

Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia

Marco Brunazzo

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Istituzionalizzazione e democrazia deliberativa – 3. Le leggi sulla partecipazione in Italia – 3.1 La legge regionale 69/2007 della Regione Toscana – 3.2 La legge regionale 46/2013 della Regione Toscana – 3.3 La legge regionale 3/2010 della Regione Emilia-Romagna – 3.4 La legge regionale 14/2010 della Regione Umbria – 3.5 La legge regionale 28/2017 della Regione Puglia – 4. Un confronto fra le diverse esperienze – 5. Conclusione

1. Introduzione

Sono oramai molto numerosi i processi partecipativi pensati *ad hoc*, nati per affrontare questioni specifiche e terminati dopo la loro naturale conclusione. In processi di questo tipo i cittadini possono discutere di riforme della costituzione (come in Belgio, Irlanda e Islanda¹), di leggi elettorali (come nel caso canadese della *British Columbia*²), di bilanci partecipativi³, di ricostruzione di quartieri cittadini (famoso è il caso di New Orleans dopo l'uragano Katrina⁴) e di molto altro⁵. Que-

(1) Sul punto, B. GEISSEL, S. GHERGHINA, *Constitutional Deliberative Democracy and Democratic Innovations*, in M. REUCHAMPS, J. SUITE (a cura di), *Constitutional Deliberative Democracy in Europe*, Colchester, ECPR Press, 2016, pp. 75-92.

(2) D.F. THOMPSON, *Who Should Govern Who Governs? The Role of Citizens in Reforming the Electoral System*, in M.E. WARREN, H. PEARSE (a cura di), *Designing Deliberative Democracy: The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 20-49.

(3) Y. SINTOMER, C. HERZBERG, A. RÖCKE (a cura di), *Démocratie participative et modernisation des services publics: des affinités électives? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, Paris, La découverte, 2008.

(4) P.A. WILSON, *Deliberative Planning for Disaster Recovery: Re-membering New Orleans*, in *Journal of Public Deliberation* 5(1), 2009.

(5) M. TRETTEL, *The Politics of Deliberative Democracy. A Comparative Survey of the "Law in Action" of Citizen Participation*, in *Revista de Derecho Político* (94), 2015, pp. 85-114.

sti processi sono spesso organizzati sotto la spinta di comitati spontanei di cittadini e/o per volontà dei governi (di vario livello) con l'idea che sia necessario rafforzare la democrazia rappresentativa innervandola con nuove occasioni di partecipazione da parte dei cittadini ai processi decisionali⁶.

Tutti questi processi rappresentano casi (più o meno importanti) di "innovazione democratica", laddove con questa espressione ci si riferisce a «istituzioni specificatamente pensate per incrementare e approfondire la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali politici»⁷. L'innovazione sta nel fatto che queste istituzioni si aggiungono alle forme tradizionali di partecipazione dei cittadini, come possono essere le elezioni e i *referendum*. Non tutti i paesi sono uguali da questo punto di vista: in alcuni (si pensi al caso della Svizzera o degli Stati Uniti), le innovazioni democratiche hanno una storia ben più lunga che in altri. In tutti i paesi democratici, tuttavia, si registra una crescente attenzione per le forme nuove di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali politici⁸. Tuttavia, più di recente si è andata diffondendo l'idea che questi processi possano essere in una qualche misura istituzionalizzati, nel senso che possono essere basati su consolidate procedure, prassi e norme, permettendo così ai cittadini di esercitare un ruolo formale nei processi decisionali di una *policy*, di una legge o di un altro tipo di provvedimento⁹. Come ricordano Hartz-Karp e Briand¹⁰, istituzionalizzare la partecipazione vuol dire incorporare nuove forme di partecipazione nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente fondati di una comunità o di una società. L'istituzionalizzazione comporta la persistenza e la riproduzione di un modello di comportamento o di una procedura che procede indipendentemente dalle caratteristiche, dagli interessi e

(6) J. HARTZ-KARP, M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs* 9 (1), 2009, pp. 125-141.

(7) G. SMITH, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009, p.1.

(8) *Ibidem*.

(9) A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci, 2012.

(10) J. HARTZ-KARP e M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs*, 9 (1), 2009, p. 128.

dalle preferenze degli individui che ne sono coinvolti. «Istituzionalizzare la partecipazione – ricorda giustamente Lewanski¹¹ – significa quindi regolarla con norme e procedure, farla diventare una routine abituale». In questo articolo ci si occuperà di un caso rilevante di istituzionalizzazione della partecipazione, quello delle leggi sulla partecipazione approvate in diverse Regioni italiane. La rilevanza sta nel fatto che l'Italia è stata il paese in cui è stata approvata la prima legislazione in materia a livello regionale¹², ma anche che le diverse Regioni (al momento si tratta della Toscana, dell'Emilia-Romagna, della Puglia e, con alcune note di cautela di cui si parlerà in seguito, dell'Umbria) hanno adottato soluzioni in parte diverse che presentano abbastanza bene la variabilità con cui può essere istituzionalizzata la democrazia partecipativa.

L'articolo è strutturato come segue. Nel primo paragrafo vengono introdotti i termini generali del dibattito sul tema dell'istituzionalizzazione della democrazia partecipativa, evidenziando come esso divida gli studiosi in coloro che vi vedono più rischi e coloro che vi vedono più opportunità. Nei paragrafi seguenti verranno presentati i punti essenziali delle leggi sulla partecipazione approvate in alcune Regioni italiane. Nel paragrafo finale le leggi vengono comparate rispetto ai quattro criteri essenziali dei processi partecipativi indicati nella Dichiarazione di Brisbane del 2005, integrità, inclusione, deliberazione e influenza.

2. Istituzionalizzazione e democrazia deliberativa

L'istituzionalizzazione delle pratiche partecipative comporta «l'incorporazione di attività deliberative nelle strutture e nei processi decisionali politici legalmente costituiti di una comunità o di una società»¹³. Come ricorda Lewanski¹⁴, ci sono diversi modi per promuovere l'istituzionalizzazione dei processi partecipativi. Il primo è quello delle po-

(11) R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, 2016, p. 133.

(12) R. LEWANSKI, *Institutionalizing Deliberative Democracy: The "Tuscany laboratory"*, in *Journal of Public Deliberation* 9(1), 2013, p. 3.

(13) J. HARTZ-KARP e M.K. BRIAND, *Institutionalizing deliberative democracy*, in *Journal of Public Affairs* 9 (1), 2009, pp. 125-141.

(14) R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, 2016, pp. 133-134.

litiche pubbliche di promozione pro-attiva della partecipazione, cioè di leggi che richiedono che le decisioni vengano prese attraverso la creazione di processi partecipativi; il secondo è quello dei finanziamenti, cioè del sostegno economico pubblico a tali processi; il terzo è la creazione di organismi o uffici *ad hoc*, come la *Commission nationale du débat public* (CNDP) in Francia, il *Danish Board of Technology Foundation* in Danimarca o l'*Office de consultation publique de Montréal* in Canada.

La necessità o meno di istituzionalizzare le pratiche partecipative ha dato vita a un importante dibattito scientifico¹⁵. Da una parte, vi sono coloro che, come Lanzalaco¹⁶ e Bobbio¹⁷, la accettano pur evidenziandone alcuni rischi. Bobbio, in particolare, ricorda che «La democrazia partecipativa deve darsi regole, [...] ma esse devono essere flessibili e condivise dai partecipanti, non imposte dall'alto nel quadro di disposizioni legislative. [...] Le vie della democrazia partecipativa vanno reinventate ogni volta, [...] a seconda della questione che si vuole affrontare»¹⁸. Dall'altra, vi sono coloro che vedono nell'istituzionalizzazione l'acquisizione di nuovo potere decisionale da parte dei cittadini coinvolti. Wampler definisce «democrazia partecipativa istituzionalizzata» le pratiche che sono in grado di vincolare le scelte del governo¹⁹; Budge dichiara che «le istituzioni e le regole sono fattori cruciali per quanto riguarda l'innovazione democratica. Se ai cittadini non sono dati poteri quanto più vasti possibile sulle politiche pubbliche che li riguardano, la politica rimarrà carente in termini di democrazia, a prescindere da quanto sia informata e razionale la discussione»²⁰; Fung e Wrigth, infine, ricordano che «quando questa rior-

(15) M. ALLIULI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione Tra ritualità e decision-making*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche* (3), 2011, pp. 443-475.

(16) L. LANZALACO, *Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale*, in *I quaderni della Camera di commercio industria, artigianato agricoltura di Macerata*, 10, 2007, pp. 7-14.

(17) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

(18) *Ivi*, p. 24.

(19) B. WAMPLER, *When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil*, in *Comparative Politics*, 41 (1), 2008, pp. 61-81.

(20) I. BUDGE, *Deliberative Democracy Versus Direct Democracy- Plus Political Parties!*, in M.

ganizzazione ha successo, i partecipanti hanno il lusso di dare per scontato un qualche esercizio di autorità; non hanno bisogno di spendere buona parte delle energie nel combattere per il potere (o contro di esso)²¹. Tutto ruota attorno ai rischi ed opportunità associati all'istituzionalizzazione dei processi partecipativi²². Tra i rischi, la letteratura evidenzia problemi legati alla ritualizzazione e sclerotizzazione della partecipazione, al possibile controllo "dall'alto" teso ad addomesticare (o, addirittura, a manipolare) la partecipazione, alla riproduzione delle ineguaglianze strutturali di potere all'interno della società e dell'economia²³. Tra i vantaggi, vi sono i temi che vanno dal conferimento di legittimità, efficacia e influenza ai processi decisionali pubblici, alla creazione di spazi che favoriscono l'azione collettiva; dalla promozione della partecipazione volontaria, all'offerta di garanzie sostantive e procedurali necessarie per evitare possibili distorsioni e manipolazioni; dai limiti di discrezionalità del sistema politico in termini di partecipazione, al rendere stabili nel tempo pratiche di partecipazione; e, infine, dall'influenza sulle scelte di governo, alla riconfigurazione degli attori che prendono parte ai processi decisionali. Se prevalgono gli uni o gli altri, è ancora oggetto di ricerca scientifica²⁴, e molto lavoro c'è ancora da fare per rispondere alla domanda di Sintomer e De Maillard: «Sono (le pratiche partecipative) istituzionalizzate e quindi sottoposte a un forte controllo di attori politici e amministrativi? Oppure l'istituzionalizzazione è una nuova risorsa per l'azione associativa, che può cambiare il modo in cui le politiche pubbliche sono implementate?»²⁵.

SAWARD (a cura di), *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*, London, Routledge, 2002, p. 195.

(21) A. FUNG, E.O. WRIGHT, *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, in *Politics & Society*, 29 (1), 2001, p. 23.

(22) R. LEWANSKI, *La Prossima Democrazia: dialogo, deliberazione, decisione*, 2016, pp. 134-135.

(23) M. ALLULLI, *Pratiche partecipative e istituzionalizzazione. Tra ritualità e decision-making*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, 2011, p. 446.

(24) E. D'ALBERGO e G. MOINI, *Pratiche partecipative e politiche pubbliche: studi di caso a Roma*, in *La Rivista delle politiche sociali*, 2, 2006, pp. 365-385.

(25) Y. SINTOMER e J. DE MAILLARD, *The Limits to Local Participation and Deliberation in the French Politique de la Ville*, in *European Journal of Political Research*, 46, 2007, p. 505.

L'aumento della propensione alla regolamentazione formale, da parte degli enti pubblici, dei processi partecipativi è ben visibile anche in Italia²⁶, non solo perché numerose leggi disciplinano la partecipazione in numerosi ambiti di politica pubblica (come può essere la pianificazione territoriale, l'assistenza, la sanità, il commercio, lo sviluppo economico, l'ambiente e altri), ma anche perché alcune Regioni si sono dotate di leggi di carattere generale finalizzate a promuovere la partecipazione. Di queste ultime ci si occuperà nelle pagine seguenti. La partecipazione, in questi casi, diventa una «*policy* istituzionale»²⁷.

3. Le leggi sulla partecipazione in Italia

Attualmente sono tre le Regioni italiane ad avere approvato una legge sulla partecipazione. Si tratta della Toscana (che ha approvato la l.r. n. 69/2007 e la successiva l.r. n. 46/2013), dell'Emilia-Romagna (l.r. n. 3/2010) e della Puglia (l.r. n. 28/2017). C'è poi il caso della Regione Umbria, che ha approvato nel 2010 (l.r. n. 14/2010) una legge che disciplina l'iniziativa legislativa, il *referendum*, la petizione e – unico istituto a cui si farà cenno in questa sede – la consultazione. Queste leggi sono state oggetto di numerose revisioni, di cui si terrà conto nella illustrazione delle varie normative.

Altre Regioni stanno pensando a leggi analoghe. Per esempio, la Regione Abruzzo ha avviato un processo di consultazione (*online*) per una legge dal titolo «Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali» nel 2015²⁸; il Friuli Venezia Giulia sta discutendo un progetto di legge di iniziativa consiliare approvato nel 2013 dal titolo «Regolamentazione delle attività di rappresentanza istituzionale degli interessi particolari nell'ambito dei processi decisionali della Regio-

(26) U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dell'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009.

(27) L. LANZALACO, *Democrazia deliberativa, innovazione istituzionale e sviluppo locale*, cit. Ma anche A. FLORIDIA, *Le "buone ragioni" di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in M. MORISI, C. PERRONE (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET, 2013, p. 21.

(28) Cfr. <https://urp.regione.abruzzo.it/images/ppt/PresPartecipazione.pdf> (ultimo accesso 18/5/2018).

ne autonoma Friuli Venezia Giulia»²⁹; la Regione Lazio sta lavorando dal 2014 a una proposta di legge dal titolo «Norme sulla promozione della partecipazione dei cittadini nell'elaborazione delle politiche regionali e locali»³⁰; la Regione Liguria sta discutendo di almeno tre progetti di legge di iniziativa consiliare approvato nel 2015 e 2016 il più importante dei quali (ai fini del ragionamento qui proposto) è quello intitolato «Norme regionali in materia di partecipazione e Dibattito pubblico»³¹; la Regione Lombardia sta affrontando dallo scorso marzo 2017 una discussione su una proposta di legge dal titolo «Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali»³²; la Regione Sardegna sta discutendo dal 2014 della proposta di legge intitolata «Norme per la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali»³³.

Vi sono poi dei casi in cui la partecipazione non viene promossa attraverso una legge *ad hoc* ma ha un ruolo importante in altre leggi. Questo è il caso, per esempio, della Provincia autonoma di Trento, che, al Capo V-ter della l.p. n. 3/2006 intitolata «Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino» (così come modificata con la l.p. n. 12 del 13 novembre 2014), istituisce una Autorità per la partecipazione locale, un organo indipendente per la garanzia e la promozione dei processi partecipativi in quel livello istituzionale costituito dai Comuni appartenenti al medesimo "territorio" che, in Trentino, va sotto il nome di comunità³⁴. Chiaramente, la promozione della partecipazione può non necessariamente richiedere l'adozione di una legge specifica, come dimostra il dif-

(29) Cfr. http://www.consiglio.regione.fvg.it/iterdocs/Serv-1C/ITER_LEGGI/LEGISLATURA_XI/TESTI_PRESENTATI/009_PDL.pdf (ultimo accesso 18/5/2018).

(30) Cfr. http://atticlr.regione.lazio.it/proposteLegge_dettaglio.aspx?id=139 (ultimo accesso 1/9/2017).

(31) Cfr. <http://iterc.regione.liguria.it/VisSintesi.asp?comando=Ricerca&modalita=Scheda&AnnoProc=2016&NumProc=441> (ultimo accesso 18/5/2018).

(32) Cfr. http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=7d25fbc8-3450-44b0-a5dc-2b990d2d9f96&groupId=38960 (ultimo accesso 1/9/2017).

(33) Cfr. <http://consiglio.regione.sardegna.it/XVLegislatura/Disegni%20e%20proposte%20di%20legge/PL113.asp> (ultimo accesso 18/5/2018).

(34) Cfr. <https://apl.provincia.tn.it/> (ultimo accesso 18/5/2018).

fondersi di processi deliberativi in varie città e territori. Inoltre, numerose sono le norme, a cominciare dagli Statuti regionali, che prevedono il coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali pubblici anche in Regioni che non si sono (ancora?) dotate di una organica legge sulla partecipazione³⁵ (tab. 1).

Tab. 1. Comparazione tra le leggi sulla partecipazione di Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Puglia.

	Toscana l.r. 69/2007	Toscana l.r. 46/2013	Emilia-Romagna l.r. 3/2010	Umbria l.r. 14/2010	Puglia l.r. 28/2017
Titolo	Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali	Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali	Norme per la definizione e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali	Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)	Legge sulla partecipazione
N. articoli	30	32	18	74	19
N. capi/titoli	8	5	5	7	4
Strumenti	<i>Soft law</i>	<i>Soft law</i> e <i>hard law</i> (Dibattito pubblico)	<i>Soft law</i>	<i>Soft law</i>	<i>Soft law</i> e <i>hard law</i> (Dibattito pubblico)

3.1 La legge regionale 69/2007 della Regione Toscana

La legge regionale toscana n. 69/2007 del 27 dicembre 2007 recante «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali» è stata la prima legge generale sulla demo-

(35) N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic*, 48, 2014, pp. 187-205.

crazia partecipativa in Italia. Trattandosi di una legge senza precedenti, il legislatore ha ritenuto opportuno approvare una *sunset law*, ovvero una legge con una vigenza limitata fino al 31 dicembre 2012 (poi prorogata al 31 marzo 2013 dalla l.r. n. 72/2012 per consentire la regolare conclusione dei processi partecipativi avviati e non conclusi)³⁶.

Gli obiettivi della legge sono chiaramente esplicitati fin dall'art. 1 e, in particolare, al comma 3, in cui si precisa che, tra l'altro,

La presente legge persegue (...) gli obiettivi di:

- a) contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;
- b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;
- c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;
- d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società; (...)
- f) contribuire alla parità di genere;
- g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
- h) sollecitare e attivare l'impegno e la partecipazione di tutti alle scelte e alla vita delle comunità locali e regionale; (...)

All'art. 2 vengono quindi identificati i titolari del diritto di partecipazione. Da questo punto di vista, la Toscana predilige una titolarità assegnata all'individuo³⁷. Infatti, la legge fa riferimento ai cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi; le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato; i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana; altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipati-

(36) A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, 1, 2008, pp. 83-110; ID., *Le "buone ragioni" di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, cit.

(37) A. MENGOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-38.

vo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo stesso.

Per il resto, la legge 69/2007 è costruita intorno a tre pilastri³⁸. Il primo di essi riguarda l'istituzione del dibattito pubblico regionale (art. 7), ovvero la *possibilità* che, su grandi interventi con rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica, si svolga un confronto pubblico organizzato sulla base di regole precise, dalla durata di sei mesi (prorogabile al massimo di tre mesi), condotto sotto la responsabilità dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Il dibattito pubblico aspira alla massima trasparenza nella fase di individuazione delle ragioni di un progetto, delle possibili soluzioni e delle possibili alternative. Esso dovrebbe costituire una occasione di apertura e di coinvolgimento collettivo, di confronto tra ipotesi e soluzioni alternative e di trasparenza attraverso la diffusione della documentazione tecnica, l'incontro con esperti, la promozione di forum tematici o altri momenti online.

Il secondo pilastro riguarda il sostegno regionale ai processi di partecipazione. Possono presentare domanda di sostegno i residenti in ambiti territoriali di una o più Province, Comuni, circoscrizioni comunali nella misura stabilita all'art. 14.1.a. Possono altresì avanzare proposte Enti locali e istituti scolastici (in forma singola o associata). Anche le imprese possono presentare domanda di sostegno su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale ed economico nel territorio interessato. Il sostegno dei progetti ammessi dall'Autorità può essere di tipo finanziario, metodologico o sotto forma di assistenza nella comunicazione, anche mediante supporti informatici.

Per essere ammessi al sostegno, i progetti devono avere un oggetto chiaro e circoscritto, devono essere della durata massima di sei mesi, indicare i metodi e gli strumenti più adatti alle finalità preposte, devono garantire massima "inclusività", ossia il coinvolgimento di tutti i punti di vista e interessi e le pari possibilità per tutti coloro che sono coinvolti di esprimersi. La gestione dei processi deve essere affidata a un sogget-

(38) A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genesi e sviluppo di un modello teorico*, Bologna, il Mulino, 2017.

to neutrale. Se è un Ente locale ad avanzare domanda di sostegno, esso deve anche dichiarare, all'inizio del processo, di impegnarsi a "tener conto" dell'esito del processo partecipativo o, in ogni caso, di motivare adeguatamente e pubblicamente le ragioni del mancato o parziale accoglimento dei risultati.

Il terzo pilastro è quello relativo al rafforzamento ed estensione, tramite una serie di modifiche alla legislazione regionale vigente, dei numerosi momenti di "partecipazione" che sono già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure della programmazione della Regione Toscana.

Vale la pena, a questo punto, aprire una breve parentesi sull'Autorità regionale per la partecipazione. Come riportato all'art. 3.2, l'Autorità è un organo monocratico il cui titolare è individuato in persona competente nell'ambito del diritto pubblico e delle scienze politiche o di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative. L'Autorità è nominata dal Consiglio regionale e dura in carica fino alla vigenza della legge.

3.2 La legge regionale 46/2013 della Regione Toscana

Il nuovo testo della legge regionale sulla partecipazione è stato elaborato al termine di un processo di valutazione previsto dall'art. 26.2 della stessa legge 69/2007 e dopo un'indagine conoscitiva svolta dalla Prima commissione consiliare, di concerto con l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, anche su richiesta del portavoce dell'opposizione. Il processo e l'indagine sono stati svolti nel corso del 2012 e hanno condotto alla risoluzione n. 168 del 19 dicembre 2012³⁹, nella quale il Consiglio regionale rimarcava come non fosse venuta meno l'opportunità di uno strumento legislativo in tema di partecipazione, pur con l'introduzione di alcune importanti modifiche ed innovazioni che permettessero di superare le criticità emerse. La proposta emersa dal gruppo di lavoro misto Consiglio-Giunta formulata nei primi mesi del 2013 è stata successivamente discussa dal Consiglio regionale che, il 2 agosto 2013, ha approvato la legge regionale n. 46 intitolata «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

(39) Cfr. <http://www.agorale.insidesupport.org/uploads/docs/RTrisoluzione168.pdf> (ultimo accesso 1/9/2017).

Le principali novità della nuova legge sono richiamate anche nel suo titolo: la nuova disciplina del dibattito pubblico regionale, che diventa obbligatorio, date certe soglie finanziarie e determinate fattispecie⁴⁰. Il nuovo art. 7 non fa più riferimento alla possibilità di organizzare un dibattito pubblico nel caso di “grandi interventi”. Piuttosto, assume come possibile oggetto «opere, progetti e interventi che assumano una particolare rilevanza per la comunità regionale in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica». Il dibattito pubblico, non chiaramente definito nella legge precedente, viene qui identificato come «un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione», che si svolge, «di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un’opera o di un intervento», quando «tutte le diverse opzioni sono ancora possibili», o anche «in fasi successive ma comunque non oltre l’avvio della progettazione definitiva».

Stando al nuovo art. 8, il dibattito pubblico diventa quindi obbligatorio per tutte le opere pubbliche che superano la soglia di cinquanta milioni di euro di investimenti complessivi, per tutte le opere private che superano la suddetta soglia finanziaria, per le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali, in relazione ad opere pubbliche nazionali. L’attivazione del dibattito pubblico rimane facoltativa per tutte le opere, *pubbliche e private*, che comportano investimenti complessivi fra dieci e cinquanta milioni di euro che presentano rilevanti profili di interesse regionale. Infine, il dibattito pubblico è previsto per le opere pubbliche statali sulle quali la Regione è chiamata ad esprimersi, nei limiti compatibili, però, con il rispetto dei tempi e delle procedure previste dalla legge statale.

L’art. 8 presenta gli elementi di maggiore novità rispetto alla legge precedente, anche con riferimento al coordinamento tra dibattito pubblico e valutazione di impatto ambientale (VIA) (art. 9), alla procedura di attivazione del dibattito pubblico (art. 10), all’indizione, modalità di svolgimento ed effetti del dibattito pubblico (art. 11), alla conclusione del dibattito pubblico (art. 12). Rispetto a quest’ultimo punto, la nuova legge specifica che «l’Autorità riceve il rapporto finale formulato dal responsa-

(40) V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Rivista AIC Associazione italiana dei costituzionalisti*, ottobre 2013.

bile del dibattito pubblico», che viene reso pubblico, inviato alla Giunta regionale e al Consiglio regionale, e inviato al soggetto promotore o titolare dell'opera. Quest'ultimo dispone di novanta giorni dalla pubblicazione del rapporto per comunicare se intende, anche sulla base di quanto emerso dal dibattito, rinunciare all'opera, proporre modifiche al progetto originario, o confermare tale progetto.

Anche il nuovo capo terzo relativo al «Sostegno regionale ai processi partecipativi» introduce alcune innovazioni, volte soprattutto a semplificare le procedure. Per esempio, nel nuovo testo (artt. 14 e 15) si prevede l'introduzione di una domanda preliminare di richiesta di un sostegno da presentare all'Autorità in cui i proponenti presentano un progetto di massima. Solo dopo una valutazione da parte dell'Autorità e solo dopo l'accoglimento della domanda, e la fissazione dell'entità del sostegno finanziario, il proponente procede ad una più definita e compiuta elaborazione del progetto, anche sulla base delle risorse disponibili. Importanti novità riguardano anche l'Autorità regionale (artt. 3-6). Se, da una parte, viene confermata la natura indipendente dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, dall'altra viene superata la sua natura monocratica. La nuova Autorità ha una natura collegiale ed è composta da tre componenti, nominati dal Consiglio regionale⁴¹. Tali componenti sono identificati tra persone di comprovata esperienza nelle metodologie e nelle pratiche partecipative. La durata della loro carica è di cinque anni a decorrere dalla nomina, e non è quindi legata alla scadenza della legislatura regionale. La legge fissa anche le procedure della nomina dei componenti.

3.3 La legge regionale 3/2010 della Regione Emilia-Romagna

La seconda Regione italiana ad approvare una legge sulla partecipazione in ordine di tempo è stata l'Emilia-Romagna⁴². Si tratta della leg-

(41) Formulazione approvata con la l.r. 19 febbraio 2014, n. 9, art. 1. Nella versione originale, solo due dei tre componenti erano di nomina del Consiglio regionale, essendo il terzo di nomina da parte della Giunta regionale.

(42) M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo* XXXII(2), 2010, pp. 215-253; A. MENGOLZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-38; N. VIZIOLI, *La democrazia*

ge regionale n. 3 del 9 febbraio 2010. Essa comincia identificando alcuni principi generali, specificando che la democrazia rappresentativa e quella partecipativa non sono in conflitto tra di loro. L'art. 1.1, infatti, recita:

La democrazia rappresentativa è un ideale fondativo degli Stati moderni ed è riconosciuta come una condizione essenziale per affermare il diritto di partecipazione dei cittadini dal Trattato dell'Unione europea, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Costituzione italiana e dallo Statuto regionale. Lo sviluppo della democrazia partecipativa è coerente con gli ideali fondativi della Repubblica, promuove una maggiore ed effettiva inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nei processi decisionali di competenza delle istituzioni elettive, rafforza la democrazia.

Segue, all'art. 2, l'enunciazione degli obiettivi della legge, tra cui incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, creare maggiore coesione sociale, operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento, favorire la produzione di nuove risorse materiali e la distribuzione in modo più condiviso di quelle esistenti.

Sono titolari del diritto di partecipazione «tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente» (art. 2.1). Come nel caso della Toscana, il diritto di partecipazione è riconosciuto anche nel caso in cui la Regione e gli Enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali (art. 2.2).

I processi partecipativi sono definiti come percorsi di discussione organizzata che vengono avviati in riferimento a un progetto futuro o a una

futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della loro elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere a una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione (art. 10.3).

Nel tentativo di conciliare la democrazia rappresentativa e quella partecipativa, la legge 3/2010 cerca di favorire un coinvolgimento maggiore delle amministrazioni nei processi partecipativi. Lo fa, per esempio, prescrivendo che l'Assemblea regionale dedichi un'apposita sessione annuale alla partecipazione e approvi il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali, la cui proposta spetta alla giunta (art. 6.2).

I processi partecipativi possono prendere avvio su richiesta dei cittadini singoli o associati nel rispetto delle modalità previste dallo statuto dell'ente competente. Tuttavia, i processi partecipativi sostenuti dalla Regione possono essere avviati solo su istanza della Giunta o dell'Assemblea legislativa, ovvero degli Enti locali (anche in forma associata) e delle loro circoscrizioni (artt. 4 e 5).

Sulla base degli indirizzi stabiliti dall'Assemblea, la Giunta annualmente stabilisce i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale, le modalità per la presentazione delle domande e i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità (art. 9).

I processi partecipativi (della durata massima di 6 mesi eventualmente prorogabili) possono riguardare progetti, atti normativi o procedure amministrative o andare anche oltre le loro disposizioni se riguardanti progetti, iniziative o scelte pubbliche sui quali la Regione o gli Enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo. Prima della presentazione alla Giunta, i progetti devono essere certificati dal tecnico di garanzia.

Un dirigente dell'Assemblea legislativa, designato dal Presidente dell'Assemblea legislativa, esercita le funzioni di tecnico di garanzia in materia di partecipazione. Tra i suoi compiti vi è quello di fornire i materiali e la documentazione utile per progettare e predisporre i processi di

partecipazione su questioni di rilevanza regionale, esaminare le proposte di progetto e certificarne la qualità, offrire un supporto di consulenza metodologica all'elaborazione e alla conduzione dei processi partecipativi, offrire un supporto nella comunicazione, anche mediante supporti informatici. Inoltre esso svolge un compito di mediazione finalizzata alla partecipazione e di promozione del confronto democratico (artt. 8 e 15)⁴³.

Il tecnico di garanzia, il dirigente della Giunta regionale competente per i procedimenti amministrativi e due esperti appartenenti all'amministrazione degli Enti locali, designati dal Consiglio delle autonomie locali, compongono il Nucleo tecnico di integrazione. Questo nucleo ha il compito di esaminare e studiare le migliori pratiche partecipative attuate in Italia e all'estero, elaborare raccomandazioni tecniche non vincolanti relative ai processi partecipativi, nonché formare i dipendenti delle pubbliche amministrazioni regionali e locali sui temi della partecipazione (art. 7).

Alla fine di un processo partecipativo l'ente responsabile deve approvare un documento conclusivo che dà atto del processo partecipativo seguito e della proposta partecipata. L'ente responsabile della decisione istituzionale da assumere non ha obbligo alcuno di recepire le conclusioni del procedimento. Tuttavia, è tenuto a darne una comunicazione pubblica con ampia rilevanza e precisione e ad esporre le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo (art. 16).

3.4 La legge regionale 14/2010 della Regione Umbria

Approvata solo sette giorni dopo la legge dell'Emilia-Romagna, la legge n. 14 del 16 febbraio 2010 della Regione Umbria introduce nuove regole a presidio della partecipazione politica e amministrativa della società civile alle procedure decisionali di competenza delle istituzioni regio-

(43) Chiaramente, la scelta emiliano-romagnola è diversa, sotto il profilo delle garanzie offerte da quella toscana. Se, da una parte, il fatto che il Tecnico di garanzia svolga un ruolo apicale nella struttura amministrativa regionale potrebbe prefigurare un maggiore coordinamento tra le iniziative partecipative e quelle rappresentative, dall'altra, sotto il profilo della sua terzietà la soluzione emiliano-romagnola appare meno garantista di quella toscana.

nali. A questo scopo, essa prevede quattro strumenti: l'iniziativa legislativa, l'iniziativa referendaria, il diritto di petizione e, infine, la consultazione⁴⁴. In questo paragrafo ci si sofferma su quest'ultima.

La legge stabilisce che la consultazione «consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni» (art. 62). È da notare che la riforma attuata con l'approvazione della legge regionale n. 14 del 1° febbraio 2016, art. 27, allarga la lista dei soggetti che possono partecipare alle consultazioni ai «soggetti interessati».

Anche in questo caso, la legge regionale si pone obiettivi legati, primariamente, alla promozione della partecipazione diffusa di cittadini, singoli e associati, alle funzioni legislative e amministrative delle istituzioni regionali. Parallelamente alle altre leggi, inoltre, anche la legge umbra mira a contribuire a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni integrandola con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa (art. 1.3.a). La legge umbra si pone l'obiettivo di coinvolgere nei processi di consultazione tutti coloro che dimostrano un interesse legato al territorio, a prescindere dalla loro condizione giuridica di appartenenza. Tuttavia, così facendo, rischia di minare il nesso che lega l'attività decisionale dell'amministrazione territoriale e le comunità locali.

La consultazione può avere luogo nel corso di tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi, sia nella fase della decisione, che in quella della valutazione (art. 63). Essa si attua attraverso l'organizzazione di incontri consultivi pubblici (per es. convegni o conferenze di studio), l'audizione diretta di tutte le parti interessate – ma non i singoli cittadini⁴⁵ – al provvedimento all'esame della commissione consiliare interessata, la richiesta di pareri scritti anche mediante l'invio di appositi questionari (art. 64.1). Allo stesso tempo, la Regione si impegna a promuovere la diffusione delle tecnologie utili a garantire a tutte le fasce della popolazione l'accesso alla consultazione.

Anche nel caso della legge umbra, l'esito della consultazione non è giu-

(44) G. SGUEO, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni Regionali*, II, 2011, pp. 559-575.

(45) *Ibidem*.

ridicamente vincolante, sebbene «i risultati della consultazione devono essere portati a conoscenza degli interessati, anche mediante la pubblicazione nel portale informatico del Consiglio regionale di tutte le attività conseguenti alla consultazione» (art. 66.2). Allo stesso modo, la Regione deve adoperarsi affinché il diritto alla partecipazione diventi effettivo. A questo fine, essa deve assicurare la più ampia pubblicità e informazione sulle attività dei propri organi, garantendo il diritto di accesso a tutti gli atti richiesti. Non solo. Essa assicura l'informazione su tutte le proposte di legge, di regolamento e di atti amministrativi di indirizzo e di programmazione. Infine, essa utilizza come canali privilegiati di informazione sia il Bollettino Ufficiale della Regione che tutti gli strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni e ogni altro strumento ritenuto adeguato (art. 67).

3.5 La legge regionale 28/2017 della Regione Puglia

Da ultimo, la Regione Puglia ha approvato la «Legge sulla partecipazione» n. 28 il 13 luglio 2017. In linea con quanto dichiarato nelle altre leggi, anche questa norma mira ad accrescere il capitale sociale dei territori per migliorare l'efficienza delle istituzioni pubbliche e promuovere le comunità. La legge vuole promuovere una cultura della responsabilità sociale, basata sulla nozione di cittadinanza attiva e uso condiviso dei beni comuni. A differenza delle altre esperienze, tuttavia, la Regione Puglia dichiara che la partecipazione è un diritto e un dovere delle persone. Inoltre, fin dall'art. 1 viene dichiarata l'intenzione di promuovere l'idea delle «città partecipate» e di una rete di Comuni a sostegno di pratiche di sussidiarietà.

La legge sulla partecipazione indica un metodo di governo basato sul coinvolgimento di cittadini, amministratori e attori sociali, culturali, economici, politici, scientifici, che avranno la possibilità di partecipare alla definizione della programmazione regionale e all'attuazione del programma di governo, nonché sulla sua verifica nell'arco della legislatura. Essa mira, inoltre, a creare una sinergia virtuosa tra partecipazione e rappresentanza riducendo la distanza percepita degli elettori rispetto agli eletti e promuovendo la capacità associativa e di rete dei cittadini e dei Comuni.

Come la legge toscana, anche la legge pugliese istituisce il dibattito

pubblico, obbligatorio in via preliminare, per le grandi opere (che comportano investimenti complessivi superiori a 50 milioni di euro) e per interventi di rilevante impatto territoriale, ambientale, urbanistico, paesaggistico, socio-economico, anche nel caso in cui si debbano esprimere pareri relativi ad opere pubbliche nazionali (art. 7). In particolare, il dibattito pubblico si svolge anche su opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi, come infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti ed aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione, trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi (art. 7.5).

Il dibattito pubblico e gli altri processi partecipativi devono svolgersi nell'arco di 6 mesi, e concludersi con un documento ufficiale. Eventuali decisioni difformi dagli esiti della partecipazione, da parte di organismi regionali, dovranno essere dettagliatamente motivate (art. 4.7).

La Giunta regionale adotta un programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi (art. 4). Tuttavia, Enti locali, scuole, università o altre pubbliche amministrazioni possono accedere ai finanziamenti stanziati per la realizzazione di processi partecipativi sulla base di un avviso pubblico. Possono, altresì, presentare domanda le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato senza scopo di lucro. Il programma della partecipazione è sottoposto al parere del Consiglio regionale durante la seduta annuale dedicata all'analisi di questo documento (art. 15).

Ai fini dell'attuazione del programma di governo, vengono istituiti alcuni dispositivi di monitoraggio, valutazione e verifica: si tratta dei *Town Meeting* annuali rivolti a Sindaci e amministratori locali (art. 8.3), e dei *Citizen meeting*, ossia incontri tematici su base territoriale a cui parteciperanno associazioni, *stakeholders*, esponenti della comunità scientifica e altri soggetti (art. 8.4).

La legge istituisce anche l'Ufficio della partecipazione (art. 5), una unità organizzativa in seno alla Giunta regionale con i compiti di predisporre il programma annuale della partecipazione, di seguire dal punto di vista amministrativo tutti i processi partecipativi finanziati, di gestire la piattaforma *web* appositamente creata dalla Regione. In questo caso, si tratta

di uno spazio sul *web* dedicato, collegato al portale istituzionale, a cui i cittadini e gli interessati potranno accedere per trovare ogni informazione relativa ai processi partecipativi avviati in Puglia.

L'art. 11 della legge prevede inoltre la nascita di un organismo di garanzia, istituito presso il Consiglio regionale con il nome di Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini. I suoi componenti sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi membri, tenendo conto anche della partecipazione delle minoranze. L'Osservatorio elabora orientamenti per la promozione dei processi partecipativi, valuta il rendimento e gli effetti di essi, verifica l'attuazione del programma annuale di partecipazione.

Infine, la Regione si impegna nella promozione della cultura della partecipazione approvando un bando finalizzato a selezionare soggetti e attività culturali da finanziare in ambito culturale e formativo su tematiche legate ai processi partecipativi (art. 16).

4. Un confronto fra le diverse esperienze

Sono numerosi i criteri che possono essere adottati per un confronto tra le diverse leggi regionali sulla partecipazione. Guardando al caso toscano ed emiliano-romagnolo, Mengozzi⁴⁶ propone i seguenti: 1) criteri ed obiettivi che le politiche della partecipazione si propongono di conseguire; 2) definizione di processi partecipativi/deliberativi; 3) soggetti che possono promuovere e attivare processi partecipativi; 4) fasi politiche in cui si possono attivare i processi partecipativi; 5) ambiti tematici e spaziali delle politiche che possono essere sviluppate tramite processi partecipativi; 6) grado di *empowerment* imputabile agli attori e individui coinvolti nei processi; 7) criteri di organizzazione dei processi; 8) criteri di obiettivo dei processi: finalità e risultati che i processi devono raggiungere.

Carson e Lewanski (2008) propongono, invece, di utilizzare i quattro principi basilari della partecipazione indicati nella seminale Dichiarazione

(46) A. MENGOZZI, *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 1, 2011, pp. 33-38.

zione di Brisbane delle Nazioni Unite del 2005⁴⁷. Questa dichiarazione è stata il frutto di un lungo lavoro di ricerca sulle diverse definizioni attribuite al concetto di impegno comunitario (“*community engagement*”). Una bozza della dichiarazione è stata sviluppata ai membri della *International Association of Public Participation* (IAP2) Australasia e successivamente discussa e finalizzata nell’*International Conference on Engaging Communities* tenutasi a Brisbane (Australia) nell’agosto 2005. I quattro principi identificati in questa dichiarazione sono i seguenti:

- integrità: presenza di chiarezza e onestà circa l’obiettivo e la portata del processo partecipativo;
- inclusione: garanzia che sia attribuita l’opportunità di esprimersi liberamente e di essere ascoltati a un’ampia gamma di valori e prospettive;
- deliberazione: garanzia che sia fornita una informazione sufficiente e credibile per il dialogo e la scelta oltre che margini di manovra per soppesare diverse opzioni, sviluppare una comprensione comune e apprezzare i rispettivi ruoli e responsabilità;
- influenza: possibilità che hanno le persone di contribuire a progettare il modo in cui parteciperanno e le possibilità di influenza sulle politiche e i servizi.

Da quanto riportato nella discussione precedente, è possibile vedere come le leggi declinino diversamente i quattro criteri, adottando soluzioni in parte diverse (tab. 3).

(47) Cfr. http://www.ncdd.org/exchange/files/docs/brisbane_declaration.pdf (ultima consultazione 1/9/2017).

Tab.3. Integrità, inclusione, deliberazione e influenza nelle leggi sulla partecipazione in Italia.

	Toscana l.r. 69/2007	Toscana l.r. 46/2013	Emilia-Romagna l.r. 3/2010	Umbria l.r. 14/2010	Puglia l.r. 28/2017
Integrità	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Istituzione di un'autorità garante per perseguire questi obiettivi.	Come l.r. n. 69/2007	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Istituzione di un tecnico di garanzia per perseguire questi obiettivi.	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Nessuna istituzione di un'autorità garante.	L'integrità è indicata tra gli obiettivi della legge. Istituzione di un Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini per perseguire questi obiettivi.
Inclusione	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati, tuttavia viene dato un rilevante peso a questo aspetto in chiave di credibilità del processo.	Come l.r. n. 69/2007	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati; è comunque garantita la possibilità di partecipazione a un numero di soggetti potenzialmente molto elevato.	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati.	Non ci sono prescrizioni circa gli interessi necessariamente rappresentati. La legge riconosce come titolari del diritto di partecipazione sia i soggetti identificati come tali dalle leggi toscane che dalla legge emiliano-romagnola.
Deliberazione	La legge promuove strumenti che vadano al di là della semplice consultazione.	Conferma dell'impianto della l.r. n. 69/2007, ma il dibattito pubblico diventa obbligatorio.	La legge promuove strumenti che vadano al di là della semplice consultazione.	La legge promuove strumenti di consultazione.	La legge promuove strumenti che vadano al di là della semplice consultazione e istituisce il dibattito pubblico obbligatorio.
Influenza	L'influenza non è garantita, ma le amministrazioni devono eventualmente spiegare il loro operato.	Come l.r. n. 69/2007	L'influenza non è garantita, ma le amministrazioni devono eventualmente spiegare il loro operato.	L'influenza non è garantita. Le amministrazioni devono solo impegnarsi a dare visibilità agli atti prodotti nei processi inclusivi.	L'influenza non è garantita, ma eventuali decisioni difformi dagli esiti della partecipazione, dovranno essere motivate.

Si consideri il caso del criterio dell'integrità⁴⁸. Da questo punto di vista, le diverse leggi rimarcano in diversi passaggi la volontà delle Regioni di permettere ai cittadini di esprimersi liberamente. La l.r. toscana 69/2007, per esempio, ricorda all'art. 3 che essa mira a «b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi; c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche; d) creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società». Queste parole sono riprese quasi interamente anche nella l.r. 46/2013, art. 1.2.b e c. e, curiosamente, anche nella l.r. 14/2010 della Regione Umbria.

Anche la Regione Emilia-Romagna attribuisce grande rilevanza all'integrità. Fin dall'art. 2.1, la legge evidenzia come la partecipazione serva ad «a) incrementare la qualità democratica delle scelte delle Assemblee elettive e delle Giunte, a livello regionale e locale, nel governo delle loro realtà territoriali e per quanto di loro competenza; b) creare maggiore coesione sociale, governando la conflittualità, facilitando l'individuazione di obiettivi e mezzi condivisi tra gli attori territoriali (...); c) operare per elevare la qualità delle risorse immateriali quali la fiducia collettiva, il sapere contestuale e le competenze di coordinamento attivabili soltanto con il confronto critico costruttivo, costante e inclusivo di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche».

Infine, la Regione Puglia declina il tema dell'integrità in modo leggermente meno astratto promuovendo sì la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi (art. 2, comma 1, punto a), ma anche specificando che essa serve a garantire «l'individuazione dei contenuti del programma di governo e dei documenti di programmazione, per seguirne l'attuazione o le eventuali modificazioni istituendo dispositivi istituzionali di monitoraggio e di verifica».

Altre differenze sotto il profilo dell'integrità possono essere identificate negli strumenti utilizzati per dare a queste dichiarazioni di intenti

(48) A. KADLEC, W. FRIEDMAN, *Deliberative Democracy and the Problem of Power*, in *Journal of Public Deliberation* 3(1), 2007.

un reale seguito. La Regione Toscana ha adottato lo strumento di maggiore garanzia, istituendo una Autorità regionale per la partecipazione (seppure organizzata in modo diverso, come si è visto, nelle due leggi). La Regione Emilia-Romagna ha invece preferito istituire un tecnico di garanzia scelto tra i dirigenti regionali. La Regione Puglia ha proposto di istituire un Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini formato da membri eletti dal Consiglio regione tra i suoi consiglieri regionali, scegliendo una soluzione maggiormente “politica”. Infine, la legge umbra non crea nessun organo di garanzia.

Per quanto riguarda il principio dell’inclusione⁴⁹, nessuna delle leggi considerate prescrive quali debbano essere gli interessi rappresentati nei processi inclusivi. Tuttavia, tutte le leggi declinano diversamente i soggetti potenziali interlocutori. La legge toscana 69/2007, per esempio, dichiara di mirare a «favorire l’inclusione dei soggetti deboli e l’emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati» (art. 2.2.g), concetto ribadito all’art. 1.2.g della l.r. 46/2013. Dove le due leggi toscane sono diverse è nell’elencazione dei titolari del diritto di partecipazione. La prima legge è, almeno sulla carta, maggiormente inclusiva, dando la possibilità di intervenire nei processi partecipativi ai cittadini residenti (anche stranieri o apolidi regolarmente residenti) nel territorio interessato da processi partecipativi stessi, alle persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato; ai toscani residenti all’estero quando si trovano in Toscana; e ad altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all’oggetto del processo. Queste due ultime categorie non sono riconfermate nella legge 46/2013, che subordina comunque la partecipazione delle persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio al via libera del responsabile del processo partecipativo.

Sotto il profilo dell’inclusione, la legge 18/2010 dell’Emilia-Romagna si differenzia non poco dalla legge toscana, attribuendo il diritto di partecipazione a «tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un

(49) L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 4, 2011, pp. 79-99.

atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente» (art. 3.1). Come sottolineato in precedenza, la Toscana sembra favorire la titolarità assegnata all'individuo, mentre l'approccio dell'Emilia-Romagna punta sulla totalità delle persone, delle imprese, delle associazioni. La legge umbra, dal canto suo, ribadisce la necessità di «favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati» (art. 1.3.g), anche in questo caso, riprendendo un passaggio delle leggi toscane. Tuttavia, definisce in modo molto vago i titolari del diritto di partecipazione alla consultazione (e solo dopo la modifica prodotta dalla l.r. 1/2016), come «i soggetti interessati nell'esercizio delle funzioni regionali» (art. 62.1). Una ulteriore soluzione è quella identificata dalla legge pugliese, che pare rivolgersi in prima istanza a soggetti collettivi, comprese le strutture amministrative. L'art. 2.2 rimarca la necessità di promuovere il confronto tra «i diversi attori territoriali, economici, del lavoro, sociali, culturali, scientifici (...) "nonché" con le proprie strutture amministrative, ivi comprese le agenzie regionali e degli Enti locali (...)». Il successivo art. 3.1, raccoglie e sintetizza invece le esperienze della prima legge toscana e della legge emiliano-romagnola in un articolo che, per la sua completezza, vale la pena riportare per esteso:

Per soggetti titolari del diritto di partecipazione si intendono coloro che possono intervenire nei processi partecipativi, ossia i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché le associazioni, le imprese, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, le quali hanno interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo o, comunque, quei soggetti che il responsabile del dibattito (...), ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo, come le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche.

Per quanto riguarda il criterio della deliberazione intenso nel senso specifico della Dichiarazione di Brisbane riportato più sopra, tutte le leggi, ad eccezione di quella umbra, cercano di promuovere l'adozione di strumenti che vadano al di là della semplice consultazione. Che vi rie-

scano, è oggetto di dibattito. Rispetto alla legge del 2007, la legge toscana del 2013, in particolare, riconosce l'obbligatorietà del dibattito pubblico nel caso di grandi interventi. Lo stesso approccio è adottato dalla legge pugliese, che stabilisce però, che il dibattito pubblico debba essere usato anche nelle fasi di elaborazione della programmazione regionale, con particolare riferimento al Piano di sviluppo regionale. Tutte le leggi, in ogni caso, lasciano ampi margini di scelta rispetto ai metodi utilizzabili per organizzare i processi inclusivi. Nel caso della Toscana e dell'Emilia-Romagna, le due Regioni con maggiore storia in materia, questa libertà ha consentito l'utilizzo di tecniche quali la giuria dei cittadini, il *town meeting*, il *world café* ed altre⁵⁰.

Tuttavia, in letteratura esiste una definizione più stringente della deliberazione di quella data dalla Dichiarazione di Brisbane. Floridia⁵¹ ricorda che deliberazione significa valutazione dei possibili corsi d'azione basata sul dialogo tra partecipanti che rappresentano diversi punti di vista. Dal punto di vista di questa seconda definizione, le due leggi toscane sono adamantine. La l.r. 69/2007 affida la gestione dei processi partecipativi a un soggetto neutrale e imparziale o comunque stabilisce che devono essere seguite modalità di gestione dei processi che assicurino neutralità e imparzialità (art. 15, comma 1, punto e). Ma non solo. Essa richiede che i processi organizzati siano basati sul criterio della inclusività delle procedure, con particolare attenzione alle condizioni che assicurano la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito (art. 15.1.f). Tali punti sono ribaditi con le stesse parole anche nella l.r. 46/2013 (art. 15.3). Un punto importante da sottolineare è che entrambe le leggi attribuiscono grande peso all'informazione e alla produzione di materiali divulgativi che siano rispettosi delle diverse opzioni oggetto di discussione (art. 15 l.r. n. 69/2007 e art. 15 l.r. n. 46/2013).

La legge emiliano-romagnola è assai più sfumata sotto il profilo deli-

(50) M. MORISI, C. PERRONE, *Giochi di potere: partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET, 2013.

(51) A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, cit.; A. FLORIDIA, *Un'idea deliberativa della democrazia: genesi e sviluppo di un modello teorico*, cit.; ma anche L. BOBBIO, *Tipi di deliberazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, XXXVIII(3), 2007, pp. 359-383.

berativo. L'art. 10.3, infatti recita che «Per processo partecipativo si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione (*sic*), ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione». Come conseguenza, per accedere al contributo regionale i processi partecipativi devono prevedere la sollecitazione delle realtà sociali, organizzate o meno, del territorio in questione, a qualunque titolo potenzialmente interessate dal procedimento in discussione, con particolare attenzione alle differenze di genere, di abilità, di età, di lingua e di cultura (art. 13.1.a). Infine, stando a quanto riportato all'art. 14.2, i processi partecipativi possono essere accompagnati da un comitato di pilotaggio che, tra i suoi compiti, ha quello di garantire il rispetto del principio d'imparzialità dei conduttori. Anche la legge pugliese ha un approccio deliberativo. Essa indica tra le sue finalità l'individuazione di obiettivi comuni e il raggiungimento di soluzioni condivise, ma anche la più completa ed esaustiva rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni, per giungere a una consapevole ponderazione dei differenti interessi pubblici e privati (art. 2.2). Tuttavia, seguendo l'approccio più istituzionale che caratterizza diversi passaggi della legge, la Regione Puglia riconosce anche a ciascuna lista che non ha espresso propri candidati nel Consiglio regionale un diritto di tribuna ad un suo esponente (art. 12). Come ciò si sostanzierà e quali ne saranno le conseguenze lo si vedrà dopo le prime applicazioni della legge.

Un punto in cui le leggi toscana, emiliano-romagnola e pugliese sono del tutto simili è quello dell'influenza⁵² attribuita ai risultati dei processi partecipativi. In tutte quattro leggi qui considerate (con l'eccezione della legge umbra, evidentemente) è chiaramente esplicitato il cosiddetto "*commitment obligation*" per cui le amministrazioni possono tenere

(52) A. KADLEC e W. FRIEDMAN, *Deliberative Democracy and the Problem of Power*, in *Journal of Public Deliberation*, 3 (1), 2007.

in parziale o nullo conto gli esiti dei processi partecipativi, ma devono darne esplicita motivazione. In questo modo, le leggi sulla partecipazione attribuiscono il potere decisionale finale alle istituzioni democraticamente elette e chiudono il cerchio tra democrazia deliberativa e democrazia rappresentativa⁵³.

5. *Conclusioni*

È ancora presto per dire chi tra i favorevoli o i contrari all'istituzionalizzazione della partecipazione abbia ragione. Per arrivare ad una risposta occorrerebbe sviluppare un ampio lavoro empirico di tipo comparativo. Ciononostante, vi sono buoni motivi per ritenere che l'Italia e le sue Regioni possano offrire a questo dibattito numerosi spunti. Da una parte, le diverse soluzioni utilizzate dalle diverse Regioni qui considerate mostrano quanto diverse possono essere le forme di istituzionalizzazione. Dall'altra, è plausibile immaginare che quella istituzionalizzazione ottenga esiti diversi in territori che presentano livelli di capitale sociale molto differenziati⁵⁴. Dall'altra parte ancora, le ricerche empiriche sui processi partecipativi nati in Italia a seguito dell'adozione delle diverse leggi sulla partecipazione possono aiutare gli studiosi a capire se sia possibile o meno promuovere la partecipazione attraverso un processo di istituzionalizzazione della democrazia partecipativa stessa. Ma la risposta a queste domande costituisce l'esito di una ambiziosa agenda per altre ricerche, ed esula dal ben più modesto contributo che qui si è voluto fornire.

(53) L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, pp. 11-26.

(54) R. CARTOCCI, *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2007.