tra tutti i punti di vista).

Fin dall'art. 1, afferma la relazione di accompagnamento al testo approvato, si manifesta politicamente la diffusa preoccupazione sullo stato e sulla qualità della democrazia. Infatti, senza cadere in una deriva populistica, gli istituti della democrazia rappresentativa vivono oggi il rischio di una vera crisi di legittimazione; la disaffezione dei cittadini verso la politica genera crisi nelle scelte politiche stesse in termini di efficacia, efficienza e consenso, rendendo asfittico il processo tradizionale di *policy-making* democratico; ci si accorge che non è sufficiente a rinsaldare il rapporto tra politica e società civile la periodica verifica elettorale, ma occorrono diversi canali e momenti di dialogo tra politica, istituzioni e società. In tal modo, la ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra democrazia rappresentativa e partecipativa attraverso cui i cittadini possano contribuire alla migliore qualità delle decisioni collettive rappresenta l'ultima sfida delle agende politiche contemporanee.

L'art. 1 della legge detta i principi generali considerando la partecipazione all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali come diritto dei cittadini (comma 1), richiama le disposizioni statutarie di cui la legge si rende attuativa ed elenca altresì una serie di obiettivi, tra cui quello di arricchire la democrazia degli strumenti e processi tipici della democrazia partecipativa, porre la partecipazione come strumento di base per contribuire ad una più elevata coesione sociale, favorire l'emersione degli interessi diffusi e l'inclusione di soggetti deboli, valorizzare le conoscenze e l'impegno civico, valorizzare le esperienze comunicative già in atto e promuovere la diffusione delle migliori pratiche partecipative.

All'art. 2 la legge identifica i soggetti legittimati alla partecipazione come i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio regionale interessato dai processi partecipativi, i soggetti che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato, toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana, altri soggetti su richiesta purchè abbiano un interesse sul territorio o al processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire. Come si nota è pienamente riconosciuto il principio dell'inclusività tra i legittimati attivi. La dottrina che si è occupata di democrazia partecipativa ha elaborato sul principio di inclusività diversi strumenti attraverso cui renderlo applicativo. Tra i principali si ricordano, in primo luogo, la via del sorteggio, attraverso cui si tende all'approssimazione del principio di inclusione, sottoponendo la questione da discutere ad un campione casuale di cittadini sorteggiato tra i potenziali soggetti abilitati a partecipare. Il modello è quello delle *planungszelle*, organizzate in Germania a partire dagli anni Settanta del secolo scorso per consentire ad un gruppo di cittadini casualmente individuati di esprimersi su questioni attinenti la pianificazione del governo territoriale locale insieme a consiglieri esperti tecnici ed un mediatore, delle *citizens' juries* sperimentate nel Regno Unito, Stati Uniti e Australia o, ancora, delle *consensus conferences* introdotte in Danimarca nei primi anni Novanta del secolo scorso⁽²⁴⁾. In secondo luogo, un ulteriore strumento applicativo del principio di inclusività è quello dell'apertura alla partecipazione agli *stakeholders*, ossia di coloro che rappresentano gli interessi in gioco indipendentemente dal loro peso numerico sulla popolazione complessivamente considerata, ve-

(24) Sui diversi modelli attuativi del principio di inclusività come strumento per realizzare la democrazia partecipativa, D. GARBE, *Planning Cell and Citizen Report: A Report on German Experiences with New Participation Instruments*, in *European Journal of Political Research*, n. 14, 1986, p. 221 ss.; G. SMITH, C. WALES, *The Theory and the Practice of Citizens' Juries*, in *Policy & Politics*, vol. 27, 1999, p. 295 ss.; A. RÖCKE, Y. SINTOMER, *Estrazione a sorte e democrazia partecipativa: riflessioni sugli esiti delle giurie civiche berlinesi*, in *Democrazia e diritto*, 2006, p. 87 ss.; H. WAINWRIGHT, *Sulla strada della partecipazione: dal Brasile alla Gran Bretagna, viaggio nelle esperienze di nuova democrazia*, Ediesse, Roma, 2005.

nendo a creare una ideale arena ⁽²⁵⁾. Il modello di riferimento è dato dall'esempio dei processi di Agenda 21 e degli interventi di urbanistica partecipata ⁽²⁶⁾, ossia ruota intorno all'idea di creare degli spazi pubblici circoscritti strutturati ⁽²⁷⁾.

In proposito al principio di inclusività occorre ricordare che non sempre è la partecipazione dei singoli cittadini ad essere incoraggiata; al contrario, spesso sono le forme organizzate della società civile che tendono a far registrare una maggiore presenza, con il rischio che sia premiato chi ha più dotazione di *voice* sia per accedere alle arene della partecipazione, sia per

(25) In tal senso, L. BOBBIO, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 2005, p. 74; M. CAMMELLI, *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, *ivi*, p. 89 ss.

(26) Agenda 21 è un documento lanciato dalle Nazioni Unite nel 1992 durante la Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo di Rio de Janeiro a cui si lega una diretta applicazione a livello locale che mira a perseguire obiettivi di sostenibilità (nelle accezioni ambientali, sociali ed economiche) ed a costruire un'adesione critica dei cittadini intorno a tali obiettivi. Al fine di supportare le autorità locali verso la sostenibilità, l'Unione europea ha promosso, nel 1994, la Campagna delle Città europee sostenibili, avallata dalla Carta di Aalborg – Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile –, contenente le linee direttive dei processi di Agenda 21 Locale. A questo modello partecipativo si uniscono, nel quadro di un'edilizia partecipata, i Contratti di quartiere, previsti dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662 e 8 febbraio 2001, n. 21, ovvero progetti di recupero edilizio, sociale e urbano promossi dai Comuni; i Programmi di Recupero Urbano, previsti all'art. 11 della l. n. 493/1993 e d.m. 1 dicembre 1994; i Programmi di riqualificazione urbana previsti dalla legge n. 179/92 e d.m. 21 marzo 1994. Ancora, tra gli strumenti di programmazione negoziata, si ricordano i Patti territoriali previsti dalla l. n. 662/1996 e i PRUSST – Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, previsti con d.m. 8 ottobre 1998, che mirano ad interventi orientati all'ampliamento e alla riqualificazione delle infrastrutture, del tessuto economico, produttivo, occupazionale, al recupero e riqualificazione dell'ambiente e dei tessuti urbani e sociali con il concorso dei privati sia per opere di iniziativa privata che per opere pubbliche o di interesse pubblico; sul piano sociale, i Piani Sociali di Zona realizzati attraverso gli accordi di programma per stabilire gli indirizzi pluriennali delle politiche sociali dei Comuni (l. n. 328/2000), i Progetti Integrati di Sviluppo Locale ed i Piani di Sviluppo Locale come modalità di attuazione progettuale delle politiche di sviluppo regionali finanziati attraverso Fondi strutturali comunitari. In relazione a tali modelli partecipativi, G. ALLEGRETTI, M.E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributo per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea ed., Firenze, 2006, p. 70 ss.

(27) Spazi circolari chiusi, come definiti da J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996, p. 429.

incidervi più massicciamente ⁽²⁸⁾.

Certamente, oltre al dato relativo ai soggetti legittimati a partecipare, è importante capire a cosa si partecipa, quali sono i problemi in discussione e se e in quale misura è possibile contribuire alla loro rielaborazione. Infatti, le posizioni dei cittadini nella partecipazione possono essere diverse, ovvero legate a procedure di *hearing* o a procedure di compartecipazione; è, inoltre, diversa la posizione di chi partecipa essendo chiamato ad esprimersi sulla soluzione di un problema dato (*problem solving*) o a pronunciarsi sulla definizione stessa del problema (*problem setting*). Il terzo quesito riguarda, infine, la questione del dove partecipare, le sedi della partecipazione. Sul punto la questione cambia a seconda del ruolo che i partecipanti sono chiamati a rivestire. Infatti, nei casi di democrazia deliberativa i cittadini sono chiamati ad esprimersi su progetti oggetto di politiche pubbliche attraverso forum deliberativi (sul modello del *Town Meeting*) che riconoscono fiducia nel *logos* ⁽²⁹⁾, mentre nei casi democrazia partecipativa le scelte sul futuro economico, sociale, urbanistico e ambientale di una data comunità vengono affidate al confronto tra gli attori che operano sul territorio, sulla scorta di un modello di “concertazione per lo sviluppo” ⁽³⁰⁾ che prevede processi decisionali pluristrutturati inclusivi.

Il primo pilastro della l.r. n. 69/2007 è contenuto nell’art. 3, laddove si istituisce l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, organo monocratico indipendente il cui titolare sia di riconosciuta esperienza giuridica o comprovata *expertise* nelle metodologie e pratiche parteci-

(28) Sul principio di inclusività nei fenomeni partecipativi, L. BIFULCO, L. CENTEMERI, *La partecipazione nei Piani sociali di zona: geometrie variabili di governance locale*, in *Stato e mercato*, 2007, p. 221 ss.; S. VICARI HADDOCK, *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2004; P. LE GALÈS, *European Cities: Social Conflicts and Governance*, OUP, Oxford, 2002, trad. it., *Le città europee*, Il Mulino, Bologna, 2006.

(29) J. HABERMAS, *The Theory of Communicative Action*, voll. 1 e 2, OUP, Oxford, 1991.

(30) L. BOBBIO, *op. ult. cit.*, p. 70.

ve, nominata per cinque anni dal Consiglio regionale ⁽³¹⁾. L'Autorità indipendente regionale è preposta all'ammissione dei casi da sottoporre a dibattito pubblico sui grandi interventi disciplinati dalla stessa norma; valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi, curandone i relativi fascicoli ed assicurando, anche in via telematica, la diffusione della documentazione relativa ai processi partecipativi; trasmette i propri atti al Consiglio regionale e ai consigli degli enti locali interessati; redige una relazione annuale sulle attività svolte e curate che viene trasmessa al Consiglio regionale il quale ne garantisce adeguata pubblicità.

L'Autorità è abilitata, a norma dell'art. 7, ad organizzare dibattiti pubblici sui grandi interventi con rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica, aventi ad oggetto gli obiettivi e le caratteristiche dei progetti nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare; tuttavia, il dibattito pubblico può essere organizzato anche in fase successiva a quella preliminare, ma soltanto su richiesta del soggetto pubblico cui compete la realizzazione dell'opera ⁽³²⁾. Inoltre, limitatamente agli interventi con rilevante impatto ambientale e territoriale, l'Autorità regionale per

(31) Il modello è quello francese del *débat public* per la concertazione preliminare all'adozione della proposta di progetti che implicano un significativo impatto sul governo del territorio o sull'ambiente in cui è garantita la partecipazione dei soggetti interessati in fase antecedente l'inchiesta pubblica in cui vengono definite le linee principali del progetto. Si tratta di una consultazione presieduta dalla *Commission nationale du débat public*, inquadrata come autorità indipendente e composta da 20 membri (tra cui senatori, deputati e magistrati) ed incaricata, ex art. L121-1, c. 1 *Code de l'environnement*, di vigilare sul rispetto della partecipazione pubblica ai processi di elaborazione di progetti volti al razionale assetto urbanistico di un'area o di opere di interesse nazionale. Sul modello francese di *débat public*, L. CASINI, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 43 ss.; M. CERUTI, *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 215 ss.; A. HARTEREAU, *Communication publique territoriale et démocratie participative*, Ed. La lettre du cadre territorial, Voiron Cedex, 2002; B. JADOT (dir.), *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

(32) Con norma transitoria, all'art. 29, si prevede che nel 2008 e 2009 il dibattito pubblico potrà essere organizzato anche per progetti di grandi interventi non più in fase di progettazione preliminare, eccetto che per gli interventi di cui sia già stato approvato un progetto definitivo.

la partecipazione è tenuta a promuovere intese con il Garante regionale della comunicazione, istituito con la l.r. n. 1/2005 relativa al governo del territorio, al fine di garantire reciproca informazione e coordinamento per lo svolgimento del dibattito pubblico.

I soggetti legittimati a proporre l'apertura di un dibattito pubblico sono, ai sensi dell'art. 8, il soggetto pubblico o privato proponente e chi contribuisce alla realizzazione dell'intervento; gli enti locali territorialmente coinvolti; almeno lo 0,50% dei cittadini legittimati attivi a norma dell'art. 2, che abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, anche su iniziativa di associazioni e comitati. A seguito della richiesta, il Garante regionale per la partecipazione è tenuto a provvedere con atto motivato entro 30 giorni dalla presentazione dell'istanza, valutando la rilevanza dell'impatto dell'opera e verificando che non sia stato adottato alcun atto amministrativo relativo al progetto preliminare e dopo aver acquisito parere facoltativo degli enti locali interessati, la cui mancata presentazione entro il termine non impedisce all'Autorità di giungere alla decisione. Con il provvedimento di accoglimento dell'istanza del dibattito pubblico, l'Autorità ne dispone l'apertura stabilendone la durata, che non potrà essere superiore a sei mesi, salvo proroghe motivate prevedibili per non oltre tre mesi. Durante le fasi del dibattito, è compito dell'Autorità regionale garantire la massima informazione agli abitanti coinvolti (utilizzando strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, gli URP ed ogni altro strumento efficace di comunicazione) ed assicurare l'imparzialità della conduzione e la piena parità di espressione a tutti i partecipanti, nominando altresì un responsabile del procedimento di dibattito pubblico tra soggetti esperti di pratiche partecipative⁽³³⁾. L'apertura del dibattito pubblico sospende l'adozione o l'efficacia di atti amministrativi precedentemente adottati e connessi all'intervento oggetto del dibattito la cui adozione o

(33) Il dibattito pubblico, ex art. 28, non può svolgersi nei sei mesi antecedenti lo scioglimento del Consiglio regionale e in caso di scioglimento anticipato il divieto opera dal giorno del decreto di scioglimento con sospensione delle procedure pendenti.

attuazione sia in grado di prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico. Tuttavia, la forza di tale norma si ferma dinanzi ai casi in cui il dibattito pubblico intervenga nella fase successiva all'adozione di atti amministrativi inerenti il progetto preliminare dell'opera per atti regionali o locali da adottare entro i termini perentori previsti da leggi statali ovvero derivanti da obblighi comunitari, riconoscendo l'efficacia del principio di adeguatezza e leale collaborazione.

La l.r. n. 69/2007, all'art. 27, specifica inoltre che l'indizione del referendum consultivo regionale su un grande intervento, previsto ai sensi della l.r. 23 novembre 2007, n. 62, determina l'inammissibilità del dibattito pubblico con medesimo oggetto⁽³⁴⁾.

Una volta concluso il dibattito pubblico, il responsabile del procedimento riferisce all'Autorità un rapporto conclusivo sul dibattito e le proposte emerse in fase deliberativa, cui l'Autorità provvederà a dare adeguata pubblicità sul BURT. Nei tre mesi successivi alla pubblicazione degli esiti del dibattito, ai sensi dell'art. 10, il proponente dichiara se intende rinunciare al progetto o presentarne una versione alternativa, proporre modifiche o continuare ad avallare il medesimo progetto argomentando le ragioni della scelta e la dichiarazione del proponente fa cessare in automatico la sospensione dell'efficacia degli atti amministrativi regionali o locali relativi al progetto.

Da quanto descritto, il modello toscano di dibattito pubblico salda la forma di democrazia deliberativa (la partecipazione del pubblico in vista della stesura di un progetto) a quella partecipativa (sulla base degli schemi della partecipazione procedimentale), unendo al profilo documentale tradizionalmente ammesso nel nostro ordinamento partecipativo anche il profilo

(34) Come dire, non viene data priorità politica e istituzionale alla discussione pubblica su un argomento, bensì ad uno strumento elettorale che si limita a registrare le preferenze dei cittadini. Così, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale Toscana sulla partecipazione*, Paper presentato al Convegno annuale SISP 2007, svoltosi a Catania il 20-22 settembre, Panel "Modelli e pratiche di democrazia deliberativa nell'esperienza italiana". In generale su partecipazione diretta ed indiretta, F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 64 ss.

dell'oralità che si sostanzia nei diversi strumenti ammessi nella fase deliberativa della partecipazione.

Il secondo e il terzo pilastro su cui si basa la norma sono dati dall'azione di sostegno ai processi locali di partecipazione promossi dagli enti locali e dai cittadini ed il rafforzamento e l'estensione dei momenti partecipativi già esistenti a livello regionale, al fine di accogliere i principi contenuti nella legge sulla partecipazione⁽³⁵⁾. In particolare, è disposto il coordinamento con la l.r. 1/2005, in materia di territorio, la l.r. 40/2005, in materia di sanità, la l.r. 41/2005, in materia sociale, la l.r. 25/1998, in materia di rifiuti, la l.r. 1/2004 in materia di rete telematica, riconoscendo l'applicazione dei principi e criteri partecipativi previsti dalla l.r. 69/2007. All'uopo, la legge prevede (capo IV e V), come strumento di *enforcement*, la possibilità che tra Regione ed enti locali sia firmato un Protocollo d'intesa per la condivisione dei principi previsti dalla legge 69/2007 e l'accettazione delle procedure in essa previste. Inoltre, spetta all'Autorità regionale per la promozione e la garanzia della partecipazione verificare le condizioni affinché un progetto partecipativo possa ricevere il sostegno finanziario ed organizzativo della Regione, la quale ha la facoltà di proporre modifiche secondo i criteri di ammissione ed indicare modalità di svolgimento integrative, anche riguardo al territorio ed agli abitanti da coinvolgere⁽³⁶⁾.

Eccetto i casi di grandi interventi, in cui il Dibattito pubblico deve essere istituito, negli altri casi, come pure in caso di coinvolgimento degli enti locali, la Regione ne promuove lo svolgimento. I progetti partecipativi locali possono essere presentati

(35) L'art. 13 della norma prevede il sostegno regionale alle attività di formazione rivolte ai dipendenti al fine di promuovere la cultura civica della partecipazione e delle tecniche partecipative tra i dipendenti pubblici, le associazioni, dirigenti scolastici, insegnanti e studenti.

(36) Ad esempio, potendo proporre l'istituzione di una giuria di cittadini. Sul dibattito per l'istituzione e le funzioni delle giurie dei cittadini, cfr. l'intero n. 2 della *Riv. it. pol. pubbl.*, 2007; L. BOBBIO, S. RAVAZZI, *Cittadini comuni e decisioni pubbliche. L'esperienza di una giuria di cittadini*, in *Studi organizzativi*, 2006, p. 89 ss.; D. DELLA PORTA (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2004.

dagli enti locali, singoli o associati, gruppi di residenti tramite la raccolta di firme (variabile sulla base della soglia demografica del territorio interessato). Sono abilitati a presentare progetti anche le associazioni, pur sempre con il supporto dei singoli residenti⁽³⁷⁾, ed anche altri soggetti come istituti scolastici e singole imprese, su proprie iniziative o progetti imprenditoriali che abbiano un impatto sul territorio. Spetta poi all'Autorità regionale vagliare le condizioni per l'ammissione dei progetti, i criteri di priorità che l'autorità stessa dovrà adottare per selezionare tra i diversi progetti ed infine le modalità di sostegno che la regione intenderà concedere ai diversi progetti⁽³⁸⁾.

L'efficacia dell'intero testo normativo è prevista per i successivi cinque anni, riservandosi, la Giunta regionale e il Consiglio regionale, nei primi tre mesi del 2012 una valutazione sull'efficacia, il rendimento e la diffusione dei processi partecipativi promossi ai sensi di tale legge e quindi l'opportunità di conferma o modifica della norma⁽³⁹⁾.

Dalla partecipazione procedimentale classica, di natura squisitamente documentale, al riconoscimento della democrazia deliberativa e partecipativa, la legislazione regionale toscana ha aperto un corridoio di apertura verso un ulteriore⁽⁴⁰⁾ mutamen-

(37) Da notare la *ratio* della norma, che non presenta alcuna presunzione di rappresentatività *a priori*: la titolarità del diritto a presentare progetti spetta o alle istituzioni locali o ai singoli, non alle associazioni in quanto tali che per attivarsi necessitano del sostegno individuale.

(38) I progetti partecipativi presentati possono essere ammessi dall'Autorità regionale purché abbiano un oggetto ben definito, indichino la fase del processo decisionale e le sedi istituzionali competenti, prevedano tempi certi con durata complessiva di sei mesi, assicurino l'inclusività delle procedure, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e degli interessi coinvolti, presentino una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo proposto ed indichino il soggetto responsabile dell'attuazione del progetto di partecipazione. Per quanto concerne la durata, l'Autorità può ammettere progetti di durata superiore a sei mesi, purché tale durata sia adeguatamente precisata e motivata. Tale sarebbe il caso dei bilanci partecipati che implicano una durata annuale. Sul punto, A. FLORIDIA, *cit.*, p. 25.

(39) Da notare l'approccio sperimentale secondo cui al termine dei cinque anni saranno valutati gli effetti della legge attraverso un monitoraggio ed una valutazione egualmente partecipata.

(40) La dottrina amministrativistica aveva già individuato nell'entrata in vigore della legge n. 241/1990 la portata rivoluzionaria dei rapporti tra amministrazione e cittadini destinatari della sua azione.

to del rapporto tra istituzioni e società civile. Quest'ultimo, infatti, tradizionalmente impostato sul paradigma bipolare autorità-libertà⁴¹, nella nuova declinazione partecipativa verrebbe a ruotare intorno all'idea della condivisione degli interessi e delle conoscenze offrendo così nuova linfa vitale alla funzionalizzazione dell'agire amministrativo.

Peraltro, il rinnovato rapporto tra amministrazione e cittadini troverebbe una base costituzionale nell'art. 118 u.c. (42) e, a livello regionale, negli statuti regionali successivi alla riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, le implicazioni tra la riforma del Titolo V della Costituzione e le nuove frontiere della partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche non resterebbero arginate ai soli principi generali dell'azione amministrativa. Infatti, l'emancipazione del principio del giusto procedimento nella declinazione offerta dal modello partecipativo toscano non esclude un'apertura alla concorrenza tra gli ordinamenti regionali per il riconoscimento delle forme di democrazia partecipativa, spingendo verso l'integrazione dei valori partecipativi tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, dovendosi ritenere ricompresa nella garanzia dei livelli minimi di qualità anche la previsione degli strumenti atti al miglioramento dei rapporti tra amministrazioni e cittadini.

(41) Richiamando la magistrale lezione di M.S. GIANNINI che nel 1950 affermava che "nelle comunità statali attuali, da un lato vi sono le autorità pubbliche, che si esprimono nello Stato organizzazione; dall'altro le persone o soggetti privati o cittadini [...] le quali possiedono alcuni diritti fondamentali. Vi sono, perciò, nelle comunità statali, due forze, l'autorità e la libertà, le quali hanno dei centri di appoggio e di espressione", in *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, p. 71.

(42) Peraltro, il principio di sussidiarietà postula la doverosa compenetrazione con il principio di responsabilità, ovvero se si è in grado di assumere delle scelte ci si assume la responsabilità delle stesse. Anche i cittadini partecipi, dunque, sono responsabili e si assumono doveri ulteriori e volontariamente verso la collettività. Così, G. ARENA, *Cittadini attivi*, cit., p. 96 ss. Già in passato in dottrina era stato segnalato che il c.d. fenomeno partecipativo avrebbe consentito all'amministrazione di "disegnare, al di fuori di ogni idea di conflitto giuridico, la presenza attiva della società in termini di forze sociali o gruppi sociali, in ogni occasione di attuazione del potere". Così, G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, p. 800.

Ma vi è di più, la ricerca del miglioramento continuo dei rapporti tra amministrazione e cittadini contribuisce ad una ulteriore calibratura del principio di legalità quale parametro di legittimità dell'azione amministrativa. Infatti, se il privato prende parte attiva alla configurazione del problema amministrativo, se assolve un ruolo di rilievo nella rappresentazione e definizione degli interessi che saranno posti alla base della decisione, è evidente che in lui nasca un'aspettativa di risultato in relazione alla quale misurerà gli esiti dell'azione. Ne consegue che la legalità del provvedimento verrà commisurata non più soltanto sulla base di un parametro esterno all'azione (la legge), ma su di una aspettativa di risultato che il privato si prefigura nel corso dell'*iter* procedimentale cui egli attivamente e responsabilmente partecipa⁽⁴³⁾. Anche in tal caso, starebbe nella mancanza dell'invocato rapporto partecipativo tra istituzioni e cittadini che deve rinvenirsi la causa prima della lamentata inadeguatezza del principio di legalità nell'indirizzare l'azione amministrativa.

(43) In questa direzione, A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative*, ESI, Napoli, 1997, p. 16 ss.