

La democrazia deliberativa: l'esperienza delle regioni italiane

di

Cristina Equizi*

SOMMARIO: 1. Riflessioni generali sulle forme di partecipazione. 2. La democrazia deliberativa negli statuti regionali. 3. La democrazia deliberativa nella legislazione regionale. L'esempio della Regione Toscana.

1. Riflessioni generali sulle forme di partecipazione

Nel nostro ordinamento è pacifico 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 Repubblica 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

* *Dottore di ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi dell'Aquila.*

Intervento al convegno italo - francese, *"Democrazia deliberativa e rappresentanza politica. L'esperienza francese del débat public ed il dibattito sulla democrazia in Europa"*, Università degli studi dell'Aquila, 29 ottobre 2019.

¹ G. MARONGIU, *La democrazia come problema*, Tomo II, Bologna, 1994, 480.

fondante l'agire funzionalizzato dell'amministrazione.

Ma 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 interessi².

È da tale premessa che emerge l'importanza rinnovata della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, intesa come adozione di procedure di *deliberative democracy* in cui si ricorre allo scambio dialogico come modalità essenziale di formazione delle decisioni, 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 democratica³.

Per poter parlare di democrazia deliberativa è opportuno delimitare il suo ambito mettendola in rapporto con le altre forme di democrazia che sembrano possedere una più radicata tradizione definitoria. In primo luogo bisogna riferirsi alla *democrazia rappresentativa*, intesa come scelta da parte degli elettori di coloro che, rappresentandoli, sono autorizzati a prendere le decisioni in loro nome e per loro conto. In alcuni casi la decisione finale non è riservata ai rappresentanti ma è invece presa direttamente dagli stessi elettori, o perché l'ordinamento l'assegna loro in modo obbligatorio (es. i referendum che in alcuni Stati sono necessari per approvare fonti di rango costituzionale), o perché l'ordinamento permette ai cittadini di riappropriarsi di alcune scelte che normalmente sono attribuite ai rappresentanti (es. referendum abrogativo)⁴.

Tra le due modalità di espressione democratica – diretta e rappresentativa – se ne può individuare una terza – la *democrazia partecipativa* – che, pur riservando la decisione finale ai rappresentanti, vede l'intervento all'interno del processo decisionale dei destinatari della decisione stessa. Proprio perché la decisione resta – non solo formalmente ma anche sostanzialmente – nelle mani dei rappresentanti, l'intervento dei rappresentati non può essere inteso come oppositivo, ma necessariamente come collaborativo. Una collaborazione che non può prescindere dal principio di leale

² N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, 55.

³ G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n.69)*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2008.

⁴ N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Rivista catalana di dret public*, 2013.

cooperazione che, pur essendo stato enucleato dalla Corte costituzionale in ambiti diversi, ben si presta a descrivere anche il rapporto che deve intercorrere in questi casi tra i rappresentanti e la società⁵.

Occorre dunque inquadrare correttamente la nozione di democrazia deliberativa per distinguerla da quella di democrazia partecipativa, con cui spesso viene confusa. Il criterio differenziale può dirsi risiedere nel grado di incisività dell'esito di esse: vale a dire che nella democrazia partecipativa le persone coinvolte esplicano un'eventuale mera influenza sulla decisione finale, mentre nella democrazia deliberativa le persone coinvolte⁶ orientano la decisione finale che viene assunta nel tendenziale rispetto dei risultati emersi dal processo deliberativo.

Accanto ai concetti tradizionali – e contrapposti – di democrazia diretta e rappresentativa sono emerse più recentemente le nozioni di democrazia partecipativa (in cui il popolo partecipa al processo decisionale, anche se la decisione verrà assunta dalle assemblee elettive) e di democrazia deliberativa: quest'ultima va intesa non come forma di democrazia in cui il popolo delibera qualcosa, come ad esempio l'abrogazione di una legge⁷, bensì in un modo più sfumato che si ricollega alla terminologia di matrice anglosassone *deliberative democracy*⁸.

La concezione della democrazia deliberativa è stata elaborata fra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso nei contesti culturali del Nord-America e Nord-Europa e si è poi diffusa in altri Stati europei, ad esempio in Francia con la tematica del *débat public*⁹.

La democrazia partecipativa si presta così a ricomprendere istituti alquanto diversi tra

⁵ M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, 722.

⁶ Si usa volutamente la stessa espressione per indicare che le due forme di democrazia differiscono non riguardo all'elemento soggettivo, bensì riguardo agli effetti dell'attività espletata;

⁷ Invero il referendum abrogativo costituisce espressione di democrazia diretta;

⁸ P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

⁹ Disciplinato dalla legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 e dalla legge n. 202-276 del 27 febbraio 2002 che hanno previsto un'apposita *Commission nationale du débat public*: sul punto cfr. ad es. Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2006, 101 e ss. Per informazioni riguardo all'attività della suddetta commissione si consulti il sito www.debatpublic.fr. Più recentemente v. la legge n. 2012-1460 del 27 dicembre 2012 attuativa del principio di partecipazione. Il *débat public* è un momento di dialogo in cui chi ha interesse rispetto ad un progetto può informarsi ed esprimere le proprie idee, sotto la guida ed il controllo della CNDP ed in base a regole prestabilite. Il fine ultimo è legittimare democraticamente la decisione finale.

loro sotto molteplici profili. Vi sono infatti istituti ormai tradizionali quali la petizione, l'iniziativa legislativa popolare, il referendum consultivo ed altri che invece hanno una storia molto più recente quali: il bilancio partecipativo, il dibattito pubblico, ecc. Queste ultime sono esperienze che, almeno secondo parte della dottrina, rientrano nella categoria della *democrazia deliberativa* che è una forma di governo democratica, nella quale la volontà del popolo non viene espressa tramite l'elezione di rappresentanti (democrazia rappresentativa), ma direttamente dal popolo stesso, tramite la cosiddetta deliberazione. Democrazia deliberativa intesa, dunque, come sottoinsieme della democrazia partecipativa caratterizzata da due elementi: «da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione»¹⁰. Questi strumenti di democrazia deliberativa si sono diffusi all'interno di vari ordinamenti a partire dai primi anni '90 ed hanno ben presto trovato un loro riconoscimento anche a livello sovranazionale

Detto in altri termini, la democrazia deliberativa è una teoria e una prassi di governo dove la volontà dei cittadini non viene espressa tramite l'elezione di rappresentanti, ma direttamente dal popolo, attraverso un processo basato sulla discussione pubblica tra individui liberi ed eguali.

Come osserva Luigi Bobbio *"l'essenza della democrazia non consiste nella conta dei voti tra posizioni precostituite, secondo il principio di maggioranza, o nella negoziazione tra interessi dati, ma nella discussione fondata su argomenti tra tutti i soggetti coinvolti [...] Le numerose esperienze pratiche che si richiamano alla democrazia deliberativa si fondano perciò su due pilastri: da un lato l'uso del confronto argomentato, dall'altro l'inclusione di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione. La democrazia deliberativa è, quindi, una forma di democrazia partecipativa, ma i suoi contorni sono più circoscritti e più definiti. Esclude la pura e semplice azione di pressione dei movimenti o delle associazioni sulle istituzioni (che invece la democrazia partecipativa sembrerebbe ammettere) e pretende che tra i diversi punti di vista si instauri un confronto dialogico"*¹¹.

"Democrazia partecipativa" o "democrazia deliberativa" definiscono modelli partecipativi e procedure decisionali che possono essere integrate all'interno delle

¹⁰ Così L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006, 14, contra R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, cit., 111 e ss..

¹¹ L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 4, 2006.

istituzioni della democrazia rappresentativa. Non sono dunque modelli che possano essere ad essa contrapposti o parificati.

Possiamo convenzionalmente affermare che la democrazia partecipativa si riferisce ad una famiglia più ampia di concezioni, modelli ed esperienze, mentre quella deliberativa, può riferirsi più precisamente, ad uno specifico modello normativo, che trova le sue radici in alcuni filoni della filosofia e della teoria politica contemporanea e la sua espressione in una serie di tecniche ed esperienze partecipative che a quei criteri normativi cercano di avvicinarsi¹².

2. La democrazia deliberativa negli statuti regionali

La competenza degli statuti delle Regioni ordinarie a disciplinare gli istituti della partecipazione politica è radicata nell' art. 123 della Costituzione, tanto nel suo testo originario, quanto in quello risultante dalla revisione operata dalla legge cost. n. 1/1999.

Questo – sia nel testo approvato dall'Assemblea costituente nel 1947, sia in quello modificato nel 1999 – prescrive che lo statuto regionale preveda la presenza di uno strumento di intervento diretto dell'elettorato quale è il referendum¹³. Si tratta di una prescrizione generica che potrebbe riguardare sia istituti ascrivibili tra quelli di democrazia diretta (ad esempio, i referendum abrogativi o quelli approvativi), sia istituti che possono essere annoverati tra quelli di democrazia partecipativa (referendum consultivi).

Sin dal loro avvio, ad inizio degli anni '70, le Regioni ordinarie erano chiamate, nei rispettivi statuti, a disciplinare l'istituto referendario a livello regionale. Le previsioni contenute negli statuti del 1971 delusero tuttavia le aspettative di coloro che guardavano a questa come un'occasione per introdurre in Italia una ricca tipologia referendaria. Gli statuti regionali sul punto furono caratterizzati da una notevole omogeneità – anche in ragione dell'allora necessaria approvazione degli statuti da parte del Parlamento – e si limitarono a prevedere due tipologie di referendum: quello

¹² A. FLORIDA, *La democrazia deliberativa, dalle teorie alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2007, 636.

¹³ R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974, 2763 ss. voce *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 252 e ss.

abrogativo e quello consultivo. I vecchi statuti poi, a prescindere dagli obblighi costituzionali, prevedevano anche altri strumenti che la Costituzione aveva già riconosciuto a livello statale, quali: l'iniziativa legislativa popolare (art. 71, co. 2, Cost.) e la petizione (art. 50 Cost.). Questi istituti però a livello regionale, così come del resto anche a livello statale, hanno avuto poche applicazioni.

Nella prima vicenda statutaria regionale la dottrina aveva riposto molte aspettative. Si pensava che gli statuti avrebbero saputo dimostrare capacità progettuale e fantasia politica, assieme al desiderio di raccogliere la sfida per la creazione di un livello istituzionale intermedio dotato di caratteri suoi propri, peculiari e differenziati. In particolare, c'era la speranza di veder tracciare linee di collegamento tra la società politica e la società civile, innestando istituti di partecipazione popolare nell'impianto essenzialmente rappresentativo della forma di governo regionale¹⁴.

Sfortunatamente, le speranze furono mal riposte in quanto gli statuti regionali si limitarono solo a prevedere le forme di partecipazione "dettate" dal testo costituzionale e dalla legislazione statale. In quegli anni, la classe politica regionale, da poco formatasi, preferì non optare per un utilizzo esteso dell'istituto referendario. Fu anche per questo che si cedette il passo al cosiddetto "conservatorismo" riscontrabile soprattutto nella esclusiva possibilità, data dagli statuti, di limitare le ipotesi di referendum ai soli casi di abrogazione o consultazione.

La partecipazione popolare negli ordinamenti regionali sembrò avere nuovo impulso grazie alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Se in un primo momento le aspettative rimasero in parte deluse, non si può comunque non sottolineare un deciso cambio di passo rispetto al passato. Bisogna anche ricordare come la stessa Corte costituzionale non fu di grande aiuto nel momento in cui gli equilibri stavano mutando, basti ricordare la nota sentenza n. 379 del 2004 che ha ridotto notevolmente l'importanza delle innovazioni statutarie, elaborando l'ipotesi delle "non-norme" statutarie, e cioè della possibilità della presenza nello statuto di affermazioni solo apparentemente precettive, ma sostanzialmente dichiarative: vale a dire dichiarative di generiche, e non di normative, opzioni culturali.

¹⁴ M. LUCIANI, *Gi istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, 2006.

La sentenza ha scrutinato nel merito¹⁵ l'art. 15, comma 1, dello Statuto dell'Emilia-Romagna, secondo il quale *“La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare”*. In questo caso, nonostante il contenuto di largo principio della disposizione statutaria, la Corte non ha saputo o non ha voluto metterne in dubbio la giuridicità, sicché non ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta dal ricorso governativo.

Proprio in tema di partecipazione, e più specificamente di referendum, la Corte ha concesso agli statuti lo spazio più esplicito e più chiaro, affermando, nella sent. n. 372 del 2004, che *“la materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali”*¹⁶.

I nuovi statuti approvati, fra il 2004 ed il 2009, in dodici delle quindici regioni ordinarie italiane si sono preoccupati di fornire anzitutto un inquadramento di fondo agli istituti della partecipazione. Gli statuti, oltre agli istituti già menzionati, davano un certo rilievo, almeno nelle disposizioni di principio, al tema della partecipazione dei cittadini¹⁷. Sia le disposizioni statutarie di principio, sia le norme statutarie di disciplina diretta di vari meccanismi istituzionali, accolsero come base dell'organizzazione regionale il principio democratico, nella sua essenziale natura di prescrizione che richiede la derivazione dalla comunità dei governanti da procedure elettive.

A livello regionale, come è noto, la legittimazione democratica di tali autorità è duplice, in quanto investe sia l'organo legislativo - rappresentativo, sia il vertice del potere esecutivo regionale. Gli statuti appaiono tuttavia consapevoli dell'insufficienza di tali procedure a legittimare gli organi regionali e ricercano un completamento di esse in

¹⁵ Giungendo ad una declaratoria di infondatezza e non di inammissibilità per difetto di normatività della disciplina censurata;

¹⁶ M. LUCIANI, *Gi istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, cit.

¹⁷ N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit.

due diverse direzioni: da un lato in istituti che attribuiscono al corpo elettorale poteri di iniziativa, di stimolo e, in alcuni casi, di decisione diretta sulla generalità delle materie di competenza regionale, con le eccezioni che hanno cura di precisare; dall'altro con indicazioni di principio¹⁸ che dovrebbero favorire il concreto esercizio dei poteri affidati alle autorità di governo in uno stile che raccordi le istituzioni e le comunità che esse rappresentano.

Se gli istituti di democrazia rappresentativa e quelli di decisione e partecipazione popolare definiscono la titolarità dei poteri di governo nella Regione, i principi statutari ne indirizzano l'esercizio secondo criteri che dovrebbero assicurare che la sovranità - o più correttamente quel frammento di essa che è esercitato a livello regionale -, non solo provenga dal popolo, ma «appartenga» ad esso, secondo l'impegnativa formula utilizzata dall'art. 1 della Costituzione¹⁹.

Rispetto all'orizzonte storico e istituzionale della democrazia rappresentativa e della democrazia diretta, la democrazia deliberativa sembra offrire il rimedio a molti dei difetti collegati a queste due forme di espressione della volontà popolare emersi nel corso del tempo. Che ogni decisione pubblica debba essere presa previa adeguata deliberazione, - vale a dire, dopo aver attivato processi di partecipazione pubblica in cui sono presenti tutti quelli che vi hanno interesse attraverso scambio di argomenti e ragioni -, appare una pretesa degna della massima attenzione da parte di tutti coloro che credono nella democrazia intesa come arricchimento dell'individuo e ricerca delle soluzioni più ampiamente condivise per le questioni pubbliche²⁰.

E' facilmente riscontrabile come gli statuti regionali di nuova generazione dedichino alla partecipazione - pur con una certa diversità di accenti -, un titolo *ad hoc* che in vari casi precede la parte dedicata all'organizzazione istituzionale della Regione. E' generalizzato il riconoscimento dell'importanza della partecipazione a cui in alcuni casi si accompagna esplicitamente l'attribuzione alla Regione del compito di promuovere e incentivare la partecipazione stessa. Diffusa è la consapevolezza che essa ha come presupposto essenziale una ampia informazione. Più in generale, è

¹⁸ A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. CATELANI, E. CHELI, Bologna, 2008, 117-149.

¹⁹ M. OLIVETTI, "Il referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nelle regioni ordinarie italiane", in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 660.

²⁰ R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, 2017, in *federalismi.it*.

riconosciuto a carico degli organi regionali un obbligo di trasparenza e di informazione, importante anche per il consapevole esercizio del diritto di voto nel contesto della democrazia rappresentativa. I progressi tecnologici intervenuti negli ultimi anni permettono rispetto al passato una informazione decisamente più ampia a costi assolutamente sostenibili. Proprio in direzione di una maggiore informazione, grazie all'utilizzo delle reti telematiche, le Regioni, sia pure in modo estremamente differenziato, si sono mosse da tempo a prescindere dalle disposizioni contenute nei nuovi statuti.

Diffusa è anche la coscienza che la partecipazione risulta essere maggiormente difficoltosa per alcune categorie di soggetti e che quindi essa deve essere incentivata anche perché costituisce un mezzo di integrazione e di emancipazione. Di qui la presenza in molti statuti di espliciti riconoscimenti del diritto a partecipare a favore di alcuni gruppi di soggetti quali, ad esempio, i disabili, i cittadini della Regione residenti all'estero, gli stranieri regolarmente residenti in Regione, i minori e le donne.

Al di là della "forza" partecipativa riprodotta sulla carta, in realtà, gli statuti erano rimasti confinati al modello partecipativo nazionale e gli strumenti prescritti, debolmente sviluppati a livello regionale, minimamente riuscirono a rivitalizzare la democrazia diretta.

Di fatto, il regionalismo italiano, che trova nella storia repubblicana più ampia espressione nelle successive riforme costituzionali del 1999 e del 2001, non riesce a dare slancio ai meccanismi partecipativi ed a rafforzare il ruolo del popolo nonostante la riconferma dell'obiettivo costituzionale (in particolare l'art. 123, comma 1, Cost.) laddove vengono indicati tra i contenuti *necessari* dello Statuto regionale «l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione», al fine di «tracciare linee di collegamento tra società politica e società civile e di innestare potenti elementi partecipativi nell'impianto rappresentativo della forma di governo regionale»²¹.

Pertanto, erano proprio gli statuti delle Regioni a dover rispondere alle istanze di partecipazione e ad assicurare il dialogo tra la società e le istituzioni, traducendo in pratica l'"invito" prescritto dalla Costituzione e rompendo l'asse decisionale, Presidente - Giunta - Consiglio, mediante nuovi strumenti di partecipazione della

²¹ M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in AA. VV., *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'ATENA, Milano, 2008, 165.

società civile ai processi decisionali territoriali²².

Il riconoscimento della partecipazione non è però limitato alla partecipazione diretta dei cittadini ma è esteso anche agli enti locali (Province, Comuni) presenti sul territorio regionale. Questo avviene sia riconoscendo a tali enti un potere di iniziativa legislativa e di richiesta di referendum, sia attraverso l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali prevista dall'art. 123, co. 4 Cost.

Si tratta di un organismo collegiale che può intervenire nel procedimento legislativo solo attraverso pareri, essendo riservata al solo Consiglio regionale la competenza di approvare le leggi²³. Vari statuti riconoscono poi diritti di partecipazione alle decisioni pubbliche anche alle c.d. autonomie funzionali (camere di commercio, università) che, in qualche raro caso, hanno anche una rappresentanza all'interno dei Consigli delle autonomie locali²⁴.

Gli statuti regionali ordinari attualmente in vigore - adottati a partire dal 2004 dopo che la concezione di democrazia deliberativa si era già diffusa -, non menzionano espressamente, anche se tutti prevedono (oltre che i vari istituti di democrazia diretta, come i referendum), la democrazia partecipativa, in quanto sanciscono il diritto alla partecipazione sia in generale, spesso dedicando ad essa un intero articolo, sia in particolare in due ambiti specifici. Parecchi statuti la prevedono durante il procedimento amministrativo e qualche statuto la prevede anche nell'esercizio dell'attività legislativa.

In generale, è possibile distinguere all'interno degli statuti regionali, due diverse accezioni di partecipazione popolare. Da un lato, quella che potremmo chiamare concezione estensiva la ritroviamo, oltre che nell'art. 15 dello statuto della Regione

²² N. RODEAN, *L'iniziativa legislativa popolare e l'asimmetrica regolamentazione nell'ambito regionale* in *Diritti regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465 - 2709, anno 2016, fascicolo II.

²³ Secondo l'art. 121, comma 2, Cost.: «Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere».

²⁴ Bisogna però sottolineare come, diciotto anni dopo l'entrata in vigore della revisione del Titolo V, «i CAL vivono una condizione di marginalità che porta a interrogarsi sulle cause che rendono l'ordinamento italiano sostanzialmente restio ad assimilare il ruolo costituzionale di sedi istituzionali preposte a costruire le fonti legislative attraverso il dialogo tra più soggetti territoriali», così F. PIZZOLATO, *In mezzo al guado: i CAL e il sistema delle autonomie*, in *Jus on line*, 3, 2017, 178.

Emilia-Romagna²⁵, nell'art. 4 dello statuto della Calabria, secondo il quale *“La Regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni”*²⁶ e *“a tal fine, la legge stabilisce procedure e criteri idonei per rendere effettiva la partecipazione, assicurando servizi e strutture regionali e prevedendo la consultazione di organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse”*²⁷.

E' facilmente constatabile come, in queste disposizioni, la partecipazione sia intesa in senso molto ampio, ossia come generica partecipazione alla “vita” delle istituzioni e come apertura alla “consultazione” della società civile.

Nella concezione che potremmo chiamare restrittiva, invece, essa coincide con la compartecipazione ai processi decisionali pubblici ovvero con l'assunzione di responsabilità decisionali pubbliche. E' quanto accade all'art. 20 dello statuto della Regione Umbria, dove si stabilisce che *“la Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali”*²⁸ e che *“la partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione”*²⁹.

Anche nell'art. 72 dello statuto della Regione Piemonte viene stabilito che *“sono istituti della partecipazione:*

- a) l'iniziativa popolare;*
- b) l'iniziativa degli enti locali;*
- c) il referendum abrogativo e consultivo;*
- d) l'interrogazione rivolta agli organi della Regione dagli enti locali, dai sindacati dei lavoratori e dalle organizzazioni di categoria a carattere regionale e provinciale;*

²⁵ Il suddetto art. al comma 1 prevede: *«La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare».*

²⁶ Art. 4, co. 1, Statuto Regione Calabria.

²⁷ Art. 4, co. 2, Statuto Regione Calabria.

²⁸ Art. 20, co. 1, Statuto Regione Umbria.

²⁹ Art. 20, co. 2, Statuto Regione Umbria.

e) la petizione di singoli cittadini, di enti e di associazioni”³⁰.

La democrazia deliberativa, dunque, è desumibile dalle previsioni degli stessi statuti regionali, come quelli del Piemonte, dell’Umbria e dell’Abruzzo, ma soprattutto in quelli dell’Emilia-Romagna e della Basilicata.

Una previsione molto generica si legge nello statuto del Piemonte, il cui l’art. 86 prevede che la Regione può deliberare la consultazione di particolari categorie e settori della popolazione (addirittura di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto sedici anni), su provvedimenti di loro interesse.

Tale disposto evoca solo indirettamente la democrazia deliberativa poiché prevede una possibile attività meramente consultiva: invero la suddetta consultazione può essere realizzata o meno e, in caso lo sia, la volontà espressa dalle persone consultate non produce un effetto nemmeno parzialmente vincolante sugli atti che verranno adottati dalla Regione. Degli aspetti caratterizzanti della democrazia deliberativa non sussiste l’aspetto deliberativo, mentre quello democratico (cioè il coinvolgimento delle persone interessate) sussiste, ma in misura circoscritta dato che la consultazione si rivolge a particolari categorie o settori della popolazione, mentre l’aspetto democratico esigerebbe che si consultassero tutte le persone interessate.

Parla di consultazione lo statuto dell’Umbria all’art. 20, comma 2, contenente un rinvio alla legge regionale riguardo alla disciplina delle forme di consultazione; ma il comma 1 del medesimo articolo dispone che «la Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all’esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali».

Questa disposizione, pur riferendosi alla democrazia partecipativa anziché a quella deliberativa, è rilevante perché tende a garantire la partecipazione a tutte le funzioni regionali (non solo a quelle amministrative), e a caratterizzarla in modo pregnante, assimilandola alla democrazia diretta: non a caso questa viene menzionata nel primo inciso della disposizione accanto alla inclusione sociale, concetto connesso – e strumentale – alla democrazia in tutte le sue forme³¹.

³⁰ M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, cit.

³¹ Malgrado il notevole rilievo della consultazione, che costituisce «uno strumento di natura procedimentale volto a realizzare processi decisionali inclusivi», lo statuto umbro dedica ad essa

Meno generica (perché non parla di consultazione) è la previsione dettata dallo statuto dell'Abruzzo, il quale nell'art. 12, comma 3, stabilisce che la Regione «assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa».

Da tale disposto emerge chiaramente la nozione di democrazia deliberativa nei suoi due aspetti: democratico, nel senso di coinvolgere le persone interessate (con la precisazione che devono organizzarsi, anche se temporaneamente); e deliberativo, che si concreta nello scambio e nella discussione pubblica di idee e suggerimenti in materie di spettanza regionale. In questo ultimo caso, la discussione riguarda anche le scelte programmatiche, non solo le attività esecutive ad esse³².

Più precisa risulta essere la disciplina contenuta nello statuto dell'Emilia-Romagna che dedica l'intero art. 17 all'istruttoria pubblica disponendo quanto segue: «nei procedimenti di formazione di atti normativi o amministrativi a carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, indetta dal Consiglio regionale anche su richiesta di almeno cinquemila persone; l'istruttoria si svolge in forma di contraddittorio pubblico cui, anche tramite o con l'assistenza di un esperto, possono partecipare – oltre ai consiglieri regionali e alla giunta regionale – associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale ed il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie; l'articolo in esame rinvia infine alla legge la disciplina delle modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica».

Da questo articolo emergono i due elementi (democratico e deliberativo) caratterizzanti la democrazia deliberativa, la cui presenza è ravvisabile anche nello statuto abruzzese (art. 12). Nello statuto dell'Emilia-Romagna, a differenza di quello abruzzese, si parla più propriamente di istruttoria pubblica³³, ma se da un lato si può constatare che essa è sì facoltativa - cioè può essere effettuata o meno a discrezione dell'organo cui compete

«un'attenzione[...]piuttosto scarna[...]limitandosi a rinviare alla legge regionale», così A. VALASTRO, *Gli istituti e le garanzie della partecipazione nello statuto e nelle politiche*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, a cura di M. VOLPI - F. CLEMENTI, Torino, 2016, 106 e ss.

³² P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, cit.

³³ Lo statuto demanda alla legge regionale il compito di istituire l'Albo Regionale della Partecipazione e Consulte tematiche nonché di individuare ulteriori meccanismi di consultazione;

adottare il provvedimento finale (Consiglio regionale) -, dall'altro bisogna sottolineare la previsione secondo la quale l'atto deve essere motivato con riguardo all'esito dell'istruttoria. Si prospettano dunque due possibilità: se l'atto recepisce le risultanze istruttorie, la motivazione si limiterà al richiamo agli esiti dell'istruttoria; se invece l'atto dispone in difformità da quelle risultanze, la motivazione assumerà un valore pregnante giacché dovrà dar conto delle ragioni in base alle quali l'organo competente ad adottare l'atto si è discostato dall'esito dell'istruttoria svolta, disattendendo le valutazioni emerse a livello popolare.

Ancora più precisa è la disciplina racchiusa nello statuto della Basilicata il quale, risentendo forse dell'eco che la tematica della democrazia deliberativa ha avuto negli anni, ha dedicato l'art. 13 alla partecipazione "politica", stabilendo che la «*Regione ravvisa nella partecipazione democratica il momento fondamentale per la determinazione della politica regionale*», e prevedendo anche nell'art. 16 la cosiddetta istruttoria pubblica³⁴. Il disposto sancisce che «*nei procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale*»; il medesimo articolo precisa che «*il provvedimento adottato a conclusione della suddetta istruttoria è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie*»³⁵ e demanda alla legge regionale la disciplina dei casi in cui può procedersi all'istruttoria pubblica, oltre agli aspetti procedurali di quest'ultima.

Come lo statuto dell'Emilia Romagna, anche quello della Basilicata evoca la democrazia deliberativa nelle forme dell'istruttoria pubblica, prevista come facoltativa, ma esplicante effetti sul provvedimento finale nel senso che l'organo adottante quest'ultimo deve motivarlo, tanto se si conforma alle risultanze istruttorie quanto se si discosta dalle medesime.

A differenza di quello emiliano, lo statuto della Basilicata prevede l'istruttoria pubblica solo per gli atti amministrativi generali ma non per quelli normativi, e stabilisce che debbano essere disciplinati con legge sia i casi nei quali è effettuabile l'istruttoria

³⁴ M. ROSINI, *Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2016, 15.

³⁵ Art.16, co. 2, Statuto Regione Basilicata.

pubblica (che vengono così sottratti alla discrezionalità dell'organo adottante i provvedimenti) sia le procedure secondo cui la medesima deve svolgersi.

3. La democrazia deliberativa nella legislazione regionale. L'esempio della regione Toscana

Sono numerose le leggi che in diverse Regioni hanno disciplinato la partecipazione in alcuni settori specifici, come, ad esempio: pianificazione territoriale, assistenza, sanità, commercio, turismo ed industria.

Le leggi regionali concernenti la democrazia deliberativa regolano vari modi d'esercizio di quest'ultima. Secondo il criterio della crescente rilevanza, possono individuarsi:

- a) una forma pregnante di consultazione;
- b) processi partecipativi altamente strutturati (che si differenziano da generiche forme di partecipazione);
- c) il dibattito pubblico nonché l'istruttoria pubblica³⁶.

La Regione Toscana è stata la prima ad approvare una legge generale sulla democrazia deliberativa. La legge n. 69 del 27 dicembre 2007 recante «*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*» è frutto di un procedimento di tipo deliberativo ed ha costituito un importante esempio anche per le altre regioni.

Essendo una legge senza precedenti nell'ordinamento italiano, il legislatore regionale toscano ha pensato bene di approvare una c.d. "*sunset law*", con l'obiettivo di valutare attentamente i risultati. Questa è risultata essere l'unica, in Italia, ispirata al concetto di partecipazione come una "fase" ordinaria del processo decisionale e all'idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all'esito del processo partecipativo³⁷.

Nella fase di elaborazione diverse furono le reazioni: da un lato, coloro che temevano una maggiore rigidità dei processi di mobilitazione della società civile; dall'altro, le preoccupazioni degli amministratori sulle decisioni da assumere, per i quali la

³⁶ P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, cit.

³⁷ Giunta Regionale, Settore "Politiche per la partecipazione", Contributo all'indagine conoscitiva e al processo di valutazione sulla legge regionale 69/2007, luglio 2012;

partecipazione rischia di rivelarsi solo un ulteriore fattore di rallentamento e vischiosità del lavoro delle istituzioni. Proprio per questo si è immaginata questa prima disposizione come uno strumento di incentivazione istituzionale, teso a favorire la diffusione e la sperimentazione di nuove pratiche partecipative.

La legge toscana, non "impone" la partecipazione, non appesantisce con ulteriori norme e procedure processi decisionali che, già in sé, si presentano spesso complessi e faticosi. Non "prescrive" una partecipazione, quale che essa sia, ma offre risorse ai soggetti sociali e ai governi locali che vogliano misurarsi con la costruzione di processi decisionali innovativi³⁸.

Il senso della legge lo si percepisce bene dagli obiettivi:

- *«contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa»;*
- *«promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi»;*
- *«rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche»; «contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società»; e poi ancora:*
- *«valorizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della democrazia deliberativa, contribuire alla parità di genere, favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione degli interessi diffusi o poco rappresentati, promuovere la diffusione delle esperienze di partecipazione».*

La legge toscana riconosce la possibilità di partecipare ai processi deliberativi a tutti i soggetti che risiedono nel territorio regionale, compresi gli stranieri e gli apolidi, purché regolari, ed anche coloro che vi lavorano, studiano o soggiornano³⁹ - i quali devono comunque avere un interesse al territorio o all'oggetto del processo deliberativo ed il loro contributo deve essere ritenuto utile dal responsabile del dibattito pubblico.

Essa si articola fundamentalmente su due tipologie partecipative:

³⁸ A. FLORIDA, *Democrazia deliberativa, cosa sta accadendo in Toscana, voce partecipazione, regione.toscana.it.*

³⁹ Art. 2, l.r. 69 del 2007.

- a) il dibattito pubblico regionale;
- b) i progetti deliberativi locali «diversi dal dibattito pubblico».

In entrambi i casi un ruolo essenziale nel procedimento è svolto dall’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione che, da organo monocratico quale era nella legge n. 69/2007, diventa⁴⁰ organo collegiale composto da tre membri a cui si aggiunge, per i processi deliberativi che riguardano il governo del territorio (e nel caso in cui non ne faccia già parte), anche il garante regionale della comunicazione previsto dalla legge toscana n. 1/2005⁴¹.

Nel suo assetto complessivo la legge 69/2007 puntava a perseguire tre obiettivi di più ampia portata.

Innanzitutto estendere la forme di “partecipazione istituzionale”, ossia di partecipazione alla decisione pubblica da parte dei cittadini, e più in generale di tutti coloro che a vario titolo hanno un legame formale o sostanziale con un territorio⁴². L’assunto è che la discussione con soggetti portatori di saperi, ancor prima che di interessi, possa determinare un miglioramento della qualità della decisione, evitando al contempo quei conflitti che nel momento esecutivo spesso paralizzano l’attività dell’amministrazione⁴³.

In quest’ottica, la legge è stata imperniata sulla democrazia partecipativa, che la dottrina distingue secondo tre elementi caratterizzanti.

In primo luogo l’irrelevanza della titolarità di una situazione giuridica qualificata, differentemente da quanto connota la partecipazione nel procedimento amministrativo.

In secondo luogo, l’obbligo di una prestazione personale diretta, sotto forma di un’interazione tra persone e istituzioni strutturata e prolungata, non occasionale o limitata, come invece accade per la democrazia diretta, di fatto circoscritta all’espressione di un voto o all’adesione ad un testo.

In terzo luogo, la tendenziale mancanza di vincoli formali sulla decisione adottata dall’amministrazione, che dovrà motivare scelte difformi dall’esito del processo partecipativo e gestirne le conseguenze politiche, secondo una logica che, senza

⁴⁰ Modifica apportata con la l.r. n. 46 del 2013.

⁴¹ N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, cit.

⁴² L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2011, 165 e ss.

⁴³ A. FLORIDA, *La democrazia deliberativa: teoria, processi e sistemi*, Roma, 2012, 201 e ss.

imporre, tende a “legare le mani” al decisore pubblico⁴⁴.

Il secondo obiettivo perseguito dalla legge è stato quello di rendere la democrazia partecipativa un elemento strutturale del processo decisionale politico, dandole pertanto una dimensione organica, tendenzialmente estesa a tutte le politiche pubbliche anziché solo settoriale, come tradizionalmente accade, specie nell’ambito del governo del territorio.

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

Nella sua struttura, la legge si componeva di due istituti, il dibattito pubblico per “grandi interventi”⁴⁵ e il sostegno ai processi partecipativi⁴⁶.

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, il legislatore 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 regionale⁴⁷.

Negli anni è poi intervenuta una nuova legge regionale a modifica di quella del 2007, la

⁴⁴ M. CIANCAGLINI, *Un’ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014.

⁴⁵ Ripresa dalla prima versione del *débat public* francese (la così detta “*loi Barnier*”). Si presentava come un’articolata discussione sulle modalità di realizzazione di grandi interventi dotati di un rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale o economico (art. 8, c. 5);

⁴⁶ Il sostegno - finanziario, metodologico o informativo - ai processi partecipativi concerneva progetti di rilievo locale (art. 14), i cui contenuti e le cui modalità partecipative erano rimesse all’autonomia dei proponenti;

⁴⁷ G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale toscana che promuove la partecipazione all’elaborazione alle politiche regionali e locali, l.r. 27 dicembre 2007, n. 69*, in *Le istituzioni del federalismo* 1, 2008.

l.r. n. 46/2013: *“Dibattito pubblico e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche locali e regionali”*. Il dibattito pubblico viene affrontato partendo proprio da quelle pratiche da sempre considerate "migliorabili": indeterminatezza dell'istituto, scarsa capacità di definizione della fattispecie presupposta, discrezionalità nell'attivazione, eccessiva anticipazione dello svolgimento rispetto alle fasi procedurali. Dal primo punto di vista la l. n. 46/2013 definisce il dibattito pubblico come un *“processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione”*, indicando chiaramente, nella scansione delle tre fasi, che il presupposto per una seria partecipazione è la conoscenza critica e dialogica⁴⁸.

In secondo luogo la legge incardina il dibattito pubblico su opere, progetti, interventi che *«assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica»*.

E' importante sottolineare che *«la partecipazione all'elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali costituisce un aspetto qualificante dell'ordinamento toscano»*. Questa affermazione è interessante per diversi motivi. In primo luogo essa comincia a definire l'ambito dei processi partecipativi e sottolinea come la partecipazione non concerne solo la formazione degli atti amministrativi ma, in generale, la definizione delle politiche regionali e, quindi, può avere ad oggetto anche gli atti normativi regionali. Non è quindi escluso che il processo partecipativo possa riguardare anche la predisposizione di atti normativi. In ogni caso, forse, l'aspetto più denso di significato sta nel fatto che la partecipazione è considerata un aspetto che *«qualifica l'ordinamento regionale»*. In tale affermazione emerge tutta la complessità del concetto di partecipazione che è un principio in grado di caratterizzare l'ordinamento nel suo complesso.

Nello stesso modello costituzionale la partecipazione costituisce un principio ed un fine che definisce la forma dello Stato in senso democratico - sociale, descrive il rapporto tra Stato e società e si pone come il principale strumento di trasformazione sociale⁴⁹.

⁴⁸ Cfr., L. BOBBIO, *Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova*, in *Astris rass.*, 9, 2010.

⁴⁹ Secondo l'art. 3, comma 2 Cost.: *«E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno*

L'art. 3 della Costituzione individua un modello dinamico di società verso il quale l'ordinamento della Repubblica deve tendere ed indica un progetto all'interno del quale la Costituzione stessa, preso atto della discrepanza tra l'idea di società prefigurata e la realtà esistente, promette la trasformazione sociale mediante la partecipazione⁵⁰.

La partecipazione è riconosciuta come un "diritto" attribuito a tutti i cittadini. Proprio come la precedente legge del 2007, pare esserci una tendenza a soggettivizzarla⁵¹, ovvero, a riconoscere esplicitamente la partecipazione come "diritto" esercitabile da ogni "individuo" che abbia un unico requisito: un legame con il territorio nel quale viene adottata la decisione cui si intende partecipare o un qualche interesse all'adozione della decisione. È stato adottato un criterio di massima inclusività che all'art. 2, stabilisce che titolari del diritto di partecipazione sono i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi, regolarmente residenti, le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato e tutte le altre persone che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del procedimento partecipativo e che sia utile far intervenire nel processo partecipativo stesso. Il riconoscimento del diritto in questione prescinde dalla possibilità di far valere una posizione giuridicamente qualificata e sotto questo profilo la disciplina legislativa si discosta dallo Statuto che, al contrario, riconosce «la partecipazione dei [soli] cittadini» (art. 72, comma 1)⁵².

La regione toscana non sembra ignorare i profili di criticità, infatti, considerando che è molto difficile - se non impossibile - coinvolgere tutti gli interessati⁵³, ha previsto meccanismi di selezione che siano il più possibile inclusivi. Tra le soluzioni possibili prospettate, ha optato per il criterio della massima inclusività, attribuendo un ruolo fondamentale all'Autorità garante per la partecipazione anche in ordine alla correttezza del metodo per selezionare gli interessi coinvolti.

sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

⁵⁰ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Rivista AIC*, 2013.

⁵¹ M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione*, Milano, 2012, 152 e 165 ss.

⁵² L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, 4, 2011.

⁵³ A. MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 273.

Come anticipato, la legge toscana contiene una nuova disposizione che stabilisce l'obbligo di svolgimento del dibattito pubblico per le opere di iniziativa pubblica (quindi anche se realizzate con capitale privato in regime di partenariato pubblico-privato), anche nel caso in cui la competenza regionale si limiti alla sola localizzazione di un'opera statale⁵⁴. Essa ha dunque reso obbligatoria l'apertura del dibattito pubblico per la realizzazione di determinate opere e ha introdotto un importante principio, ossia, che le spese relative all'informazione dell'opinione pubblica ed al rapporto con i cittadini devono essere considerate una voce essenziale all'interno del progetto di investimento. In questo modo ogni soggetto, pubblico o privato, che intenda realizzare un'opera - di rilevante impatto, sociale ed economico sul territorio - deve considerare il rapporto con la comunità di riferimento come un aspetto ineludibile della progettazione⁵⁵.

Il modello così proposto si rifà chiaramente al paradigma francese, in una chiave sia statica che dinamica. Statica, perché la legge francese n. 2002-276 - *testo normativo statale in materia di dibattito pubblico* -, comprende discussioni obbligatorie e facoltative, distinte secondo parametri quantitativi determinati. Dinamica, perché anche la legislazione francese è arrivata gradatamente all'obbligatorietà, considerando che il primo testo normativo sul dibattito pubblico, la cosiddetta "*Loi Barnier*" (1995-101), prevedeva solo la possibilità del dibattito, tantoché lo scarso utilizzo dell'istituto indusse il legislatore all'introduzione di ipotesi obbligatorie⁵⁶.

La l.r. 46/2013 ha adoperato una sostanziale revisione dell'istituto del dibattito pubblico che è rappresentata dalla posticipazione del suo inizio, il cui termine è spostato dalla conclusione della progettazione preliminare, che resta la fase comunque ritenuta preferibile, a quella immediatamente antecedente l'approvazione della progettazione definitiva (art. 8, co. 2). L'obiettivo è naturalmente quello di agevolare discussioni anche in fasi avanzate del procedimento di progettazione, ma ancora in tempo per incidere effettivamente sulla decisione finale.

Un obiettivo della revisione del 2013 è stato sicuramente quello di snellire il

⁵⁴ M. CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana 46/2013*, cit.

⁵⁵ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit.

⁵⁶ Cfr. P. Zèmor, "*Pour un meilleur débat public*", Parigi, 2003.

procedimento e di proporzionare più adeguatamente l'organizzazione del processo partecipativo rispetto all'oggetto della discussione, rendendo al contempo più trasparente la relazione tra esiti del processo partecipativo e decisione finale. E' stato inoltre previsto che la motivazione deve essere resa in forma pubblica e deve avere un contenuto puntuale, da un lato, per restituire gli esiti del processo partecipativo a tutta la popolazione interessata, dall'altro, per evitare, specie in attività di pianificazione piuttosto complesse, di scaricare sulle persone l'onere di comprendere in quale misura gli esiti della discussione siano accolti.

Il processo di consolidamento attuato dalla regione toscana ha rafforzato, in estrema sintesi, l'idea che la democrazia partecipativa, aumentando la qualità dell'istruttoria delle principali scelte pubbliche attraverso il coinvolgimento di saperi differenti e l'emersione di fatti e osservazioni ulteriori rispetto a quelli recati dai titolari di interessi qualificati, consenta all'amministrazione di assumere decisioni più razionali, attuando proprio i principi di cui all'art. 97 Cost., arricchendo in tal modo la finalizzazione dell'azione burocratica al pubblico interesse e in ultima analisi rafforzando il circuito della rappresentanza⁵⁷.

⁵⁷ V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, cit.