

MODELLI PROCEDIMENTALI DI PARTECIPAZIONE ALLE PROCEDURE DI REGOLAZIONE GENERALE SU SCALA REGIONALE

GIANLUCA SGUEO*

Sommario. 1. Le garanzie endo-procedimentali tra legislazione nazionale di principio e procedimenti regionali. I margini di discrezionalità del Legislatore regionale – 2. Il piano della ricerca – 3. Moduli procedimentali a composizione mista, funzioni consultive e integrazione variabile. Il caso dei laboratori di pianificazione partecipata nella Regione Campania – 4. I *fora* per le consultazioni nella Legge regionale lombarda sul governo del territorio – 5. Gli organismi consultivi e i laboratori di partecipazione della Regione Calabria – 6. Oltre la pianificazione territoriale. Il caso dei comitati consultivi per la sanità della Regione Sicilia – 7. La gestione delle garanzie partecipative attraverso organismi indipendenti. La Consulta regionale della sanità siciliana – 8. Il Comitato permanente per l'internazionalizzazione della Regione Lazio – 9. L'Osservatorio lombardo per la programmazione territoriale – 10.1 Il modello toscano delle autorità indipendenti. Le strutture della partecipazione – 10.2 Le procedure partecipative – 11.1 Dalle strutture alle procedure. L'istruttoria pubblica sugli atti normativi e amministrativi generali in Emilia Romagna – 11.2 Commissioni permanenti e commissioni speciali – 12. L'istruttoria pubblica nella formazione del Piano paesaggistico regionale sardo – 13. L'economia partecipata nella Regione Lazio – 14. Un percorso in espansione? Brevi note conclusive

1. Le garanzie endo-procedimentali tra legislazione nazionale di principio e procedimenti regionali. I margini di discrezionalità del Legislatore regionale

La prima disciplina organica del procedimento amministrativo in Italia è stata introdotta con la Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*” (d’ora in avanti, Legge 241). Più recentemente, con le Leggi n. 15 e n. 80 del 2005, il novero dei principi posti a presidio del corretto svolgimento del procedimento amministrativo ha subito un ulteriore, e rilevante, ampliamento. La novella ha arricchito – *inter alia* – il numero e la qualità degli istituti che garantiscono l’esercizio dei diritti endo-procedimentali in favore dei portatori di interessi rilevanti, coniugando le esigenze di efficienza e buon andamento con quelle, rinnovate, di democraticità dei processi decisionali.

In linea di principio, la (ri)modulazione dell’ordine dei rapporti tra cittadino e potere pubblico ha richiesto l’applicazione uniforme dei principi enunciati nella Legge 241 attraverso tutti i livelli di governo, centrale, regionale e locale. Ne è disceso, quanto specificamente ai secondi, un limite all’ammissibilità di regimi derogatori ai livelli minimi di tutela posti dal Legislatore nazionale, allorché producessero sperequazioni nei confronti delle comunità interessate dall’attività amministrativa su base territoriale.¹

* Laureato in Giurisprudenza (Università degli studi di Roma, La Sapienza) e Scienze della pubblica amministrazione, *summa cum laude* (Università della Tuscia, Viterbo). Dottorando in diritto amministrativo presso l’Università degli studi di Lecce. Dal gennaio 2009: *Enseignant-chercheur invité* presso l’*Institut d’Etudes Politiques*, Parigi. L’autore è il solo responsabile dei contenuti. Per commenti: gisgueo@yahoo.it.

¹ Questo modello di amministrazione procedimentale su due livelli – statale, quanto alla definizione dei principi e degli *standards* minimi di tutela; decentrato, invece, quanto alla determinazione delle modalità di esercizio delle funzioni – trova riscontro anche in altre Leggi dello Stato. Ad esempio, nella Legge n. 59 del 1997. L’articolo quarto, ai commi primo e quinto, attribuiva al Legislatore regionale il potere di trasferire o delegare a Province o Comuni ogni funzione che non richiedesse l’esercizio unitario a livello regionale. Nel farlo, l’articolo aggiungeva che fosse spettanza delle Regioni individuare i livelli ottimali di esercizio delle funzioni, concordandole con gli enti interessati. Sul punto Cfr. L. SAPORITO, P.M. NAPOLITANO, *Istituzioni di diritto regionale*, vol. II – *L’organizzazione. Regioni ed Europa*. Padova, 2001, pagg. 23 ss. Si vedano anche A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Regione*, voce in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pagg. 4968 ss. Il tema del giusto procedimento nelle procedure amministrative di competenza regionale è, comunque, risalente. Già prima della Legge 241 la dottrina si era

Il dettato dell'articolo 29 della Legge 241 è, in merito, puntuale. In esso è previsto che le disposizioni legislative ivi contenute si applichino, *in primis*, a tutte le Amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali; in tema di giustizia amministrativa, invece, l'applicazione si estende a tutte le Amministrazioni pubbliche. Comprese, dunque, quelle regionali e locali. Il comma secondo dell'articolo, poi, è dedicato espressamente ai rapporti tra i diversi ordini di governo. La norma chiarisce che alle Regioni e agli enti locali è concesso di regolare lo svolgimento dei procedimenti amministrativi (nell'esercizio delle funzioni di propria spettanza) nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni contenute nella Legge 241. Questi principi – di natura, peraltro, incrementale, in ragione delle possibili future integrazioni in favore della disciplina comunitaria, al cui diretto recepimento l'articolo primo “espone” l'impianto legislativo² – costituiscono, come conclude il disposto, “*principi generali dell'ordinamento giuridico*”.

Si tratta, a ben vedere, di un meccanismo complesso, articolato lungo due piani diversi e sovrapposti.³ Dei due, poi, il secondo trova applicazione in tempi distinti.

interessata dell'argomento. Si veda in particolare G. SALA, *Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale*, Milano, 1985. Sul tema della cittadinanza amministrativa e della legittimità per i poteri locali a disciplinare le questioni di propria competenza in divergenza rispetto alle previsioni del Legislatore statale – in questa sede rilevante solo in misura parziale – si vedano C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 2002, III, pagg. 481 ss.; T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, 2002. Per finire, anche il repertorio giurisprudenziale relativo al rispetto dei principi del procedimento da parte delle Regioni si presenta compatto. Cfr., ad esempio, Consiglio di Stato, n. 48/92 del 1992; T.A.R. Piemonte, n. 1618 e n. 3042 del 2008; Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, n. 542 del 2007.

² Si pensi al caso dei principi in tema di ambiente. Al riguardo, si veda U. SALANITRO, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2009, I, pagg. 103 ss. Più in generale, sul tema, Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Verso un più compiuto assetto della disciplina generale amministrativa. Un primo commento alla legge 11 febbraio 2005, n. 15, recante “modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241”*, in *Astrid Rassegna*, 2005, IV, pagg. 1 ss.; G. DELLA CANANEA, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in *Federalismi.it*, 2006, XXV; J. SCHWARZE (edited by) *Administrative Law under European Influence*, Baden-Baden, 1996, pagg. 789 ss. Con riguardo all'influenza del diritto comunitario nel riparto di competenza Stato-Regioni si veda G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, VI, pagg. 1427 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento dello Stato”*, in *Le Regioni*, 2007, pagg. 43 ss.; A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in *Quaderni regionali*, 2007, I-II, pagg. 401 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra “prove tecniche di governance” e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, IV, pagg. 653 ss.; A. CELOTTO, *è ancora legittima la sostituzione preventiva dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, pagg. 3717 ss. La Corte costituzionale, peraltro, nella sentenza n. 207 del 2001 ha chiarito che in virtù dei vincoli comunitari (e non solo) i Legislatori regionali non possono adottare barriere discriminatorie che danneggino i soggetti non localizzati sul territorio regionale. In sostanza, l'integrazione comunitaria favorisce anche la diffusione dell'obbligo per le Regioni di adottare trattamenti equanimi per tutti coloro i quali sono soggetti alla disciplina delle funzioni da queste esercitate, a prescindere dalla cittadinanza. Sul problema dei rapporti tra diritto sovranazionale e diritto interno secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, in generale, si veda F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, II, pagg. 340 ss.; C. NAPOLI, *La Corte dinanzi ai “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario”: tra applicazione dell'art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di giustizia*, in *Le Regioni*, 2006, II-III. Pagg. 483 ss.

³ Sul tema, in generale, Cfr. G. VESPERINI, *L'attuazione della legge sul procedimento amministrativo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, pagg. 251 ss.; E. DIAMANTI, *L'attuazione della legge sul procedimento amministrativo al settembre 1995*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, pagg. 1129 ss. e, della stessa autrice, *L'attuazione della legge sul procedimento amministrativo al marzo 1996*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, pagg. 511 ss. Più in generale, è utile la lettura di F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, 1990 e S. AMOROSINO, *La semplificazione amministrativa e le recenti modifiche normative alla disciplina generale del procedimento*, in *Il foro amministrativo – T.A.R.*, 2005, VII-VIII, pagg. 2635 ss. Quanto specificamente alla parte della Legge dedicata al diritto di accesso ai documenti, si veda G. BOTTINO, *Il nuovo regolamento statale in materia di esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi (D.P.R. 12 aprile 2006, n. 184): l'applicazione nei confronti delle Regioni e degli Enti locali*, in *Il foro amministrativo – Cds*, 2006, VI, pagg. 1993 ss. Brevi cenni, invece, agli aspetti relativi alla partecipazione endo-procedimentale sono svolti da D. GEORGIACODIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, in CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Aspetti generali di attuazione nell'amministrazione regionale*, Milano, 1992, pagg. 47 ss.

Quanto al primo piano di applicazione, esso comprende la disciplina della giustizia amministrativa. La materia è riconducibile all'“*Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*” prevista dalla lettera g dell'articolo 117, comma secondo, della Carta costituzionale, così come modificato dalla Legge 18 ottobre 2001, n. 3. Si tratta di una delle ipotesi ascrivibili alla competenza esclusiva dello Stato. Pertanto, non si distingue tra norme di principio e norme di dettaglio: il Legislatore regionale è tenuto a recepire integralmente la disciplina nazionale.

Diverso è il piano di applicazione contemplato dal comma secondo. Vi fa capo l'insieme di funzioni ascrivibili all'esercizio concorrente (o ripartito) e residuale. In questo caso, la disposizione prevede un'applicazione in due tempi. In prima battuta, nelle more dell'emanazione di una disciplina normativa specifica sul procedimento amministrativo per opera del Legislatore regionale, trovano applicazione diretta e integrale le disposizioni contenute nella legislazione nazionale, nel principio e nel dettaglio.

Allorché, in seconda battuta, le Regioni intervengono legiferando sullo svolgimento dei procedimenti amministrativi di propria spettanza, al contenuto della Legge 241 si sostituiscono, limitatamente agli aspetti di dettaglio, le norme regionali. Per meglio dire: permane inalterato il vincolo dell'integrale rispetto dei principi generali della Legge 241, ma è rimessa alla scelta discrezionale del Legislatore regionale, qualora la si ritenesse opportuna, l'introduzione di disposizioni più articolate.

Quest'ultima, ovviamente, è una facoltà e non un obbligo. *Nulla quaestio*, dunque, qualora il Legislatore regionale legiferi sul procedimento amministrativo limitandosi a replicare integralmente i contenuti della Legge 241. Per lungo tempo, peraltro, proprio questa è stata la soluzione più frequentemente ricorrente tra le Regioni italiane. In tempi diversi, molte Regioni hanno emanato norme sul procedimento amministrativo meramente riproduttive dei contenuti della disciplina nazionale.⁴ Sulla legittimità della scelta non sono sorti, né sussistono oggi, profili di sindacabilità. Anche la giurisprudenza amministrativa, al riguardo, è pacifica.⁵

In alcune circostanze, invece, il Legislatore regionale si è avvalso della facoltà di esercitare il potere discrezionale riconosciutogli ed è intervenuto derogando ai livelli minimi di tutela posti a livello nazionale, accrescendo le garanzie procedurali per la popolazione interessata.

In simili ipotesi si presentano due possibilità. La prima corrisponde alla rielaborazione degli *standards* procedurali di tutela posti dalla Legge 241, nella misura in cui, ovviamente, detta rielaborazione comporti l'accrescimento – e non, invece, la compressione – delle garanzie endo-procedimentali a favore degli interessati. Nella seconda ipotesi, invece, il Legislatore regionale non interviene sulle garanzie in sé, bensì sulle strutture procedurali entro cui queste prendono vita. Qui, l'esercizio discrezionale del potere interessa la morfologia del procedimento, anziché gli istituti procedurali. Gli interventi “in deroga” creano organismi con il fine precipuo di facilitare il *déroulement* delle procedure per l'assunzione delle decisioni. Talora, intervengono su moduli procedurali già esistenti, la Conferenza di servizi ad esempio, arricchendone le prerogative. In altre ipotesi, incidono sull'organizzazione delle fasi del procedimento, conciliandone lo svolgimento con le peculiari esigenze che ne connotano l'esercizio, nel tentativo di migliorare il “prodotto finale”, la decisione.⁶

Si badi: le due ipotesi, che questo scritto separa per ragioni di comodità espositiva, nella realtà presentano spesso una stretta relazione o, addirittura, sono sovrapposte l'una rispetto all'altra.

⁴ Cfr. G. VESPERINI (1995), *op. cit.*, pagg. 251 ss.

⁵ Si prendano, ad esempio, le funzioni regionali di programmazione e pianificazione. *Ex plurimis*, Cfr. T.A.R. Campania, n. 71 del 2003; T.A.R. Toscana, n. 358 del 2005; T.A.R. Piemonte, n. 1603 del 2006.

⁶ Che si tratti della prima o della seconda ipotesi, gli orientamenti espressi dalla giurisprudenza amministrativa si presentano omogenei. Le Corti hanno dato l'avallo alle ipotesi in cui il Legislatore regionale, nell'esercizio dei margini di discrezionalità di cui gode e nel rispetto dei limiti cui è vincolato, intendesse accrescere le garanzie partecipative nelle procedure amministrative di propria spettanza. Cfr. T.A.R. Sardegna, n. 1022 del 2006; Corte costituzionale, ordinanza n. 435 del 1991. Al riguardo si veda anche F. CASSELLA, *Il procedimento amministrativo tra Regione e autonomia comunale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1992, pagg. 4 ss.

Laddove l'intervento interessi gli *standards* di tutela, spesso viene reimpostata anche l'organizzazione dell'*iter* procedurale. Ad esempio, si può intervenire sui criteri di legittimazione attiva, ampliandoli. Detto intervento richiede un adeguamento proporzionale delle unità operative destinate ad accogliere le osservazioni degli interessati. Oppure, si possono dilatare i tempi che scandiscono le diverse fasi procedurali, riconoscendo a favore dei destinatari di una decisione un margine temporale più esteso per intervenire nelle procedure. L'estensione dei tempi comporterà, di riflesso, una diversa organizzazione dell'*iter* procedurale, modificando, di fatto, la struttura ad esso preposta. Quando, poi, l'intervento è mirato alle strutture del procedimento, ne discende quasi automaticamente l'accrescimento delle garanzie procedimentali. Anzi, è spesso proprio questo lo scopo che perseguono questo genere di interventi.

Non è difficile dare una spiegazione al fenomeno. Due motivazioni, diverse e concorrenti, lo supportano. Una fa riferimento a questioni di legittimità costituzionale. La seconda, invece, si lega al buon andamento dell'azione amministrativa.

Con riferimento alla prima, bisogna tener presente che, venuto meno il rischio che i portatori di interesse incorrano in trattamenti deteriori su base esclusivamente territoriale, nulla impedisce l'ipotesi contraria: che, cioè, gli interessati godano di una più intensa tutela nelle procedure decisionali che li coinvolgono, secondo le peculiari modalità scandite dalla Legge regionale. Del resto, sia che si sposi la prospettiva che riconduce l'erogazione del servizio pubblico tra quei "*livelli essenziali delle prestazioni*" cui fa cenno la lettera m del comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione;⁷ ovvero, in credito a chi colloca l'uniforme esercizio dell'attività amministrativa nell'alveo dei principi di imparzialità e buon andamento espressi nell'articolo 97 della Carta costituzionale,⁸ è salva la compatibilità tra la scelta derogatoria *in melius* compiuta dal Legislatore regionale e i limiti costituzionali.

Quanto alla seconda motivazione è sufficiente ricordare come il riconoscimento di margini di discrezionalità in capo alle Regioni è conseguito all'elaborazione a livello nazionale di rinnovati parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In ossequio a detti parametri, la "democrazia di prossimità", come viene comunemente definito lo sviluppo di pratiche di partecipazione e convergenza di interessi diversi entro le procedure decisionali che si svolgono a livello decentrato, è divenuta (ed è tuttora) un passaggio necessario nella costruzione (e, poi, nella produzione) di flussi decisionali qualitativamente elevati.⁹ In simili circostanze, la libertà creativa del Legislatore regionale, quando adeguatamente esercitata, fa da volano al miglioramento concreto del rapporto Amministrazione-cittadino.

⁷ È utile al riguardo la lettura della relazione illustrativa al d.d.l che ha avviato l'*iter* alle modifiche alla Legge 241, n. 1281 del maggio 2002.

⁸ Opinione, invero, di maggioranza. Il tema è particolarmente complesso e trascende il merito di questa ricerca. Per una disamina approfondita si vedano A. CELOTTO, M.A. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un "nodo di Gordio"*, in *Il foro amministrativo – Cds*, 2005, VI, pagg. 1946 ss. Vedi anche P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; V. BERGONZINI, *Legge dello Stato sull'azione amministrativa e potestà legislativa regionale*, in *Diritto amministrativo*, 2006, I, pagg. 23 ss.; F. CUOCOLO, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte seconda, Cost.*, in *Quaderni regionali*, I, 2003, pagg. 721 ss.; A. RUGGERI, *op. cit.*, pagg. 401 ss. Con più generico riferimento al tema della riorganizzazione dei poteri amministrativi, può essere utile la lettura di V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in *Atti del L Convegno di studi in scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005, pagg. 181 ss. Da ultimo, con più specifico riferimento alla materia urbanistica, alcune interessanti riflessioni sono svolte da P. LOTTI, *Concessioni, principi generali degli affidamenti pubblici e divieto di collegamento sostanziale*, in *Urbanistica e appalti*, 2009, I, pagg. 71 ss.

⁹ Di questo nuovo modello gestionale decentrato, cd. a "sussidiarietà verticale" e "sussidiarietà orizzontale", si è lungamente parlato, facendo spesso esplicito riferimento alla disciplina del procedimento amministrativo. Cfr., con specifico riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative, M. MIRABELLA (a cura di), *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2009. Sul tema del federalismo e della partecipazione democratica alla vita politica del Paese, a cavallo tra la riforma del Titolo V della Costituzione, Cfr. P.G. ZAMPETTI, *La democrazia completa. Per un nuovo federalismo e per una nuova via*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, pagg. 1287 ss. Più in generale, S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, pagg. 357 ss.

2. Il piano della ricerca

Questo il quadro di riferimento. Sulla base delle premesse svolte, il presente contributo propone una riflessione d'insieme sul rapporto tra i principi enunciati nella legislazione nazionale sul procedimento amministrativo – e, più specificamente, sui principi relativi alla partecipazione endo-procedimentale – e le variabili che ne segnano l'applicazione da parte delle Regioni italiane. L'analisi si sviluppa lungo due versanti. Descrive, anzitutto, una serie di casi concreti riconducibili all'ipotesi in cui il Legislatore regionale ha usufruito degli spazi di autonomia ad esso concessi. Propone, poi, un modello interpretativo sull'*an* e il *quomodo* a fondamento di questa normativa regionale che recepisce – e, soprattutto, amplia – l'esercizio delle garanzie procedurali entro i procedimenti amministrativi di propria spettanza. Da ultimo, l'articolo si interroga sull'opportunità dell'adozione di soluzioni difformi rispetto a quelle offerte dal Legislatore nazionale, ne studia le possibili contro-indicazioni e tenta, in conclusione, di redigere un bilancio complessivo forte del dato preso in esame.

Si impongono, prima di cominciare, due *caveat*. In primo luogo, è opportuna sin da principio l'adozione di rigorosi criteri terminologici. Benché, infatti, di partecipazione si parli con frequenza nella disciplina normativa regionale, non sempre i riferimenti che la riguardano attengono alla partecipazione procedimentale *strictu sensu* intesa. Il termine, di per sé polivalente, può avere (e spesso ha) un utilizzo non specificamente legato alle garanzie interne al procedimento amministrativo. Potrebbe, ad esempio, fare riferimento alla partecipazione politica o, in senso ancora più ampio, a quella economica.¹⁰ Questa analisi, comunque, non si interessa di applicazioni del concetto di partecipazione diverse da quella endo-procedimentale. Ad essa restringe volutamente lo spettro delle proprie riflessioni, tanto nelle parti descrittive quanto in quelle comparative e di raccordo.

Nemmeno questa soluzione, tuttavia, offre una garanzia *tout court*. Seppure in grado di scongiurare la dispersione delle riflessioni, essa deve fare i conti con alcune zone “grigie”, in cui la sovrapposizione tra nozioni di partecipazione, procedimentale e politica, appare inevitabile. Per citare i due casi più eclatanti: nei percorsi partecipativi in tema di programmazione economico-finanziaria inaugurati dalla Regione Lazio dal 2006, si dà facoltà di convocare incontri pubblici su richiesta, tra gli altri, di almeno cento cittadini, secondo un meccanismo simile, o identico, alla “petizione”. Eppure, benché questa modalità (nota, peraltro, a molti Statuti regionali) sia ascrivibile alla interazione tra l'elaborazione delle politiche regionali e le istanze della società civile, per certo appare estranea alla concezione di partecipazione al procedimento propria del diritto amministrativo. Addirittura, nel Testo unico dell'Emilia Romagna sulla partecipazione la disciplina dell'istruttoria pubblica prevede una causa di incompatibilità con l'indizione di un *referendum*, dal momento che i due istituti sono soggetti a norme molto simili. Sarà premura della ricerca, in questi casi, offrire al lettore gli opportuni distinguo tra le diverse ipotesi.

La seconda precisazione fa riferimento ai contenuti. Il tentativo di identificare e sussumere entro schemi logici definiti le diverse soluzioni adottate dai Legislatori regionali ha imposto una selezione nel numero di esempi cui fare riferimento.

Bisogna tenere presente, anzitutto, che non tutte le Legislazioni regionali presentano il medesimo grado di sviluppo nella disciplina del procedimento amministrativo e, soprattutto, non tutte optano per soluzioni gestionali sulla partecipazione in distinzione rispetto al modello nazionale. C'è da considerare, anzi, che anche quest'ultima costituisce una variabile e, per verità, anche una delle più frequenti a ricorrere.

Questo articolo, comunque, non intende tornare sui profili tradizionali della partecipazione endo-procedimentale – quelli, per intenderci, coniugati nella Legge 241 – oltre lo stretto necessario. Ci si concentrerà piuttosto su quelle soluzioni che presentano margini di originalità maggiori. Basteranno invece, ove ritenuti opportuni, brevi cenni riepilogativi alla soluzione classica.

¹⁰ Cfr. S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, 1999, pagg. 69 ss.

I casi presentati sono complessivamente dodici, ascrivibili alle due tipologie di intervento “in deroga” cui s’è detto prima. Si tratta, nell’ordine, dei “laboratori di pianificazione partecipata” disciplinati dalla Legge regionale campana n. 13 del 2008; dei “*fora* di consultazione” e, in misura minoritaria, dell’“Osservatorio per la programmazione territoriale”, entrambi regolati dalla Legge regionale lombarda del 2005, n. 12; degli “organismi consultivi” e dei “laboratori di partecipazione” cui fa riferimento la Legge regionale della Calabria n. 19 del 2002; del “Comitato permanente per l’internazionalizzazione della Regione Lazio”, operante a partire dal 2008, secondo quanto previsto dalla Legge regionale n. 5 dello stesso anno; dei “comitati consultivi” e della “Consulta regionale della sanità”, istituiti presso la Regione Sicilia; dell’“Autorità indipendente” preposta alla partecipazione procedimentale recentemente istituita ad opera della Legge regionale toscana n. 69 del 2007; verranno poi analizzati i modelli di istruttoria pubblica instaurati dalle Regioni Sardegna ed Emilia Romagna, la prima con riferimento alla pianificazione territoriale e la seconda in funzione più generale, secondo le disposizioni contenute nello Statuto regionale; infine, si tratterà delle procedure di partecipazione alla formazione del bilancio e degli altri documenti sulla programmazione economico-finanziaria operanti nella Regione Lazio a partire dal 2006.

Quanto, invece, all’ambito funzionale nel quale sono istituiti e operano codesti modelli partecipativi, si tratta in larga maggioranza di procedure regolatorie facenti capo alla pianificazione e gestione del territorio. Per evitare però di restringere l’analisi esclusivamente a detto settore disciplinare e provare a dimostrare, invece, che simili soluzioni trovano un’applicazione trasversale, la ricerca si interessa anche di altri settori. È il caso, ad esempio, del Comitato permanente per l’internazionalizzazione che opera nella Regione Lazio. Oppure, dei comitati consultivi e della Consulta regionale della sanità della Regione Sicilia. Infine, ma limitatamente ad alcuni profili, dell’Autorità per la partecipazione della Regione Toscana.

Viene da sé che la scelta della tipologia di procedure regolatorie da prendere in considerazione è obbligata. Si tratta di quelle procedure cd. “generalì”. Rivolte, cioè, ad un numero indistinto di destinatari. Benchè, infatti, non si possa escludere la possibilità che soluzioni difformi rispetto a quelle proposte a livello nazionale vengano introdotte dalle Regioni anche per le procedure individuali, è di gran lunga più frequente l’ipotesi contraria. Per loro natura, le procedure *uti singuli* si accompagnano già ad un numero esteso di garanzie procedimentali, particolarmente quelle inerenti alla partecipazione. L’ulteriore incremento di queste è possibile, ma solitamente viene rimesso alla sopravvenienza di ragioni specifiche e contingenti. Al contrario, gli interventi sugli istituti e sulla morfologia dei procedimenti generali rispondono ad un’esigenza precisa. Sono questi i casi in cui la maggiore democraticità delle procedure può tradursi in vantaggi tangibili sia per l’Amministrazione che per gli amministrati. Non ultimo, tra questi, la riduzione del contenzioso che segue l’adozione delle decisioni. Sulla questione, comunque, si avrà modo di tornare nel corso dell’articolo e nelle riflessioni conclusive.¹¹

Brevi cenni, infine, al metodo seguito. Per ciascuno degli esempi selezionati si offre prima una descrizione generale sulle modalità di funzionamento. Contestualmente, si tenta una comparazione rispetto al modello di partecipazione endo-procedimentale proposto dalla Legge 241 e, quando possibile, rispetto alle altre e diverse soluzioni elaborate a livello regionale di cui tiene conto questa ricerca. Ove ritenuto utile, ma senza ambizioni di completezza, si disegna un breve quadro riassuntivo sulla disciplina regionale sul procedimento amministrativo e, al suo interno, sulla partecipazione.

¹¹ Sul tema della partecipazione nelle procedure regolatorie generali si vedano G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano 1962; G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000. Cenni al problema sono contenuti anche in G. SALA, *op. cit.*, pagg. 3 ss.

3. Moduli procedurali a composizione mista, funzioni consultive e integrazione variabile. Il caso dei laboratori di pianificazione partecipata nella Regione Campania

Una delle materie più importanti nelle quali è riconosciuto alle Regioni l'esercizio di autonomo potere decisionale è quella concernente la pianificazione territoriale.

Il tema si presenta complesso. Com'è noto, infatti, quella della pianificazione è un'attività diretta all'emanazione di atti aventi natura generale che giustifica l'attenuazione delle garanzie partecipative nei confronti dei destinatari delle decisioni. Se dunque, a rigor di logica, l'esercizio dei poteri di pianificazione non dovrebbe dare spazio a forme di partecipazione procedimentale particolarmente sviluppate, nella realtà è proprio nella disciplina regionale delle attività di pianificazione che si rileva la sperimentazione di soluzioni originali nella consultazione degli interessi coinvolti.

Il paradosso, però, è solo apparente. La pianificazione è un'attività generale ma, invero, gli effetti prodotti in capo ai soggetti interessati, a titolo collettivo e individuale, sono importanti. Il numero di persone coinvolte, l'eterogeneità degli interessi (ambientali, economici, sociali) di cui sono portatrici e, naturalmente, l'elevato livello di conflittualità di questi ultimi tra loro, nonché tra l'insieme di questi e l'interesse pubblico di cui si fa carico l'Amministrazione, impongono la necessità di instaurare un dialogo costruttivo tra quest'ultima e gli amministrati, attraverso il riconoscimento del diritto ad intervenire nell'elaborazione delle decisioni che ne possa garantire la più diffusa condivisibilità.¹²

Ci si intenda: quanto detto non significa che l'adozione di soluzioni difformi rispetto al tracciato della Legge 241 costituisca un fenomeno diffuso. Ad un primo esame, anzi, l'approccio seguito dai Legislatori regionali relativamente al problema della partecipazione alle procedure di pianificazione si uniforma, per larga parte, alla soluzione tradizionale. L'orientamento comune propone il rispetto dei principi della trasparenza, dell'accessibilità agli atti e dell'intervento nel procedimento a favore dei soggetti legittimati in misura attenuata rispetto alle procedure individuali. Anche la giurisprudenza amministrativa, sul punto, si presenta compatta.¹³

Le Regioni Campania, Lombardia e Calabria propongono invece un modello difforme rispetto a quello tradizionale. Nelle pagine che seguono i singoli casi verranno analizzati nel dettaglio, e separatamente.

La Campania anzitutto. In senso generale, scorrendo lo Statuto campano¹⁴ e osservando la legislazione regionale si rinvencono tre principali modelli procedurali di partecipazione. Il primo e il secondo hanno natura più tradizionale e ricalcano, per grandi linee, gli schemi proposti a livello nazionale. Il terzo opta per un percorso diverso.

¹² Ulteriori motivazioni vengono offerte da C. CUDIA, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 2008, I, pagg. 263 ss. Si vedano inoltre, per approfondimenti sulle garanzie partecipative nei procedimenti di pianificazione territoriale, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, pagg. 425 ss.; R. PINI, *Procedure di programmazione e ordinamento regionale*, Padova, 1979; S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo. Le esperienze della pianificazione urbanistica in Italia e in Germania*, Napoli, 1987; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di partecipazione*, Napoli, 2003, pagg. 283 ss.; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2004, pagg. 114 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, pagg. 387 ss.; E. CARDI, *La ponderazione di interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Il foro amministrativo T.A.R.*, 1989, pagg. 864 ss. Con riferimento alla recente approvazione del Piano regolatore generale di Roma, e dei profili problematici derivanti dalla massiccia partecipazione in seno alle procedure di approvazione, vedi L. CASINI, *Perequazione e compensazioni nel nuovo piano regolatore generale di Roma*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, II, pagg. 203 ss.

¹³ Cfr. T.A.R. Lazio, n. 236 del 2007; T.A.R. Toscana, n. 98 del 2005; Consiglio di Stato, n. 1236 del 2005, n. 3316 del 2004, n. 2852 del 2003 e, infine, n. 572 del 2000.

¹⁴ La Regione Campania ha approvato il nuovo Statuto regionale nei primi mesi del 2006. La nuova versione, pubblicata sul Bollettino ufficiale della regione Campania n. 13 del 26 febbraio 2009, presenta, rispetto alla precedente (Legge 22 maggio 1971, n. 348) un più consistente numero di riferimenti alla democrazia partecipativa. Il contenuto di questi non introduce però alcun margine apprezzabile di novità rispetto al modello nazionale. Cfr. S. PRISCO, *Il nuovo statuto della Regione Campania: gli istituti della partecipazione*, in *Federalismi.it*, VII, 2009.

In sintesi: in un primo ordine di casi, l'assicurazione delle garanzie partecipative viene rimessa ai poteri locali, in funzione decentrata. Gli enti locali devono rispettare i principi posti a livello nazionale, ma preservano margini di manovra relativamente all'individuazione degli strumenti concreti attraverso i quali garantire il rispetto delle garanzie partecipative.¹⁵

In un secondo ordine di casi la gestione delle procedure consultive è rimessa al controllo degli organi regionali, senza particolari variazioni rispetto al modello della Legge 241. Ai cittadini è garantita l'informazione sull'adozione delle procedure e la possibilità di intervenire, presentando le proprie osservazioni, all'interno dei procedimenti che li interessano.¹⁶

Finalmente, in un ultimo ordine di circostanze si rinviene la presenza di un modello partecipativo originale. Il caso che qui si vuole approfondire è costituito dai cd. "laboratori di pianificazione partecipata" – LPP. Tali sono, come li definisce il Legislatore campano, uno "*strumento attivo per la costruzione dei progetti di co-pianificazione*" nel settore urbanistico. Qualche riferimento di dettaglio, per cominciare: la Legge regionale n. 13 del 2008,¹⁷ intitolata "*Piano territoriale regionale*" dispone dell'approvazione del Piano Territoriale Regionale – PTR, il documento attraverso il quale si regolamentano le infrastrutture naturali e artificiali della Regione (ad esempio, la rete ecologica, il paesaggio e gli ambienti insediativi). Il PTR ha una portata strategica notevole. Esso influenza, *in primis*, la redazione di altri documenti, quali ad esempio il "Documento Strategico Regionale"; inoltre, costituisce il quadro di riferimento per l'Amministrazione provinciale nella conclusione di intese con le altre Amministrazioni pubbliche competenti; infine, costituisce il veicolo attraverso il quale la normativa comunitaria relativa alla tutela ambientale, e specificamente la Convenzione europea del paesaggio, trova attuazione concreta.

Per espressa ammissione della Legge, la natura articolata e multi-livello del PTR impone una cooperazione diffusa a livello istituzionale e, contestualmente, con la popolazione interessata. Al primo obiettivo puntano le intese di cooperazione istituzionale tra i poteri dislocati sul territorio regionale, titolari di funzioni di pianificazione territoriale e urbanistica. La co-pianificazione – che, però, risponde anche all'esigenza di dare attuazione al secondo obiettivo – ne è parte integrante. Ad essa sono ricondotte la promozione di organismi inter-regionali e inter-provinciali per l'attuazione dei Piani e degli interventi; l'organizzazione delle conferenze territoriali per lo sviluppo sostenibile; e, finalmente, la messa in opera dei LPP.

In cosa consistono esattamente i LPP? Ai sensi dell'articolo 7 della Legge campana, ciascuno di essi costituisce lo strumento operativo di base per la costruzione del processo di pianificazione. A tal fine, l'istituzione di un LPP persegue un duplice obiettivo. Realizza, anzitutto, una piattaforma di cooperazione ove confluiscono informazioni, basi concettuali e competenze tecniche. In una fase successiva, poi, consente la redazione e la diffusione di una o più proposte che vengono accorpate all'interno di un *draft* preliminare del PTR. I punti di forza dell'LPP, allora, sono due. Risiedono, anzitutto, nella natura poliedrica dei saperi – in parte tecnici, in parte legati alle istanze sociali provenienti dal territorio – che vi convergono. Si sostanziano, inoltre, nella incidenza diretta sul PTR. All'interno di questo trovano conversione in misure concrete, prevalentemente in ragione della loro sostenibilità, a seguito della valutazione delle istituzioni locali.

A ben vedere, i LPP sono un modulo procedimentale finalizzato all'acquisizione delle opinioni delle parti interessate e alla loro successiva trasmissione presso gli organismi politici preposti all'assunzione della decisione finale. La logica seguita è quella, tipica, della partecipazione

¹⁵ Un esempio è costituito dalla Legge n. 12 del 2008, contenente il nuovo ordinamento delle comunità montane. La Legge delega agli organismi delle comunità montane l'individuazione delle modalità attraverso le quali garantire la partecipazione delle popolazioni coinvolte al processo di sviluppo socio-economico della montagna, nel rispetto dei criteri di principio regionali e nazionali.

¹⁶ Valga, a titolo di esempio, la Legge regionale n. 4 del marzo 2007, contenente "*Norme in materia di gestione, trasformazione, riutilizzo dei rifiuti e bonifica dei siti inquinanti*". In essa, il Legislatore campano disciplina la gestione dei rifiuti a livello regionale. Ai cittadini è garantita la massima informazione sulle decisioni relative allo smaltimento dei rifiuti ed è offerta la possibilità di presentare le proprie opinioni in merito.

¹⁷ Pubblicata in Bollettino ufficiale Regione Campania n. 45 bis del 10 novembre 2008.

verticale ascendente, o *bottom-up*. Non a caso, ciascun LPP si colloca operativamente presso uno o più Comuni o, comunque, presso gli enti e organismi responsabili dei processi di programmazione socio-economica locale.¹⁸ Anche l'attività concreta da questi svolta si svolge presso le strutture tecnico-amministrative degli enti coinvolti. Invece, il sostegno finanziario e il capitale umano vengono attinti dall'"esterno". Per meglio dire: i capitali sono erogati direttamente dalla Giunta regionale. Quanto, invece, al capitale umano, questo è composto da tecnici indipendenti, i cd. "facilitatori", il cui scopo è quello di garantire il raggiungimento di risultati concreti nel dialogo tra le parti istituzionali e le comunità interessate.¹⁹

È doverosa un'ultima precisazione. I LPP non sostituiscono tutte le strutture partecipative. Accanto ad essi continuano ad operare le procedure di consultazione tradizionali. Per esempio, alla stesura del Piano a livello provinciale, segue la pubblicazione di questa sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania. Nei successivi trenta giorni tanto le istituzioni locali quanto, soprattutto, le organizzazioni sociali, culturali, ambientaliste, economico-professionali e sindacali hanno diritto a presentare le proprie osservazioni. Segue l'indizione di una Conferenza di servizi cui prendono parte i medesimi soggetti per discutere delle possibili modifiche concrete al progetto.²⁰

4. I fora per le consultazioni nella Legge regionale lombarda sul governo del territorio

L'istituzione di una piattaforma dialogativa a composizione mista pubblico-privata, operante a stretto contatto con le comunità locali e, contestualmente, in rapporto diretto con l'Amministrazione decidente, è un modulo procedimentale che, con alcune varianti, ha trovato applicazione anche in altri contesti regionali, sia all'interno delle procedure di pianificazione territoriale, sia con riferimento all'esercizio di altre funzioni.

Restiamo, per ora, nell'ambito della pianificazione territoriale. Un caso molto simile ai LPP campani è rinvenibile nella legislazione sulla programmazione territoriale vigente presso la Regione Lombardia.

Anche qui valgono, per grandi linee, le osservazioni generali svolte in precedenza. A livello regionale, le misure adottate per garantire la partecipazione endo-procedimentale sono spesso quelle tradizionali. Nello Statuto regionale e nella legislazione, i riferimenti alla partecipazione democratica sono frequenti e coprono tutti i profili relativi alla vita politica regionale.²¹

¹⁸ A livello locale, invece, la Legge ha proposto uno strumento innovativo, alternativo rispetto a quelli che il Comune intendesse introdurre di propria sponte. La delibera n. 627 del 2005, infatti, specifica che nel caso di competenza comunale, la consultazione presso le organizzazioni interessate "(...) avviene con le modalità stabilite negli Statuti dei singoli comuni". Tuttavia, in assenza di previsioni specifiche, si aggiunge che le consultazioni possano avvenire tramite questionari, assemblee o anche con il solo supporto di strumenti telematici.

¹⁹ I facilitatori, spiega il comma 5 dell'articolo 7, hanno preparazione specifica sull'Agenda 21 Locale, documento di programma delle Nazioni Unite dedicato allo sviluppo sostenibile.

²⁰ Altre forme di consultazione degli interessati sono previste negli accordi di programma, secondo modalità molto simili a quelle appena esposte. In merito, peraltro, è intervenuta la Deliberazione n. 627 del 2005 della Giunta, che individua le suddette organizzazioni e specifica più approfonditamente le modalità attraverso le quali vengono consultate.

²¹ Tra i provvedimenti legislativi più recenti è possibile citare la Legge n. 15 del 2008, che disciplina la partecipazione dei portatori di interessi diffusi e individuali in seno alle procedure finalizzate alla realizzazione delle infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale. Altrove, ho paragonato la scelta del Legislatore lombardo a quella presentata nell'*Administrative Procedure Act* statunitense con riferimento alle procedure di *rulemaking*. Si veda, per approfondimenti, G. SGUEO, *La partecipazione alle procedure regolatorie generali di competenza regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, IX, pagg. 941 ss. Per un quadro generale sulla partecipazione endo-procedimentale e politica nella Regione Lombardia si vedano invece AA.VV., *Profili giuridici della partecipazione nel quadro delle strutture e dei procedimenti legislativi regionali*, in *Rivista giuridica dell'urbanistica*, 2007, I-II, pagg. 203 ss.; V. DE RUVO, *Il diritto di accesso alla documentazione amministrativa nella legislazione regionale: un'analisi comparata*, in *Quaderni regionali*, 1991, IV, pagg. 113 ss. È utile, infine, la lettura di CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Atti del convegno "Regione, enti locali, formazioni sociali e partecipazione"*, Milano, 1976, in cui si disegna un quadro schematico delle pratiche partecipative già allora realizzate presso la Regione. All'interno del

Passiamo all'esame della Legge regionale n. 12 del 2005,²² contenente la disciplina per il governo del territorio, che istituisce due organismi in funzione della tutela delle parti interessate al procedimento. Il primo, che qui si descrive, è costituito dai cd. "fora per le consultazioni". Del secondo, l'Osservatorio per la programmazione territoriale, si dirà in seguito, allorchè verranno esaminate un diverso ordine di soluzioni procedimenti, quelle aventi ad oggetto la creazione di *authorities* a presidio della partecipazione procedimentale.

L'articolo 21 della Legge n. 12 attribuisce alla Giunta regionale il potere di decidere in merito alle modalità più opportune attraverso le quali consultare le parti interessate nelle procedure sul governo del territorio. Tra queste, è compresa la creazione di un *forum* per le consultazioni, attivo per l'intera durata della elaborazione del Piano territoriale, e operante in qualità di struttura consultiva decentrata dell'Amministrazione centrale presso le comunità locali.

Con i LPP, i *fora* di consultazione condividono alcune caratteristiche comuni. Al contempo, se ne distinguono su alcuni punti importanti. Nel proseguio, si descriveranno le prime e si passerà poi all'analisi delle seconde.

Ebbene, come per il caso della Regione Campania, anche nel caso della Regione Lombardia lo scopo che sottende la creazione dei *fora* è triplice: facilitare l'acquisizione delle diverse opinioni delle comunità interessate, accorparle all'interno di una o più proposte concrete e favorire così, in ultima battuta, l'adozione di una decisione finale largamente condivisa.

Altrettanto flessibili sembrano essere le procedure che presiedono al funzionamento concreto dei *fora*. Anzi, si può dire che tanto per i LPP che per i *fora* non esistono regole particolari e predeterminate quanto allo svolgimento delle sedute, la loro durata e la formulazione delle proposte conclusive. I limiti, semmai, sono quelli imposti dall'*iter* procedimentale nel cui ambito si collocano detti moduli. I tempi, le risorse economiche e umane, l'elaborazione di proposte concrete che ponderino adeguatamente tutte le istanze provenienti dal tessuto sociale ed economico locale sono fattori che devono adeguarsi al rispetto delle esigenze previste a monte, dalla legislazione che presiede allo svolgimento dell'intero procedimento amministrativo.

In particolare, l'ultima delle caratteristiche descritte, ovvero la elaborazione di proposte concrete, richiede un'attenzione particolare alla efficiente gestione delle sedute consultive in cui si sostanzia l'attività di questi organi procedimentali. Un'esigenza che ricorre presso la totalità delle fattispecie ascrivibili al modello in corso di esame. Ciò giustifica, ad esempio, la presenza dei facilitatori all'interno dei LPP. Una figura professionale che, invece, è assente nel caso dei *fora* lombardi. È ipotizzabile che, in questo caso, siano le circostanze che si presentano volta per volta a informare l'adozione delle regole più opportune per il funzionamento, comprese quelle relative alla gestione dell'organo.

Sul versante opposto, quello delle differenze, sembrerebbe che l'apporto contributivo dei *fora* al buon funzionamento del reticolo procedurale che accompagna la realizzazione del Piano di gestione del territorio presenti una più spiccata potenzialità di riuscita rispetto ai LPP. Ragioniamo, ovviamente, in termini teorici. E, tuttavia, colpisce positivamente la maggiore integrazione tra l'attività dei *fora* e le altre procedure amministrative destinate alla consultazione. Mentre, infatti, i LPP si collocano idealmente ad una estremità del percorso procedimentale, quella cui fa capo la co-pianificazione – che, a ben vedere, li precede, giustificandone l'esistenza e, successivamente, ne legittima l'operato, favorendo l'acquisizione e la valutazione delle proposte da questi presentate – e sono privi, pertanto, di qualsiasi capacità di influenzare ulteriormente il procedimento a seguito della presentazione delle proposte; i *fora* si collocano operativamente in una fase intermedia nel *continuum* procedimentale che porta alla formazione del Piano sul governo del territorio. Essi, come si è visto, vengono creati successivamente alla formulazione originaria del Piano e contribuiscono con la loro attività all'adozione della versione finale di questo da parte del Consiglio regionale. Li accompagnano, precedendoli e seguendoli, altre procedure consultive presso gli interessati.

documento citato, con specifico riferimento ai principi della trasparenza, v. P. MURIALDI, S. BORSI, *Informazione e partecipazione*, pagg. 107 ss.

²² Pubblicata in Bollettino Ufficiale Regione Lombardia n. 11 del 16 marzo 2005.

Prima della creazione di un *forum*, infatti, operano i tradizionali meccanismi di consultazione. La Giunta elabora una prima versione di Piano territoriale e lo diffonde attraverso pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione e su almeno due quotidiani a diffusione regionale. Nei sessanta giorni decorrenti dalla pubblicazione, tutti i soggetti interessati possono formulare proposte utili alla formulazione del Piano, nel rispetto delle modalità stabilite nell'avviso stesso. Al decorso del termine, la Giunta esamina le proposte ricevute e, sulla base di queste, opera due valutazioni. La prima, relativa agli elementi utili dei quali intende tenere conto nella elaborazione del Piano, scartando le altre; la seconda, invece, sulle migliori modalità per coinvolgere ulteriormente i soggetti interessati nelle fasi successive del procedimento.

È qui che interviene la decisione di creare i *fora*. Essa risponde, a conti fatti, ad esigenze di natura pratica. Ossia, maggiore è il numero di soggetti intervenuti e di osservazioni ritenute pertinenti e più alta è la possibilità che si decida di istituire detto meccanismo di consultazione e dialogo tra gli interessati.

Successivamente alla conclusione dei lavori del *forum* di consultazione, ai sensi del comma secondo dell'articolo 21, il Piano approvato dal Consiglio regionale viene pubblicato sulla Gazzetta ufficiale. Di nuovo, nei sessanta giorni successivi alla pubblicazione, tutti i soggetti interessati, singolarmente o riuniti in associazioni, consorzi o organismi rappresentativi qualificati, possono presentare le proprie osservazioni.

Ciò spiega perché l'integrazione dei *fora* di consultazione con il reticolo procedurale sia più stretta – e, almeno in teoria, più efficace – di quella presentata dall'esperimento campano. Per un verso, come già detto, i *fora* sono creati in ragione delle risultanze di una prima tornata di consultazioni. Con essi l'Amministrazione risponde ad una richiesta di partecipazione particolarmente intensa, relativamente ai numeri e la qualità degli interventi. Per il verso opposto, al documento risultante (anche) dalle proposte svolte dal *forum* di consultazione creato dalla Giunta, segue una fase ulteriore di consultazione, concentrata stavolta su un documento (quasi-) definitivo. Il risultato finale è, almeno nelle intenzioni del Legislatore, il perfezionamento giuridico di un Piano al quale hanno preso parte, in tempi e con modalità diverse, tutti gli interessi provenienti dal territorio, ciascuno dei quali ha avuto l'opportunità di contribuire in modo significativo alla formulazione di questo.

5. *Gli organismi consultivi e i laboratori di partecipazione della Regione Calabria*

Il terzo e ultimo esempio di organismo consultivo creato per favorire la concertazione degli interessi nelle procedure di tutela e governo del territorio è quello cui fa riferimento l'articolo 11, comma 1, lettera a, della Legge della Regione Calabria n. 19 del 2002, titolante “*Norme per la tutela, governo ed uso del territorio*”.²³

L'articolo, espressamente dedicato alla partecipazione dei cittadini, dispone che la concertazione tra le Amministrazioni procedenti e le forze sociali ed economiche sugli obiettivi della pianificazione si realizzi attraverso tre modalità principali di consultazione, tra loro integrate. Di queste, almeno due presentano caratteri di originalità rispetto agli schemi predisposti dalla Legge 241 e meritano, pertanto, qualche riflessione più approfondita.

Cominciamo, però, dalle forme tradizionali di partecipazione previste dalla Legge n. 19. In sintesi: in questa si dispone che, in generale, possono istituirsi forme di pubblicità e consultazione a favore dei cittadini e delle associazioni che tutelano interessi diffusi relative alle diverse modalità di governo del territorio (comma primo, lettera b); si attribuisce poi agli Enti locali la facoltà di istituire ulteriori procedure consultive, purchè operanti nel rispetto della Legge 241 e, naturalmente, del D.lgvo n. 267 del 2000; infine, e limitatamente alle ipotesi in cui gli strumenti di pianificazione

²³ Il testo della Legge ha subito, nel tempo, una serie di interventi di aggiornamento. Tra questi si segnalano in particolare quelli introdotti dalle Leggi regionali n. 23 del 2002, n. 8 del 2003, n. 8 del 2005, n. 14 del 2006 e nn. 9 e 21, rispettivamente del maggio e dell'agosto 2007.

abbiano incidenza diretta su posizioni giuridiche soggettive, si offre garanzia di piena partecipazione agli atti, ancora una volta secondo i principi enunciati a livello nazionale.

Quanto, invece, alle strutture partecipative di maggiore portata innovativa, ve ne sono due da prendere in considerazione. La prima è quella contemplata dalla lettera a del comma primo dell'articolo 11, per cui è possibile favorire la concertazione tra le parti interessate attraverso la costituzione di "Organismi consultivi" – OC. Anche in questo caso, come per i LPP campani e i *fora* per le consultazioni lombardi, siamo in presenza di un modulo procedimentale a partecipazione mista, cui si demanda il coordinamento e la gestione dei conflitti tra gli interessi privati coinvolti dall'intervento regolatorio.

Per facilitare la conciliazione delle due esigenze in modo efficiente – quella, cioè, attenta al coordinamento e quella rivolta alla gestione dei conflitti – agli OC è ammessa una partecipazione allargata, quanto alla tipologia di interessi coinvolti, istituzionali e non. I limiti, piuttosto, fanno riferimento al numero massimo di partecipanti. In pratica, sono ammessi a partecipare solamente gli esponenti di categoria e non anche i singoli cittadini. Alle sedute degli OC prendono parte i rappresentanti delle associazioni regionali di maggiore importanza; un rappresentante per ciascuna delle Federazioni degli Ordini professionali interessati dalla pianificazione (tra questi, quello degli architetti, degli agronomi, dei geologi, e via dicendo); due rappresentanti di categoria, uno per le organizzazioni ambientaliste e protezioniste e l'altro per le organizzazioni professionali agricole operanti sul territorio; infine, un rappresentante dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni.

Si faccia attenzione: la partecipazione dei diretti interessati, a titolo personale, non è esclusa. A favore di questi ultimi (oltrechè, naturalmente, anche di tutti gli altri interessi di categoria) sono istituite sia le procedure consultive tradizionali già descritte sia, soprattutto, i cd. "laboratori di partecipazione" – LP. Vi fa menzione il comma sesto dell'articolo 11. La norma, frutto di una novella legislativa del 2006,²⁴ attribuisce ai Comuni la facoltà di creare i LP "per promuovere la partecipazione allargata dei cittadini alla definizione degli strumenti urbanistici e delle politiche di sviluppo e governo del territorio comunale nonché favorire una reale attività di partecipazione e condivisione collettiva anche per le attività progettuali riferite ad opere di rilievo (...)". I LP, in buona sostanza, si articolano capillarmente sul territorio – tant'è che il Legislatore distingue, a seconda delle circostanze, tra laboratori urbani, laboratori di quartiere e laboratori territoriali – e contribuiscono attivamente alla realizzazione dei Piani urbanistici. Per farlo, vengono dotati della facoltà di presentare proposte oltre a svolgere consulenza presso le Amministrazioni locali.

I tre strumenti di partecipazione istituiti dalla Legge regionale della Calabria sono tra loro perfettamente integrati. Essi sono pensati per evitare che le attività di consultazione possano sovrapporsi e determinare un *impasse* al corretto esercizio del diritto ad intervenire riconosciuto in capo ai soggetti interessati.

Il meccanismo è semplice. Quando le procedure di pianificazione interessano la sfera giuridica di singoli individui, a questi ultimi è concesso di avvalersi delle normali garanzie partecipative previste dalla Legge 241, acquisendo le informazioni che li interessano e presentando le proprie osservazioni presso l'Amministrazione procedente. La stessa Regione può, se e quando lo ritiene necessario, estendere dette garanzie anche ad ulteriori ipotesi, se le circostanze lo richiedono.

Gli OC, invece, costituiscono il canale di accesso preferenziale per le parti portatrici di interessi diffusi, quelli ambientali ad esempio, che instaurano un dialogo costruttivo con i rappresentanti istituzionali. In essi si facilita la composizione dei conflitti tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'intervento sul territorio, da una parte, e le principali associazioni portatrici di interessi economici e sociali, dall'altra.

Queste ultime, congiuntamente ai singoli interessati, trovano nei LP un ulteriore luogo di confronto. Il che, sia chiaro, non vuol dire che i LP costituiscano una replica di momenti partecipativi già sperimentati altrove. Al contrario, lo scopo di questi è quello di riunire i portatori di interessi diffusi a portata territoriale più vasta e, contemporaneamente, tutti i portatori di interessi

²⁴ Cfr. Legge regionale n. 14 del 2006.

individuali localizzati su più ristrette porzioni di territorio. In un secondo momento, i risultati della concertazione sviluppata entro i LP verranno valutati dai competenti organi della Regione. Non bisogna dimenticare, infatti, che la funzionalità per cui questi ultimi sono pensati non si esaurisce allo svolgimento di mansioni complementari rispetto alla realizzazione di un intervento di gestione del territorio. Al contrario, esistono significativi margini di utilizzabilità relativamente a decisioni di portata più ristretta di competenza del singolo Comune.

6. Oltre la pianificazione territoriale. Il caso dei comitati consultivi per la sanità della Regione Sicilia

Ad ora, la ricerca ha esplorato esempi di partecipazione regionale relativi ad una singola tipologia di procedure regolatorie generali, quelle facenti capo alla pianificazione e gestione territoriale. Si è visto come, al di là delle differenze che segnano le diverse ipotesi, permane un nucleo di caratteristiche molto simili. Tra queste, la struttura degli organi per la consultazione, il livello di integrazione con il tessuto procedimentale e, infine, la funzionalità.

La struttura si presenta molto simile in tutti i casi esaminati. Siamo in presenza di piattaforme consultive che cooperano con le Amministrazioni per garantire la maggiore democraticità delle procedure decisionali. Ne fanno parte interessi istituzionali e della società civile, in proporzioni diverse. Infatti, in ragione dell'estesa o, viceversa, ridotta partecipazione dei privati all'attività degli organi, sono presenti altre procedure partecipative. Queste, a loro volta, possono essere modellate sullo schema della Legge 241 o presentare caratteri originali. Ovviamente, dal numero di procedure o organismi consultivi cooperanti in uno stesso settore deriva un maggiore o minore livello di integrazione tra questi. Per finire, tutti questi organi rispondono ad obiettivi molto simili di funzionalità. Senza dover tornare sul merito della questione, basti ricordare che queste si legano a ragioni pratiche e che è la stessa natura delle procedure di pianificazione che suggerisce l'adozione di simili soluzioni.

C'è da chiedersi, a questo punto, se, anzitutto, la presenza di soluzioni deputate a garantire la partecipazione ai procedimenti amministrativi regionali costituisca una prerogativa esclusiva delle procedure di pianificazione; ovvero, se ricorra anche all'interno di fattispecie procedurali diverse. È poi utile provare a verificare se, al di là del modello esplorato finora, i Legislatori regionali abbiano optato anche per altre soluzioni, secondo quali peculiarità e, ovviamente, con quali risultati.

La risposta è affermativa, ad entrambe le domande. Per dimostrarlo, nelle prossime pagine verranno posti a raffronto alcuni casi che esulano dalla materia della pianificazione territoriale. Sono stati scelti tre esempi. Il primo riguarda i comitati consultivi della sanità e la Consulta regionale della sanità, entrambi disciplinati dalla Legge n. 5 del 2009 della Regione Sicilia. Il secondo fa riferimento al Comitato Permanente per l'Internazionalizzazione, istituito nella Regione Lazio nel 2008. Un terzo caso è quello dell'Autorità toscana per la consultazione, operante dal 2007. Congiuntamente all'esplorazione di ambiti disciplinari diversi dalla pianificazione del territorio (sui quali, comunque, a tratti sarà necessario tornare) le riflessioni esploreranno un secondo modello di re-organizzazione delle strutture procedimentali. Tanto la Consulta siciliana, quanto il Comitato del Lazio e l'Autorità toscana (oltre all'Osservatorio per la pianificazione territoriale della Lombardia, di cui si offriranno brevi cenni) sono gli esempi più importanti di un secondo *genus* di modelli consultivi su scala regionale. Questo presuppone l'attribuzione ad un organo (semi-) indipendente di funzioni di presidio e monitoraggio del rispetto delle garanzie.

Veniamo al primo caso. Vi fa riferimento la Legge della Regione Sicilia n. 5 del 2009, contenente "*Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale*".²⁵

Già nei principi ispiratori, la Legge fa menzione esplicita della partecipazione degli interessati. La lettera b del comma terzo dell'articolo 2 dispone che il Servizio sanitario regionale

²⁵ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Sicilia n. 17 del 17 aprile 2009. Per un primo commento alla legge si veda E. JORIO, *Qualche appunto sulla legge siciliana di riordino del servizio sanitario regionale, strumentale al buon esito del piano di rientro dei debiti pregressi*, in *Federalismi.it*, 2009, XI.

pone a fondamento del proprio funzionamento la centralità e la partecipazione del cittadino, titolare del diritto alla salute e, pertanto, soggetto attivo del percorso assistenziale.

In termini pratici, il principio trova una duplice applicazione. Anzitutto, nella parte dedicata alla organizzazione delle Aziende del Servizio sanitario regionale è prevista l'istituzione di un "Comitato consultivo" – CC.²⁶ A ciascuno di questi CC prendono parte, in qualità di membri, sia gli operatori dei servizi sanitari (la rappresentanza istituzionale) sia gli utenti dello stesso (la rappresentanza non istituzionale) localizzati sul territorio di competenza dell'Azienda.

Numerose sono le funzioni svolte dai CC. Queste comprendono attività di consulenza, di diffusione delle informazioni e di monitoraggio. Dunque, nello specifico, ai CC spetta la predisposizione di pareri non vincolanti e la formulazione di pareri rivolti al Direttore generale, relativamente agli atti di programmazione predisposti dall'Azienda di riferimento. Ulteriori funzioni di natura propositiva riguardano i contenuti delle campagne informative presso gli utenti sui criteri di prevenzione e, soprattutto, sulle modalità di accesso ed erogazione dei servizi sanitari.

Con riferimento all'attività di informazione, i CC sono competenti per l'elaborazione di Piani di educazione sanitaria, la cui diffusione avviene presso le comunità locali interessate. A tal fine (e non solo) essi collaborano con gli U.R.P. presenti presso ciascuna Azienda.

Infine, sempre in collaborazione con l'U.R.P. locale, i CC esercitano funzioni di controllo e verifica relativamente alla funzionalità dei servizi aziendali e la loro rispondenza agli obiettivi predisposti a livello di programmazione regionale. A scadenza annuale, peraltro, ogni CC redige una relazione riassuntiva (contenente presumibilmente, una valutazione complessiva) dell'attività svolta dall'Azienda.

Quali sono le differenze rispetto agli organi consultivi già incontrati finora? Ce ne sono almeno due. Anzitutto, i CC, diversamente dagli altri moduli procedurali analizzati finora – tranne che per il Comitato per l'internalizzazione del Lazio, di cui si dirà poco oltre, e i LP della Calabria – svolgono attività di consulenza, oltre naturalmente a facilitare la partecipazione dei soggetti interessati.

Inoltre, e questa costituisce la seconda differenza, essi non limitano la loro attività alla presentazione di pareri presso le Aziende sanitarie entro le quali sono inquadrati. Piuttosto, si occupano attivamente sia della diffusione di informazioni rilevanti presso gli utenti sia, soprattutto, della valutazione complessiva dell'Azienda. In pratica, i CC rispondono ad una logica che va oltre la semplice partecipazione procedimentale e abbraccia il rapporto tra utente e Amministrazione nel suo complesso. Tramite i CC è data la possibilità ai singoli utenti del servizio sanitario di accrescere l'incisività della propria partecipazione entro le procedure decisionali che li interessano e, inoltre, di avvalersi di uno strumento ulteriore rispetto agli U.R.P. per esprimere la propria valutazione di merito sull'erogazione concreta del servizio sanitario.

7. La gestione delle garanzie partecipative attraverso organismi indipendenti. La Consulta regionale della sanità siciliana

La Legge regionale n. 5, all'articolo 17, istituisce un secondo organismo deputato a favorire la consultazione delle parti interessate. Si tratta della Consulta regionale della sanità.

Si rende necessaria una premessa. Rispetto alla totalità degli esempi riportati finora, la Consulta inaugura un soluzione differente rispetto a quelle incontrate finora a garanzia dei portatori di interesse presso le procedure regolatorie regionali. Le finalità del modello rimangono le stesse. Si tratta, cioè, di accrescere la partecipazione entro le procedure decisionali e contribuire ad accrescere la condivisibilità della decisione finale. Cambiano, invece, i poteri e le funzioni svolte, che in questa seconda soluzione si presentano, in entrambi i casi, più ampie.

²⁶ Allo stato attuale i CC attendono di essere creati. Il comma 9 dell'articolo 9 dispone che: "Con apposito decreto, da emanarsi entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Assessore generale per la sanità disciplina le modalità di costituzione, funzionamento, organizzazione, attribuzione dei compiti, articolazioni e composizione dei Comitati consultivi aziendali".

In pratica, attraverso l'attribuzione ad organismi dotati di margini di indipendenza significativi, il Legislatore regionale si dota di uno strumento di consultazione che opera indipendentemente rispetto all'esistenza di una procedura amministrativa decisionale. Tanto è vero che, a seconda dei casi, all'organo sono demandate funzioni di consulenza scisse dall'esistenza di particolari procedure e relative alla disciplina generale del settore. A volte, questi organismi esercitano addirittura un'attività di vera e propria vigilanza sul rispetto dei diritti partecipativi, come avviene nel caso della Regione Toscana, di cui si dirà più avanti. Parlare di *authorities* è, forse, eccessivo. Ad esclusione del caso toscano (che però è unico nel suo genere) i margini di indipendenza di cui godono questi organi non sono sufficienti a configurare una completa scissione rispetto all'Amministrazione decidente, secondo il paradigma tradizionale facente capo alle Autorità amministrative indipendenti. Permane, comunque, una somiglianza interessante.

Nelle prossime pagine si prendono in esame quattro casi ascrivibili a questa categoria. Il primo è, appunto, quello della Consulta sulla sanità in Sicilia; il secondo riguarda il Comitato per la internazionalizzazione del Lazio; il terzo è quello dell'Osservatorio lombardo per la pianificazione territoriale; il quarto (e più importante, per rilevanza e funzioni svolte) è quello dell'Autorità toscana per la partecipazione.

Iniziamo dalla Consulta per la sanità della Sicilia. Come per i CC, la Consulta esercita prevalentemente attività di consulenza presso l'Assessorato regionale alla sanità, in ordine a tutte le questioni di interesse diffuso che riguardano l'erogazione dei servizi socio-sanitari. Analogamente ai primi, inoltre, la Consulta presenta una composizione mista. Come spiega il comma terzo dell'articolo 17, essa è composta da: “(...) *rappresentanti di associazioni portatrici di interessi diffusi, di associazioni di volontariato, di tutela dei diritti dei malati nonché da rappresentanti dei colleghi e degli ordini professionali, delle associazioni del settore socio-sanitario, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di categoria del settore sanitario maggiormente rappresentative*”. Non vi prendono parte, in sostanza, i singoli portatori di interesse: gli utenti del servizio sanitario. Evidentemente, lo scopo è quello di diversificare l'attività dei due organismi di consultazione. I CC si confrontano con un bacino di utenza più esteso e per questo si demanda loro di valutare la qualità del servizio presso coloro i quali ne usufruiscono. La Consulta, invece, comprende quegli interessi di categoria che possono portare un contributo importante alla elaborazione di proposte finalizzate alle modifiche sulla disciplina generale del servizio sanitario.

Una nota finale relativa allo stato attuale di attività della Consulta. Anche qui, analogamente ai CC, non è possibile avere dati più precisi sul funzionamento concreto poiché la creazione dell'organo è rimessa alla promulgazione di un decreto del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale alla sanità, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della Legge. Al momento, tuttavia, il decreto non è stato ancora emanato.

8. Il Comitato permanente per l'internazionalizzazione della Regione Lazio

Il secondo caso di studio riconducibile alla creazione di organismi (semi-) indipendenti – oltretutto esulante dalla materia della pianificazione territoriale – è costituito dal Comitato Permanente per l'Internazionalizzazione – CPI, istituito dalla Legge regionale del Lazio n. 5 del 2008, contenente la “*Disciplina degli interventi regionali a sostegno dell'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese nel Lazio*”.²⁷

²⁷ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Lazio del 7 giugno 2008, n. 21. Quanto alla normativa generale di riferimento, la Legge generale sul procedimento amministrativo, più volte modificata negli anni, è la n. 57 del 1993, contenente “*Norme generali per lo svolgimento del procedimento amministrativo, l'esercizio del diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell'attività amministrativa*”. Le disposizioni ivi contenute sono state sostituite dal regolamento n. 1 del 2002, che non cambia nella sostanza la struttura procedimentale (quella tradizionale, evidentemente) incidendo piuttosto sui tempi e su alcuni aspetti di natura secondaria. Nel tempo, poi, la Regione ha più volte ribadito l'importanza della partecipazione diffusa delle diverse fasce sociali. Senza alcuna pretesa di esaustività, è possibile menzionare alcuni tra i provvedimenti di maggiore importanza. Un esempio interessante è costituito dalla Legge regionale n. 20 del 2007 che promuove gli strumenti di partecipazione istituzionale

Anche qui ci muoviamo in un ambito completamente differente rispetto a quello dei moduli procedimentali per la programmazione territoriale di cui s'è detto prima. Cambiano gli interessi coinvolti (in questo caso di natura prevalentemente economica), i soggetti interessati (soprattutto imprese e operatori economici) e cambiano, ovviamente, le procedure. Restano uguali, invece, l'elevato grado di conflittualità tra gli interessi e, per logica conseguenza, la necessità di favorire la più ampia (e, al tempo stesso, pacifica) partecipazione di questi all'assunzione delle decisioni.

L'articolo 7 della Legge (*"forme di consultazione"*) istituisce il CPI con la finalità esplicita di favorire la partecipazione degli enti e degli organismi operanti nel settore dell'internazionalizzazione della piccola e media imprenditoria e contribuire contemporaneamente alla migliore coordinazione tra questi. Al CPI – che si compone di rappresentanti istituzionali e delle associazioni di categoria più importanti operanti sul territorio – è attribuita, anzitutto, una funzione consultiva diretta, consistente nella possibilità di formulare pareri e proposte. Inoltre, e soprattutto, il CPI presiede all'instaurazione di: *"(...) tavoli tematici, attraverso i quali la Regione acquisisce informazioni utili per la ricognizione dei fabbisogni reali delle imprese e per la predisposizione di una programmazione degli interventi integrata e coordinata con le attività degli altri enti ed organismi operanti nel settore"*.

Bisogna prestare attenzione a queste funzioni poiché, in parte, offrono una novità rispetto ai casi analizzati in precedenza. Siamo in presenza di un sistema di consultazioni organizzato su due livelli. Il primo è quello che si svolge direttamente presso il CPI. Questo rappresenta, come si è detto, gli interessi delle imprese del settore. In questo caso, quindi, viene esercitata una funzione di consultazione presso la Giunta regionale, secondo uno schema analogo a quello degli altri moduli procedimentali.

La novità risiede nell'esercizio di ulteriori funzioni di consultazione, che chiameremo "indirette", per distinguerle dalle precedenti. In effetti, il CPI può essere chiamato a presiedere all'instaurazione di ulteriori procedure consultive, divenendo un tramite tra gli organi istituzionali della Regione e gli interessi della società civile coinvolti nei processi di internazionalizzazione. Opera, cioè, da "filtro" tra i primi e i secondi. Si tratta, peraltro, di una consultazione su larga scala. Ai tavoli tematici, infatti, prende parte un numero ampio di soggetti. Si tratta, specificamente, di: *"(...) rappresentanti degli enti pubblici, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, delle associazioni di categoria e di organismi pubblici e privati interessati, convocati a seconda dei temi di volta in volta oggetto di consultazione"*. Le risultanze provenienti dalle consultazioni, infine, vengono prese in considerazione dalla Giunta regionale nella fase relativa all'adozione delle misure necessarie.

Ebbene, si può ipotizzare che, rispetto ai *fora* di consultazione della Lombardia – i quali, va ricordato, operavano in stretta integrazione con lo svolgimento delle procedure partecipative regionali – o delle tre forme di partecipazione che istituisce la Legge regionale della Calabria, l'esperienza del CPI compia un passo in avanti. Rispetto ai *fora*, perché presiede esso stesso a procedure consultive localizzate presso le parti interessate, oltre ovviamente ad integrare la propria funzione con le altre procedure partecipative previste dal Legislatore del Lazio. Inoltre, rispetto al meccanismo tripartito della Regione Calabria perché, in quel caso, le tre forme di consultazione operavano in concerto, senza però sovrapporsi le une rispetto alle altre. Nel caso in esame, invece, la consultazione diretta dei membri del comitato o quella "indiretta" dei tavoli tematici confluiscono nella stessa direzione: la consulenza specializzata presso gli organi della Regione.

Con riferimento, infine, alla Consulta siciliana – tenuto anche presente che quest'ultima non ha ancora trovato piena definizione normativa delle proprie attività – il CPI è accomunato da

dei giovani alla vita (politica e) amministrativa locale. Nella Legge sono contemplate diverse misure volte ad incentivare la partecipazione dei giovani alle politiche degli Enti locali (e, naturalmente, della Regione) di appartenenza. Limitandoci alla più importante, è prevista la possibilità che le Province istituiscano *fora* o consulte provinciali giovanili. Nonché, più in generale, è stabilito che si creino forme di coordinamento con i Consigli comunali, municipali e sovramunicipali operanti nei rispettivi ambiti territoriali finalizzate al coinvolgimento delle fasce più giovani della popolazione.

un'identica disciplina della legittimazione attiva dei soggetti che ne fanno parte; ma, al tempo stesso, gode di una funzione aggiuntiva. Non si limita alla consulenza ma, appunto, istituisce e gestisce esso stesso procedure consultive mirate.

9. L'Osservatorio lombardo per la programmazione territoriale

Quelli della Regione Sicilia e della Regione Lazio non sono casi isolati. Ci sono almeno altri due modelli di partecipazione basati sulla presenza di un'organo (semi-) indipendente a tutela delle garanzie procedimentali. Tra i due, il caso toscano è quello più interessante. Ma, prima, è opportuno riprendere in esame la Legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, cui s'è fatto cenno in precedenza nel parlare dei *fora* per la consultazione. In base all'articolo quinto della Legge,²⁸ infatti, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, ha facoltà di costituire presso la competente Direzione generale l'"Osservatorio permanente della programmazione territoriale" – OPPT.

L'OPPT ha il compito di provvedere al monitoraggio delle dinamiche territoriali e alla valutazione degli effetti derivanti dall'attuazione degli strumenti di pianificazione. Redige, poi, una relazione annuale sull'attività svolta che, oltre a fare il punto sulla situazione nell'anno trascorso, contiene suggerimenti sull'aggiornamento e l'interpretazione della legislazione e dei regolamenti e, soprattutto, segnala eventuali problematiche inerenti all'attuazione degli strumenti di pianificazione.

L'OPPT, in sostanza, è un'unità organizzativa che persegue tre finalità. Anzitutto, attraverso il coinvolgimento di più soggetti, istituzionali e non, favorisce l'integrazione tra gli interessi coinvolti nella gestione del territorio e la realizzazione di politiche decisionali condivise. Per questa ragione, alle attività dell'OPPT prendono parte i portatori di interessi privati (enti ed associazioni) ma anche, e in misura preponderante, i Comuni e le Province interessate.

La seconda e la terza finalità sono legate, l'una, al monitoraggio della corretta attuazione del disposto legislativo. L'altra, invece, alla valutazione dei risultati e l'eventuale introduzione di modifiche finalizzate al miglioramento del disposto legislativo. Ritroviamo qui la medesima funzione di monitoraggio e valutazione che si erano già incontrate nel caso dei CC siciliani oltre, ovviamente, allo svolgimento di un'attività di consulenza finalizzata all'aggiornamento costante delle disposizioni contenute nella Legge.²⁹

Con riferimento alla struttura dell'OPPT, l'elemento di maggiore interesse è legato alla morfologia variabile. Mentre, cioè, l'articolazione verticale rimane la stessa, strutturata presso la Direzione generale competente, cambiano le modalità strutturali che l'unità pone in essere volta per volta, in ragione del contesto concreto nel quale si trova ad operare. Questa struttura dinamica è influenzata a sua volta dalla presenza di un numero consistente ed estremamente variabile di interessi coinvolti. Ad esempio, quelli delle popolazioni interessate e della comunità accademica e scientifica.

10.1 Il modello toscano. Le strutture per la partecipazione

Veniamo all'ultimo dei modelli organizzativi (semi-) indipendenti finalizzati ad accrescere la partecipazione alle procedure amministrative regionali di regolazione generale.

In principio di questo articolo, allorchè si sono distinte le tipologie di intervento realizzabili dalle singole Regioni nell'esercizio del potere discrezionale ad esse concesso, se ne sono identificate due. L'una, relativa alle procedure. La seconda inerente, invece, le strutture del procedimento. Si è anche detto che questo genere di modifiche sono spesso sovrapposte. Orbene, il

²⁸ Come modificato nel 2008 con la Legge regionale n. 4.

²⁹ Questa è una delle funzioni principali che generalmente svolgono gli organismi rubricati sotto la definizione di Osservatori. Peraltro, l'esperienza degli osservatori è un elemento diffuso sia in ambito regionale che, al di fuori di questo, in ambito nazionale e anche fuori dall'Italia. Cfr. ISTITUTO REGIONALE DI RICERCA DELLA LOMBARDIA, *Osservatorio permanente della programmazione territoriale (art. 5, comma 4, l.r. 12/2005)*, Milano, 2006.

caso della Regione Toscana è utile a comprendere come si combinano interventi creativi sul procedimento amministrativo e, al tempo stesso, sugli organismi che ne fanno parte.

Sempre a tale proposito, nei prossimi paragrafi, al fine di rafforzare la comparazione, si prenderanno in esame altri tre casi oltre a quello toscano. Nel primo, il Legislatore regionale è intervenuto, come in Toscana, sia sulle garanzie procedurali che sulle strutture. Nel secondo e nel terzo, invece, l'intervento si è concentrato prevalentemente sulle garanzie. Si tratta, più esattamente, dell'istruttoria pubblica dell'Emilia Romagna; dell'istruttoria dibattimentale istituita dalla Legge regionale sarda n. 45 del 1989; infine, della partecipazione alle procedure di adozione del bilancio regionale della Regione Lazio.

Ciò premesso, è possibile passare all'analisi del modello di partecipazione della Regione Toscana.³⁰ Sulla scorta delle indicazioni contenute nello Statuto, che qualifica la partecipazione come "*principio generale*",³¹ la Legge n. 69 del 2007 disciplina la partecipazione dei portatori di interessi diffusi e individuali in seno ad alcune procedure decisionali di competenza regionale. Si tratta, in particolare, delle procedure che interessano i grandi interventi sull'ambiente, il territorio, i diritti sociali e l'economia. All'interno di queste, si garantisce il diritto di tutti a contribuire all'elaborazione. Gli obiettivi generali, del resto, lo confermano. Si tratta del rafforzamento del circuito democratico regionale, dell'accrescimento della coesione sociale, della tutela delle parti economicamente e socialmente più deboli e, infine, dell'impegno civico e delle migliori pratiche amministrative.³²

Qui si incontra una prima differenza rispetto ai casi esaminati finora. La Legge, infatti, ha un campo di applicazione multiplo anziché settoriale, limitato cioè all'esercizio di una singola funzione. Per tale motivo, la gestione delle procedure partecipative è affidata ad una vera e propria struttura amministrativa indipendente, ispirata al modello francese del *debat public*.³³ L'organo (d'ora in avanti, l'Autorità) gestisce l'acquisizione e la valutazione delle istanze provenienti dai portatori di interessi, e, più in generale, garantisce la maggiore trasparenza e democraticità delle procedure decisionali comprese nell'ambito di applicazione della Legge. L'Autorità, in altre parole, presiede allo svolgimento della fase istruttoria delle procedure decisionali, assicurandosi che le garanzie partecipative a favore degli interessati vengano adeguatamente rispettate.

Il campo di applicazione della Legge e la posizione di indipendenza che ne deriva in capo all'Autorità si riflettono sul versante delle garanzie sull'operato dell'Autorità e, come si vedrà poco oltre, sulla tipologia di procedure consultive attivate presso gli interessati.

Quanto al primo profilo, la Legge n. 69 propone una separazione netta tra l'Amministrazione in fase decidente, costituita dagli uffici regionali competenti, e l'Amministrazione in fase istruttoria, che coincide con l'Autorità. A conferma di questo assunto sono poste quattro previsioni garantiste.

Anzitutto, l'Autorità ha riconosciuta piena autonomia di spesa. Si tratta, comunque, di una previsione comune anche a molti degli altri casi esaminati, a proposito delle quali si è spiegato già come le risorse materiali vengano fornite dalla Giunta regionale ma la loro utilizzabilità rimanga nella sfera di discrezionalità dei diversi organi.

³⁰ Il Legislatore toscano è tra quelli che ha più intensamente legiferato sul tema della procedimentalizzazione amministrativa e delle garanzie ivi operanti, sin dall'entrata in vigore della Legge 241. Come nota E. DIAMANTI, *op cit.*, 1995, la Toscana è stata tra le prime Regioni a dotarsi di una legge sul procedimento amministrativo, la n. 9 del 1995.

³¹ Il Titolo VIII è interamente dedicato alla partecipazione ma già nella parte introduttiva, all'articolo terzo, quarto comma, si qualifica la partecipazione alla stregua di "*principio generale*". Per approfondimenti si veda P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005; E. ROSSI, *Principi e diritti nello Statuto. I rapporti con la società civile*, in T. GROPPA, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, 2001; G. SGUEO, *op. cit.*, pagg. 941 ss.

³² Gli obiettivi della Legge regionale sono contenuti nel punto 3 dell'articolo 1. Si vedano, in merito, le osservazioni che svolge A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, V, pag. 621.

³³ Si vedano, per approfondimenti sul tema, B.G. MATTARELLA, *I rapporti tra amministrazioni e cittadini in Francia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, I, pagg. 17 ss.; Y. MANSILLON, *L'esperienza del "débat public" in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, pagg. 101 ss.

In secondo luogo, il tempo di durata in carica dell’Autorità è limitato. In totale, corrisponde a cinque anni. La norma può avere diverse interpretazioni. In senso generale, ha portata garantista poiché assicura la durata in carica per un periodo di tempo nel corso del quale non sarà possibile rimuovere l’Autorità dall’esercizio delle proprie funzioni. In chiave comparata, invece, le possibili valutazioni sono due. Rispetto al caso dei moduli procedurali campano, lombardo e calabro, istituiti per il solo tempo necessario alla consultazione degli interessati e la formulazione di una o più proposte concrete, il margine temporale che vincola l’Autorità, benchè definito, appare comunque esteso. Viceversa, ove paragonata con gli altri esempi di organismo (semi-) indipendente, la medesima previsione appare limitativa. Fatto salvo il caso della Consulta siciliana, sulla quale non esiste ancora una disciplina precisa, nelle altre ipotesi non è previsto un termine temporale di durata dell’organo. Al contrario, in alcuni casi – quello del CPI, ad esempio – la stessa denominazione indica la durata permanente. È anche vero, però, che nelle intenzioni del Legislatore toscano quello dell’Autorità vuole costituire a tutti gli effetti un esperimento la cui riuscita, pertanto, non è affatto certa. Letto in quest’ottica, il termine di cinque anni è volto ad assicurare, nell’eventualità di un insuccesso, la percorribilità di una via di fuga non eccessivamente laboriosa in quanto a tempi e modalità di esecuzione.

Un terzo ordine di disposizioni a garanzia dell’indipendenza dell’Autorità concerne la procedura di nomina. Questa è di spettanza del Consiglio regionale. Non si tratta, però, di una nomina politica. La decisione del Consiglio è preceduta da una procedura di valutazione che prende avvio dalla pubblicazione di un avviso ad opera del Presidente del Consiglio regionale. Sono previste, poi, un’ampia serie di cause di ineleggibilità e incompatibilità. Infine, e soprattutto, la nomina viene fatta solo a seguito di proposta unanime di una commissione consiliare che ha svolto un’audizione di tutti i candidati.

C’è da notare, sul punto, che questo è l’unico caso tra quelli descritti finora in cui la nomina segue ad una procedura di valutazione sulla base di criteri oggettivi. L’unico limite incontrato finora con riferimento alla partecipazione agli organismi di consultazione è quello coincidente con il “livello di rappresentatività” dell’associazione portatrice di interessi sul territorio. La novità si giustifica facilmente. L’autorità è un organo monocratico e, soprattutto, proprio l’indipendenza delle funzioni esercitate richiede una selezione dei candidati che possano assicurare la migliore professionalità e integrità.

Infine, sempre a garanzia dell’indipendenza dell’Autorità, è previsto che quest’ultima sia vincolata, nei confronti del Consiglio, limitatamente all’obbligo di presentare un rapporto annuale sulla propria attività. Per quanto riguarda i rapporti con la Giunta (nonché le agenzie e gli enti strumentali della Regione) la Legge ne rimette la regolazione ad apposite intese.

10.2 Le procedure partecipative

Viene da sé che la scissione strutturale tra l’Autorità e l’Amministrazione in fase decidente si riflette anche sulle procedure. È bene allora spendere qualche parola ulteriore al riguardo.

Come si è già detto, tutte le attività dell’Autorità si collocano nella fase antecedente all’assunzione delle decisioni vere e proprie, in funzione prodromica rispetto alla conclusione di quelle. L’esempio più importante è costituito dall’articolo 7, al punto primo. In base a questo si attribuisce all’Autorità la facoltà di organizzare un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche di un cd. “grande intervento” (in grado cioè di esercitare un impatto rilevante sull’ambiente, sul territorio, sugli assetti sociali o economici) nella “fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare”.

Tra gli organismi regionali deputati ad organizzare forme di consultazione gli unici che hanno una funzione simile, seppure decisamente meno sviluppata rispetto all’Autorità, sono il CPI, relativamente alla possibilità di organizzare tavoli di discussione cui invitare le parti interessate, e i Comitati permanenti dell’Emilia Romagna, di cui si dirà in seguito. In tutte le altre ipotesi detta funzione è assente.

Oltre all'instaurazione del dibattito pubblico sui grandi interventi, le principali tipologie procedurali – cui corrispondono altrettante funzioni per l'Autorità – sono due. La prima fa capo alla possibilità riconosciuta a favore dei soggetti interessati di presentare domanda a sostegno dei propri progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico. Detto sostegno, che ha prevalentemente natura economica o metodologica può essere chiesto, a condizioni diverse, dagli enti locali, le imprese o i cittadini e persegue lo scopo di accrescere la democraticità delle procedure. Peraltro, il Legislatore toscano dà ulteriore facoltà al soggetto proponente il progetto, tenuto conto del rapporto redatto dal responsabile del dibattito, di rinunciare o presentare uno schema alternativo; oppure, di accogliere le modifiche suggerite; infine, di ignorarle. In questo caso, però, il proponente è tenuto a motivare le ragioni della propria scelta.

Qualche cenno aggiuntivo sulla legittimazione attiva riconosciuta agli interessati. Questa è molto ampia. In base all'articolo 2, sono legittimamente autorizzati ad intervenire nei processi partecipativi, anzitutto, i cittadini residenti nella Regione Toscana. Inoltre, coloro i quali collocano nella Regione la sede principale dei propri interessi, sia per ragioni di studio che di lavoro. Ad essi, poi, si aggiungono altre tre categorie soggettive: gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti sul territorio regionale; coloro i quali soggiornano sullo stesso; nonché, infine, i cittadini toscani che risiedono all'estero, limitatamente ai periodi in cui si trovano nel territorio toscano. La lettera d dell'articolo aggiunge che la legittimazione spetta, tra i soggetti appartenenti a queste categorie, a coloro i quali sono titolari di un interesse relativo al territorio o all'oggetto specifico del processo partecipativo. Tuttavia, possono avervi accesso anche coloro il cui intervento, a seguito del giudizio del responsabile del dibattito, possa risultare utile allo svolgimento del processo partecipativo. Spetta, pertanto, alla stessa Autorità il ruolo di selezionare gli interventi meritevoli di accoglimento e quelli, invece, non fondati. Anche i criteri che informano la valutazione da parte dell'Autorità sono definiti dalla Legge. Questa fa menzione al rispetto di tempi precisi, alla corretta previsione delle spese e all'obbligo di trasparenza.

La seconda fattispecie ha minore interesse. Essa attiene le attività di formazione svolta dall'Autorità presso i funzionari amministrativi regionali, il personale e gli studenti degli istituti scolastici e le associazioni locali interessate allo scopo di promuovere la cultura civica e della partecipazione.

11.1. Dalle strutture alle procedure. L'istruttoria pubblica sugli atti normativi e amministrativi generali in Emilia Romagna.

L'ultimo ordine di soluzioni elaborate dai Legislatori regionali in merito alla partecipazione alle procedure regolatorie generali rimanda all'introduzione di più articolate garanzie entro le procedure amministrative, piuttosto che attraverso la creazione di strutture a presidio della partecipazione.

I casi più interessanti sono quattro. Del primo, che in realtà unisce elementi comuni a due modelli, poiché interviene sia sulle procedure che sulle strutture della partecipazione, si è appena detto: e riguarda la Regione Toscana. Il secondo è quello della Regione Emilia Romagna, di cui si dirà di qui a poco. Anche qui, come per il caso toscano, il Legislatore sviluppa contemporaneamente un intervento mirato alle procedure consultive e, inoltre, sulle strutture della partecipazione. Lo Statuto emiliano e la legislazione ordinaria propongono una disciplina articolata di istruttoria relativamente alla predisposizione di atti normativi e amministrativi generali o di inchieste. Affidano, poi, alla gestione di alcuni organismi collegiali permanenti o speciali collocati direttamente presso il Consiglio regionale l'indizione di ulteriori inchieste conoscitive. Il terzo caso, del quale si interessa il paragrafo successivo, è costituito dal modello di istruttoria pubblica che disciplina la Regione Sardegna. Il quarto, e ultimo, descrive l'esperienza di economia partecipata inaugurata, a partire dal 2005, nella Regione Lazio.

L'articolo 5 dello Statuto emiliano³⁴ riconosce a tutti i cittadini, le formazioni sociali intermedie e le associazioni rappresentative di interessi diffusi il pieno diritto a partecipare alla formazione e attuazione delle scelte programmatiche poste in essere dalla Regione. Si tratta di quell'attività di programmazione che, per esplicita previsione dell'articolo terzo, costituisce lo strumento principale per il cui tramite la Regione realizza le proprie finalità. L'articolo 43, al primo comma, specifica ulteriormente che l'attività amministrativa della Regione è informata, tra gli altri, ai principi della democrazia. Al comma secondo, invece, l'articolo demanda alla Legge regionale la disciplina dei procedimenti amministrativi secondo criteri di funzionalità e responsabilizzazione e, soprattutto, garantendo il contraddittorio di ciascun interessato.³⁵

La disciplina di attuazione è contenuta nella Legge n. 34 del 1999. Si tratta del Testo unico sulla partecipazione politica e procedimentale che contiene norme relative a tre tipologie di procedimenti partecipativi: l'iniziativa popolare, il *referendum* e, appunto, l'istruttoria pubblica. Dei primi due non interessa approfondire il contenuto, trattandosi di forme di partecipazione politica. Della terza, invece, si occupa il Titolo V *bis*, frutto della novella legislativa del 2008.³⁶ In realtà, questa è una delle ipotesi in cui operare una netta distinzione tra partecipazione politica e procedimentale non è possibile. L'istruttoria infatti si fonde, a tratti, con le disposizioni che disciplinano il *referendum*. Ciò vale per le regole a presidio della presentazione dell'iniziativa (sottratta a singoli o associazioni) e nella previsione di una clausola di incompatibilità tra l'indizione di un *referendum* e una richiesta di istruttoria popolare.³⁷

Avendo a mente questa precisazione, si può passare all'analisi dell'istruttoria. Questa si articola in due fasi: l'indizione e lo svolgimento. L'indizione può avvenire o su iniziativa dell'Assemblea legislativa regionale, oppure di almeno cinquemila persone che, avendo compiuto il sedicesimo anno di età, siano residenti nella Regione; oppure siano stranieri e apolidi ma abbiano risieduto continuativamente da un anno in un Comune romagnolo; oppure, infine, abbiano nella Regione la sede principale dei propri affari ed interessi.

La presentazione della domanda è soggetta a due vincoli: di contenuto e di forma. L'oggetto è limitato alle proposte di atti normativi o amministrativi di carattere generale, corredate da adeguata motivazione. La forma, poi, richiede l'espletamento di una serie di formalità atte a certificare il possesso dei requisiti di legittimazione attiva.

A seguito della verifica della regolarità nell'espletamento delle formalità burocratiche che presiedono alla presentazione della richiesta di istruttoria e, naturalmente, del raggiungimento del numero minimo di richiedenti, spetta al Direttore generale dell'Assemblea legislativa trasmettere al Presidente dell'Assemblea legislativa la richiesta di istruttoria pubblica. Quest'ultimo la iscrive all'ordine del giorno e l'Assemblea stessa ha facoltà di indire l'istruttoria nei sessanta giorni successivi al deposito.

Segue la seconda fase. Questa si apre con l'ulteriore pubblicizzazione presso la popolazione interessata, curata attraverso mezzi idonei (ad esempio con pubblicazione sul Bollettino Ufficiale regionale) dal Responsabile del procedimento nominato all'uopo. Prima dell'apertura dell'audizione

³⁴ Legge regionale n. 13 del 2005, pubblicata in Bollettino Ufficiale della Regione n. 61 dell'1 aprile 2005. Cfr. F. ROVERSI MONACO, *Commento allo statuto della regione Emilia Romagna*, Milano, 1972.

³⁵ Altre disposizioni interessanti sono contenute negli articoli 44 e 45. Il primo riguarda l'obbligo di motivazione e trasparenza degli atti; il secondo l'istituzione del Difensore civico. Sulla disciplina dell'accesso nello Statuto cfr. V. DE RUVO, *op. cit.*, pagg. 113 ss.

³⁶ Ragioni di spazio impediscono di approfondire l'esame dell'ulteriore legislazione regionale a tutela delle garanzie procedimentali. È però interessante citare il caso della Legge n. 20 del 2000, contenente "*Disciplina generale sulla tutela del territorio*". Questa disegna un ruolo particolare per il Responsabile del procedimento. Quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 8, comma 4, non solo si occupa delle funzioni che gli attribuisce la Legge 241, relative alla fase istruttoria, ma interviene anche a cura delle attività relative alla partecipazione al procedimento di approvazione. Nello specifico, al Responsabile spetta la "(...) cura [di] tutte le attività relative alla pubblicità, all'accesso agli atti e documenti ed alla partecipazione al procedimento".

³⁷ Così dispone il comma primo dell'articolo 50 *quinquies*: "*Qualora sia stata presentata una richiesta di indizione di referendum consultivo, di cui all'art. 21 dello Statuto, non è ammessa una richiesta di istruttoria pubblica che abbia oggetto, anche in parte, coincidente. L'inammissibilità è dichiarata dalla Consulta di garanzia statutaria*".

vera e propria tutti coloro i quali lo desiderano possono accedere al fascicolo contenente le informazioni preliminari e valutare se e come intervenire nel successivo dibattito.

Il dibattito si svolge nel corso di un numero di sedute variabile, a seconda della complessità della questione. Per ciascuna seduta si redige un verbale che verrà poi allegato alla relazione finale. Ad ogni modo, per evitare il protrarsi eccessivo delle procedure – considerato anche che, ai sensi del comma 10 dell'articolo 50 bis: *“L'apertura del dibattito pubblico sospende il procedimento su cui è stata avanzata la richiesta di istruttoria pubblica”* – la Legge fissa a trenta il numero massimo di giorni di durata dell'istruttoria, prorogabili una sola volta su richiesta del Presidente dell'Assemblea. Quanto, poi, alle modalità concrete di svolgimento, queste sono quelle tradizionali. Nel rispetto del principio del contraddittorio, chiunque, singolo, associazione o enti pubblici, può presentare le proprie osservazioni; chiamare esperti a relazionare sul problema; o, infine, presentare memorie scritte.

Molto interessanti sono le previsioni legislative sulla conclusione dell'istruttoria. Anzitutto, spetta al Presidente dell'Assemblea legislativa regionale predisporre una relazione complessiva sui lavori. Ma, soprattutto, il contenuto della relazione ha valore vincolante, sia con riferimento ad un singolo procedimento amministrativo già in corso, sia con riguardo ad un progetto di Legge. In questo secondo caso, infatti, il comma 8 dell'articolo 50 quater, chiarisce che: *“Gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria pubblica possono essere utilizzati per l'inserimento nel progetto di legge di una clausola valutativa ai fini del controllo sulla sua attuazione e del monitoraggio sui relativi effetti”*. Nel caso di un procedimento amministrativo, invece, il provvedimento finale di questo dovrà essere motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. Se, poi, si tratta di un provvedimento normativo, la motivazione dovrà essere inserita in un apposito ordine del giorno.

Va ricordato che lo Statuto emiliano è stato impugnato per questioni di legittimità costituzionale davanti la Corte costituzionale, proprio con riguardo al rapporto tra le procedure inerenti l'istruttoria pubblica e il principio di buon andamento posto dalla Costituzione. Il caso è di grande interesse per questa ricerca perché affronta e chiarisce esattamente il problema dei rapporti tra i principi posti dalla legislazione costituzionale e nazionale sul procedimento amministrativo e la possibilità per le Regioni di derogarvi, seppure in senso ampliativo.

La sentenza n. 379 del 2004 della Corte costituzionale ha chiarito che l'esercizio di detto potere discrezionale deve considerarsi legittimo. Nello specifico, la Corte ha respinto le motivazioni presentate nel ricorso governativo, per cui l'istituzione di un'istruttoria pubblica che permette ai soggetti portatori di interessi esponenziali della comunità di presentare le proprie osservazioni in merito alla stesura di atti normativi di interesse generale deve considerarsi costituzionalmente illegittima, poiché contrastante con l'articolo 97 della Costituzione, nella misura in cui aggrava lo svolgimento delle procedure ed ostacola la buona amministrazione. I giudici costituzionali, al contrario, accogliendo le osservazioni svolte dalla Regione,³⁸ hanno ritenuto che simili previsioni all'interno degli Statuti regionali sono legittime e, anzi, auspicabili. Esse, infatti, accrescono la democraticità delle procedure decisionali generali e migliorano la relazione tra Amministrazione ed amministrati, attuando il principio di buona amministrazione.³⁹

³⁸ Cfr. il punto 13 della sentenza. Con particolare riferimento all'asserita violazione della Legge 241, la Regione si difende sostenendone l'infondatezza, poiché: *“(…) L'art. 3 di tale legge, infatti, non vieterebbe la motivazione per gli atti normativi e amministrativi generali, ma si limiterebbe a non renderla obbligatoria. L'art. 13, d'altra parte, non proibirebbe forme di partecipazione o di programmazione in relazione agli atti normativi e amministrativi generali. E ciò a prescindere dal fatto che comunque tale legge non sarebbe idonea a fungere da parametro di legittimità costituzionale dello statuto regionale”*.

³⁹ La Corte chiarisce che il procedimento di un'istruttoria pubblica alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale *“rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee. (...) questi istituti (...) non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche”*. Per un commento generale sulla sentenza si veda P. MINETTI, *La Corte costituzionale si pronuncia su alcuni nuovi statuti regionali*, in *Comuni d'Italia*, 2005, I-II, pagg. 44 ss. In generale, sul tema dei rapporti tra giurisprudenza costituzionale e Statuti regionali, è utile la

11.2 Le Commissioni permanenti e le Commissioni speciali

Oltre all'instaurazione di un'istruttoria pubblica complessa, lo Statuto introduce anche un elemento di natura strutturale. Si dispone all'articolo 16 che il Consiglio opera in seduta comune, per gli atti di maggiore rilevanza, ma anche attraverso l'istituzione di alcune "Commissioni permanenti" – CP, il cui numero non supera le cinque unità. Dette CP esercitano diverse funzioni, tra cui quelle inerenti la vigilanza sulle attività amministrative della Regione. Sicchè, come esplicita l'articolo 17, è di loro spettanza tanto la consultazione di rappresentanze della società civile o l'acquisizione di rapporti redatti da enti o associazioni; quanto, anche, l'indizione di udienze conoscitive in relazione all'adozione di leggi e atti amministrativi di particolare rilievo. Come detto in precedenza, in questa funzione di consultazione "indiretta" svolta dalle CP si rinviene un potere molto simile a quello svolto dal CPI del Lazio e dall'Autorità toscana (nel caso del dibattito pubblico).

Accanto alle CP si collocano alcune "Commissioni speciali" – Cs, istituite dal Consiglio, quando si renda necessario, e chiamate a presiedere due tipologie di funzioni simili ma non identiche. In alcuni casi, ad esse è affidato l'esercizio di poteri di inchiesta in nome e per conto del Consiglio, allorchè l'inchiesta riguardi problemi di specifico interesse della Regione. Quando, invece, l'oggetto dell'inchiesta non è direttamente legato agli affari della Regione Emilia-Romagna, ma presenta comunque profili di interesse per quest'ultima, viene istituita una seconda tipologia di Cs, anch'esse con funzioni prevalentemente di indagine.

Oltre alle funzioni svolte, una seconda differenza tra le CP e le Cs si riscontra nelle modalità che presiedono alla creazione di queste. In pratica, mentre le CP vengono istituite dal Consiglio, le Cs possono essere istituite, oltre che da quest'ultimo, anche su proposta degli stessi soggetti cui l'articolo 33 dello Statuto concede il diritto all'iniziativa popolare. Si tratta dei cittadini, purchè in numero non inferiore alle cinquemila unità. Siamo nuovamente in presenza di una sovrapposizione tra aspetti della partecipazione endo-procedimentale vera e propria con una partecipazione di tipo diverso, politica, corrispondente all'istituto dell'iniziativa popolare.

12. L'istruttoria pubblica nella formazione del Piano paesaggistico regionale sardo

L'Articolo 11, comma 1, della Legge regionale sarda n. 45 del 1989, contenente "*Norme norme per l'uso e la tutela del territorio regionale*", come modificata nel corso degli anni,⁴⁰ contempla una particolare istruttoria pubblica relativa alla formazione del Piano paesaggistico. In base alla norma, una volta che è stata elaborata la proposta di Piano, questa viene pubblicata presso gli albi di tutti i Comuni. Nei sessanti giorni successivi, al fine specifico di assicurare la più ampia partecipazione di tutti i soggetti portatori di interessi, individuali e diffusi, il Presidente della Regione svolge un'istruttoria pubblica.

Questa trova disciplina compiuta nella Legge n. 40 del 1990, all'articolo 18. In esso si dispone che, in merito all'adozione di Piani paesistici e, più in generale, di ogni altro provvedimento che determini l'esecuzione di opere pubbliche che incidano in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio, è necessaria un'istruttoria pubblica. L'istruttoria, come si è detto, viene formalmente indetta con decreto del Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale. Nel concreto, la procedura si svolge attraverso una serie di

lettura di A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, I-II, pagg. 41 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. Per ulteriori approfondimenti sugli Statuti e le procedure di loro formazione si veda G. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, voce in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, 2006.

⁴⁰ In particolare dopo l'entrata in vigore della Legge 241. La versione originale della Legge è stata pubblicata in Bollettino ufficiale della regione Sardegna n. 48 del 1989. L'ultimo intervento di modifica risale al 2004, con la Legge n. 25.

riunioni, il cui numero è definito in ragione della complessità della materia e del numero di soggetti coinvolti.

La legittimazione attiva, ovviamente, è estesa. Alle riunioni hanno titolo a partecipare, oltre i promotori del procedimento, tutte le Amministrazioni regionali e, per quanto riguarda gli interessati non istituzionali, le organizzazioni sociali e di categoria interessate. In questo caso la partecipazione è diretta e si svolge direttamente all'interno delle riunioni. È prevista anche una seconda forma di partecipazione. Il comma terzo dell'articolo dispone, infatti, che tutti coloro che vi abbiano interesse, anche di fatto, possono far pervenire proposte e osservazioni scritte.

Qualche cenno, infine, allo svolgimento delle riunioni. Come per i casi analizzati in precedenza, si favoriscono la celerità e l'efficienza. Ciascuna riunione è presieduta dal Responsabile del procedimento. Costui dà sommaria esposizione delle ragioni dell'iniziativa e degli intendimenti dell'Amministrazione. Successivamente, viene data la parola agli intervenuti, in ordine di richiesta. L'articolo spiega che non è consentito l'intervento di più di un rappresentante per organizzazione, salva l'espressa autorizzazione del Responsabile, in presenza di particolari ragioni. A ciascun intervento è consentita una breve replica. Da ultimo, alla conclusione di ogni seduta è redatto un verbale in cui sono sinteticamente illustrate le posizioni espresse.

Entro i trenta giorni successivi dall'ultimo deposito del Piano, chiunque ha facoltà di depositare nuove osservazioni presso il Presidente della Regione. Successivamente, al decorrere del termine, la Giunta regionale, sentito il Commissario tecnico regionale per l'urbanistica, delibera l'adozione del Piano e lo trasmette ai Comuni affinché lo affiggano sull'albo pretorio. A questo punto decorrono altri due mesi entro i quali la Commissione consiliare competente in tema di urbanistica esprime il proprio parere che, dopo ulteriori trenta giorni, porta all'approvazione definitiva del Piano.

Da un primo confronto tra l'istruttoria sarda e quella dell'Emilia Romagna le due principali differenze riguardano, l'una, le modalità di attivazione dell'istruttoria, l'altra la vincolatività degli esiti delle consultazioni. Nel caso dell'Emilia Romagna, viene posta una quota di sbarramento pari a 10.000 richiedenti che, invece, nel caso sardo è assente. Spetta alla Giunta decidere autonomamente se intraprendere la procedura di istruttoria oppure no. Inoltre, il modello sardo non prevede vincoli particolari per l'Amministrazione e si adegua alla maggioranza dei casi analizzati finora. In effetti, le previsioni della Legge romagnola sui vincoli dell'istruttoria sono, da questo punto di vista, un caso del tutto particolare che si spiega, anche, per il fatto che la procedura trascende l'ambito procedimentale e assume una valenza politica. Per il resto, le disposizioni si assomigliano. Sono simili le regole sulla trasparenza, le modalità di intervento e anche la necessità di contenere entro margini temporali ristretti lo svolgimento della procedura di consultazione.

13. L'economia partecipata nella Regione Lazio

L'ultimo modello regionale di partecipazione procedimentale da esplorare appartiene alla Regione Lazio. Anch'esso propone lo sviluppo di garanzie consultive di natura procedimentale, senza apportare modifiche alle strutture.

A partire dal 2005, la Regione Lazio ha avviato un percorso – da alcuni definito significativamente “di economia partecipata”⁴¹ – che introduce all'interno delle procedure di formazione del Bilancio regionale e dei principali documenti sul governo economico della Regione una serie di garanzie di natura partecipativa. Il caso non ha precedenti, nè a livello regionale nè nazionale.

⁴¹ Cfr. C. CELLAMARE, R. TROISI, *Percorsi di economia partecipata nella regione Lazio*, in *Democrazia e diritto*, 2006, IV, pagg. 80 ss. Informazioni utili sono presenti anche su due documenti diffusi dalla Regione: “*Guida all'economia partecipata*” e “*Glossario al Bilancio regionale*”. Ulteriori informazioni le contiene il documento redatto dal DIES – DIPARTIMENTO INNOVAZIONE E SOCIETÀ della Università degli studi La Sapienza di Roma, in collaborazione con il Comune, dal titolo “*Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al piano regolatore e il bilancio partecipativo*”, Roma, 2005.

Per comprendere appieno l'innovatività del modello è opportuno fare un passo indietro e analizzare per sommi capi i passaggi che hanno dettato l'approvazione della normativa regionale che introduce il nuovo meccanismo partecipativo. Ci sono due provvedimenti legislativi da esaminare. Anzitutto, la Legge finanziaria per il 2006, n. 4, che ha dato il via al progetto. L'articolo 44 in particolare è intervenuto, modificandola, sulla Legge regionale n. 25 del 2001, introducendovi un articolo 3 *bis*. In questo si fa menzione della partecipazione qualificandola come “*strumento idoneo a garantire il miglioramento della qualità delle decisioni*”. Il Regolamento di approvazione della Giunta regionale è il n. 4 del 2006, recante “*Disciplina del processo di partecipazione alla formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria della Regione*”. In base al documento, la partecipazione viene sviluppato lungo tre versanti.

Il primo coincide con l'informazione all'utenza. Per tutti i principali documenti economici-finanziari della Regione è prevista una fase di informazione presso la collettività. Allo scopo sono utilizzati sia gli strumenti tradizionali (i giornali ad esempio) sia strumenti di natura informatica (come *internet*, ma anche sms o e-mail).

Nei successivi trenta giorni si svolge la fase consultiva vera e propria. Tutti i soggetti coinvolti – la legittimazione è molto ampia: viene riconosciuta a tutti i soggetti, singoli e associazioni, purchè siano residenti sul territorio della Regione oppure abbiano lì la sede della loro attività – hanno la possibilità di presentare le loro osservazioni, sia in forma cartacea che telematica. Contemporaneamente, l'Amministrazione organizza degli “incontri pubblici”. Questi perseguono la finalità di informare ulteriormente parte della cittadinanza e raccogliere un numero ulteriore di proposte e suggerimenti da parte di questa.

Oltre al caso appena menzionato gli incontri pubblici possono essere organizzati su richiesta della popolazione (almeno cento cittadini) o dell'Amministrazione locale. Ecco nuovamente un caso in cui si attribuisce una valenza procedimentale ad un istituto che solitamente viene collocato tra gli strumenti propri del dibattito politico.

A conclusione delle consultazioni si redige un unico documento, il cd. “Documento della partecipazione”, che raccoglie e armonizza tutte le proposte raccolte presso l'utenza. Inizia qui una terza fase, nel corso della quale ai cittadini è consentito di monitorare personalmente l'effettiva attuazione delle proposte all'interno dei documenti economico-finanziari della Regione. Il monitoraggio è indiretto. Lo si realizza attraverso la pubblicazione di tutti i dati raccolti sul sito *internet* della Regione, seguendo, in tempo reale, la formazione dei documenti normativi. Ritroviamo, in misura attenuata, lo stesso vincolo posto dal Legislatore romagnolo.

È da rilevare, infine, che l'esperienza, giunta oggi al terzo ciclo sperimentale, ha prodotto ottimi risultati, raccogliendo in tutte le occasioni un numero consistente di interventi e contribuendo a trasformare la gestione economica regionale in un insieme di procedure altamente condivise.⁴²

Peraltro, il successo del progetto ha dato vita a tre ulteriori iniziative. La prima, a più ampio respiro, ha coinciso con lo stanziamento di un fondo destinato ad incentivare l'attuazione di processi partecipativi sul Bilancio anche a livello comunale, sulla scorta dell'esperienza positiva sperimentata presso la Regione.

La seconda iniziativa ha istituito una nuova forma di consultazione, complementare a quella relativa al Bilancio e gli altri documenti sulla programmazione economica. Si tratta del cd. “sondaggio partecipato”. Il sondaggio è stato elaborato da alcuni istituti di ricerca presso un campione specifico della cittadinanza (complessivamente 2000 individui) cui è stato chiesto di esprimere un'opinione relativamente a temi di rilievo nelle politiche regionali. Ad esempio, oltre al bilancio, anche l'ambiente, la sanità e la scuola. In base alla risposta offerta dal campione sono stati selezionati alcuni interventi, all'incirca 150, e gli autori sono stati invitati a discutere in un incontro pubblico assieme ad esperti e tecnici della Regione. Lo scopo dell'incontro è stato quello di porre a raffronto le esigenze avanzate dai cittadini e le necessità cui fa fronte l'Amministrazione regionale. Infatti, a conclusione della giornata di lavori ai partecipanti è stato chiesto di rispondere

⁴² Cfr. C. CELLAMARE, R. TROISI, *op. cit.*, pagg. 85 ss.

nuovamente alle domande del questionario originario, per verificare la presenza di risposte diverse in ragione delle nuove nozioni acquisite nel corso dell'incontro.

La terza iniziativa, infine, si è concretizzata nell'organizzazione di un convegno internazionale nel 2005, avente lo scopo di confrontare l'iniziativa della Regione Lazio (allora al suo primo ciclo sperimentale) con quella di altri Paesi, europei ed extra-europei.

14. Un percorso in espansione? Brevi note conclusive

Animate dall'intento di semplificare un problema assai complesso, le riflessioni introduttive di questa ricerca operavano una distinzione di fondo tra due ipotesi. Delle due – l'una, quella del recepimento integrale su scala regionale della disciplina delle garanzie endo-procedimentali elaborata a livello nazionale e l'altra, nella quale intervengono strumenti originali in soccorso delle medesime garanzie, questi ultimi distinti, a loro volta, in interventi strutturali o procedimentali – ci si è concentrati sull'approfondimento della seconda. Lo studio ha esaminato dodici esperienze concrete di *governance* partecipata del procedimento amministrativo, sviluppate all'interno di otto Regioni. Giunti alla conclusione dell'indagine, è tempo di bilanci. Allo scopo, si propone di seguito qualche considerazione di genere che riprende e sviluppa l'assunto iniziale seguita, poi, da alcune riflessioni attente al dato concreto.

Quanto alle valutazioni di genere, è opportuno anzitutto abbandonare il binomio di cui sopra, perché eccessivamente semplicistico, e provare invece a riflettere sul dato nel suo insieme. Nella realtà, l'"impianto" di strutture o garanzie originali entro il reticolo di procedimenti regionali già esistenti dà origine a fenomeni di coesistenza e integrazione che formano un panorama più complesso di quello percepibile attraverso un'impostazione dualistica. Ne è riprova il fatto che, se valutiamo gli esempi in prospettiva aggregata, emergono un insieme di variabili ma anche, e in numero consistente, una quantità di corrispondenze. Tanto le prime quanto le seconde, peraltro, si spiegano proprio grazie all'interazione tra le procedure (e relative garanzie) di stampo tradizionale e la presenza di modelli originali al loro interno.

Le variabili più significative sono undici. La prima è relativa ai modelli di intervento, tre in tutto.⁴³ Il primo comprende i moduli procedimentali a composizione mista pubblico-privato. Sono tali i LPP campani, i *fora* lombardi, gli OC e i LP calabri, i CC siciliani e, infine, le CP e le CS emiliane. Il secondo modello è quello degli organismi (semi-) indipendenti. Ovvero: il CPI laziale, l'OPPT lombardo, la Consulta per la sanità siciliana e l'Autorità toscana. Il terzo è quello delle cd. "istruttorie", applicato dall'Emilia Romagna, dalla Sardegna e dal Lazio. Si è già detto, però, che questa tripartizione ha un valore di massima e offre, da sola, un'immagine parziale del fenomeno. Di fatto, alcuni tra i casi esposti presentano caratteristiche comuni a più modelli e, all'interno di ciascun esempio, le possibilità di variazione sono molteplici (basti pensare alle differenze nel numero e qualità degli attori coinvolti, o al grado di indipendenza dall'Amministrazione).

La seconda e la terza variabile sono collegate e fanno riferimento all'ascrivibilità dei modelli a specifiche fattispecie di regolazione. Dunque, si distinguono i modelli, diciamo così, "mono-funzione", che si insediano nelle procedure decisionali di uno specifico tipo, e in quelle si concludono, dai modelli "pluri-funzione". I modelli mono-funzione danno origine ad un'altra variabile minore, la terza. In sostanza, all'interno della categoria si distingue tra i modelli che fanno capo all'esercizio delle funzioni ascritte al governo del territorio o, viceversa, a funzioni terze: la sanità (i CC e la Consulta della Sicilia) e l'internazionalizzazione delle imprese (il CPI del Lazio).

⁴³ È opportuno chiarire, sul punto, che in dottrina si incontrano anche altre classificazioni che operano sulla base di criteri diversi. Una delle classificazioni più frequentemente utilizzate è quella che separa gli istituti che, a livello regionale, operano con specifico riferimento alla partecipazione, e quelli che invece possono essere modificati dall'intervento dei privati, ma non svolgono esclusivamente quella funzione. Con specifico riferimento ai procedimenti di governo del territorio, la distinzione è usata in L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2006. La riprende anche C. CUDIA, *op. cit.*, pagg. 285 ss.

Nel caso dei modelli pluri-funzionali, invece, il Legislatore regionale (è il caso della Toscana e dell'Emilia Romagna) estende potenzialmente l'applicazione del modello partecipativo a tutte le tipologie procedurali di propria spettanza. Rimane comunque un problema di praticabilità. Come stabilire se effettivamente quella particolare soluzione può trovare applicazione in ogni fattispecie procedurale? Si ricorre, in tali circostanze, ad altri criteri di selezione. Ad esempio, imponendo un *quorum* minimo di interventori per validare la presentazione della richiesta (come avviene per l'istruttoria pubblica emiliana); oppure, distinguendo tra procedure decisionali e ponendo limiti di legittimazione attiva per gli interessati (è il caso toscano); infine, lasciando che sia l'Amministrazione procedente a stabilire se ricorrere al modello (è di nuovo il caso dell'istruttoria pubblica emiliana, limitatamente all'ipotesi in cui sia attivata su richiesta della Assemblea legislativa).

Ne conseguono una quarta e una quinta variabile. La prima, più generica, divide i casi in cui la ricorribilità alla soluzione proposta nella Legge regionale è facoltativa da quella in cui, invece, costituisce un passaggio obbligato. In effetti, detta ripartizione non sempre è applicabile in modo opportuno, dato che alcune delle soluzioni prese in esame possono essere ascritte all'una o l'altra categoria, a seconda della prospettiva scelta per analizzarle. Si può comunque dire che, in linea di massima, la facoltatività caratterizza l'attivazione dei LPP campani, dei *fora* lombardi, degli OC e dei LP calabri, nonché dell'istruttoria e dei CP dell'Emilia Romagna. In tutti questi casi l'Amministrazione competente può decidere di (ma non è tenuta a) instaurare detti modelli procedimentali. La facoltatività, si badi, fa riferimento all'attivazione del modello e non anche alla sua eliminazione. Sul punto, le norme regionali non sono sempre chiare. Sembrerebbe, però, che una volta attivato il modello partecipativo, questo debba esaurire la sua funzione, portando a compimento le consultazioni. L'Amministrazione non dispone del potere di interrompere arbitrariamente l'attività.

Parlare, invece, di obbligatorietà equivale ad introdurre un'ulteriore variabile, la quinta, cui afferiscono due distinguo. In un primo ordine di ipotesi, l'obbligo in capo all'Amministrazione sorge solamente a seguito della richiesta in tal senso da parte dei possibili interessati. L'attivazione del meccanismo di consultazione, in questo caso, incide sulle fasi successive del procedimento, nel senso che quest'ultimo si struttura diversamente rispetto a come si sarebbe articolato se il meccanismo di partecipazione non fosse stato attivato. È il caso, tra gli altri, dell'OPPT, del CPI, dell'Autorità toscana (con riferimento al dibattito sui grandi progetti) e dell'istruttoria pubblica emiliana (quando la richiedano i cittadini utilizzandola come strumento di proposizione nel rispetto delle procedure generali). Beninteso, parliamo sempre delle funzioni consultive. È bene tenere a mente, infatti, che queste non necessariamente esauriscono le possibilità di utilizzo di questi meccanismi procedimentali. Ma per le altre funzioni operano regole diverse e, per il momento, non rilevanti.

C'è una seconda possibilità. In questo caso l'Amministrazione è tenuta a dare attuazione al modello di consultazione a prescindere dalla volontà dei destinatari della decisione (i quali potranno, semmai, scegliere se aderirvi o meno). Ciò si verifica, per esempio, nell'economia partecipata della Regione Lazio, o in alcune procedure per cui è competente l'Autorità toscana.

La sesta variabile attiene al livello di vincolatività degli esiti delle consultazioni sulla decisione finale dell'Amministrazione. La grande maggioranza dei casi analizzati non prevede alcuna forma di vincolatività delle consultazioni. In questo senso la conformità rispetto alla Legge 241 è massima. Fa eccezione il modello romagnolo di istruttoria. Si è però anche già ipotizzato che, in questo ultimo esempio, la connotazione politica di questa procedura può spiegarne la vincolatività. Non a caso, questa viene disciplinata assieme al *referendum*. Una terza soluzione costituisce una "via di mezzo". Nel caso dell'economia partecipata del Lazio i cittadini possono monitorare per via telematica l'attuazione delle proposte svolte in fase di consultazione nell'ultima fase del processo di formazione dei documenti economico-finanziari. In questo caso, però, il vincolo è politico, non giuridico.

Altre variabili, sulle quali è sufficiente soffermarsi brevemente, fanno capo alle funzioni affidate a ciascun modello (che comprendono, secondo i casi, la consultazione degli interessati; oppure, oltre a quella, anche la consulenza presso gli organi di vertice politici e, eventualmente, il monitoraggio sul sistema amministrativo) e alla proporzione tra queste (in che misura, cioè, prevale la funzione della consultazione rispetto a quelle di monitoraggio o consulenza);⁴⁴ al tempo di durata (determinato o indeterminato); e, da ultimo, al bacino di utenza interessato (localizzato esclusivamente presso le comunità territoriale; oppure esteso a tutti i portatori di interesse residenti nella Regione; oppure, anche, esteso a coloro che si trovano al di fuori della Regione, se ricorrono condizioni particolari).

Veniamo alle caratteristiche comuni ai casi di studio, presenti nel numero complessivo di quattro. In ciascuno dei casi di studio ricorrono alcuni obiettivi, le regole poste a presidio del funzionamento delle consultazioni, la disciplina della legittimazione attiva a favore degli interessati e, infine, la corrispondenza con soluzioni sperimentate al di fuori del panorama italiano, a livello comunitario e internazionale.

In comune ci sono, anzitutto, gli obiettivi che perseguono i modelli regionali di consultazione delle parti interessate. Come si è detto, l'adozione di queste soluzioni trova, in senso generale, una giustificazione nella necessità di avvicinare il più possibile le procedure decisionali alle esigenze della collettività interessata. La localizzazione della formazione delle decisioni presso le singole formazioni sociali diviene un punto di riferimento per la legittimità della decisione finale. L'incremento della legittimità della decisione, a sua volta, riduce la possibilità che si crei contenzioso e aumenta la trasparenza dell'Amministrazione.⁴⁵

Ovviamente, per poter funzionare la legittimazione dei flussi decisionali attraverso la consultazione richiede alcune regole a presidio del corretto funzionamento di quest'ultima. Così accade, in effetti, presso tutti i casi di studio presentati in questa ricerca. In alcuni esempi il corretto svolgimento delle consultazioni è affidato nelle mani di una *expertise* tecnica che avvantaggi il dialogo e la partecipazione. Si pensi ai facilitatori che operano nei LPP della Campania, oppure al "*personale adeguato*" al quale si fa riferimento nella disciplina dei LP della Calabria. Anche Nei CP dell'Emilia Romagna la Legge dispone sulla possibilità di avvalersi dell'apporto di esperti. Una soluzione alternativa, ma di identica portata, è quella che prevede regole sullo svolgimento del dibattito molto dettagliate. È il caso dell'istruttoria della Regione Sardegna. Assolvono, infine, allo stesso scopo tutte le regole relative alla durata complessiva delle riunioni; alle formalità burocratiche per presentare gli interventi e alla disciplina della legittimazione attiva.

A proposito di legittimazione attiva alla consultazione: questa costituisce un terzo elemento comune ai casi di studio di questa ricerca. La regola generale, in proposito, è quella della massima apertura a tutti gli interessati. Ciò non significa, logicamente, che chiunque può intervenire in qualsiasi momento. Come si è detto prima, a proposito di variabili, la partecipazione può essere garantita alle sole associazioni portatrici di interessi diffusi o, invece, essere aperta a tutti i portatori di interesse.⁴⁶ Per questi ultimi, poi, bisogna distinguere ulteriormente. La partecipazione può essere riconosciuta a quei soggetti privati che abbiano comunque un interesse diretto all'attività amministrativa in corso d'opera. È un caso frequente nella pianificazione del territorio. Ma, in altri casi, la Legge regionale ammette espressamente l'intervento di soggetti che sono privi di un

⁴⁴ Può essere interessante verificare anche in quale misura la consultazione viene svolta su richiesta dell'Amministrazione e, invece, su autonoma iniziativa. Quest'ultima è infatti una prerogativa di alcuni tra i modelli incontrati, specificamente del CPI, dei LP, dei CP e dell'Autorità toscana.

⁴⁵ Il tema dell'informazione e della trasparenza è ricorrente nelle Leggi regionali. Ad esempio ai sensi della Legge lombarda n. 12 del 2005 si istituisce un "sistema informativo territoriale" per cui si raccolgono i dati e possono essere richiesti da chiunque vi abbia interesse. Inoltre il sistema fornisce servizi e informazioni utili a tutti i cittadini. Si vedano anche la Legge regionale del Lazio n. 38 del 1999 e la Legge regionale della Campania n. 23 del 2004.

⁴⁶ Una soluzione che non si è analizzata in questa ricerca, ma che merita di essere ricordata, è quella in cui la Legge non distingue tra portatore di interesse diffuso e portatore di interesse individuale. Si può pensare, per fare un esempio, all'articolo 8, al comma 1, della Legge regionale della Basilicata n. 23 del 1999. In esso si propone la definizione di "*utente*" che ricomprende sia i portatori di interessi individuali sia i portatori di interessi diffusi.

interesse specifico alla decisione in corso, che possono tuttavia apportare un contributo utile al procedimento. Ciò avviene, per esempio, nel caso dell’Autorità toscana o dell’istruttoria romagnola. È evidente, comunque, che, a prescindere da queste differenze, riconoscere una legittimazione diffusa a qualsiasi cittadino, indifferentemente dal suo coinvolgimento diretto nel procedimento in corso contribuisce a rendere le procedure decisionali massimamente trasparenti e partecipate.⁴⁷

L’ultimo degli elementi comuni ai casi citati allarga lo spettro dell’analisi. L’esperienza dell’introduzione di modelli di *governance* partecipati a livello regionale è un elemento di relativa novità nel panorama regionale italiano all’interno del quale, come ha dimostrato questa ricerca, ha preso piede a “macchia di leopardo”, distinguendo aree più virtuose rispetto ad altre. Al di fuori dell’Italia, tuttavia, situazioni analoghe sono state sperimentate con elevata frequenza nella formazione delle decisioni politiche e amministrative a livello locale. Non è questa la sede per approfondire un tema così complesso, bastino quindi brevi cenni riassuntivi. Nello Stato di *Rio Grande do Sul*, in Brasile, è diffusa da tempo l’esperienza del bilancio partecipato. Lo svolgimento dei processi decisionali è accompagnato in tutte le sue fasi dall’informazione e la consultazione presso le fasce di popolazione interessate.⁴⁸ In Europa, è noto il caso della Regione francese di *Poitou-Charentes* in cui è attivo un procedimento a partecipazione diffusa relativo all’istruzione pubblica. L’organizzazione delle strutture dell’insegnamento e, in parte, anche i contenuti, sono stati preceduti da ampie consultazioni svolte presso la popolazione interessata. I risultati ottenuti hanno consentito alle decisioni dei vertici politici di tenere conto delle esigenze concrete della popolazione.

Si può dire allora, in conclusione, che si sia in presenza di un percorso in espansione?

La risposta non è agevole. Siamo lontani, questo è innegabile, da un contesto fatto di pratiche consolidate ed esperienze condivise sull’intero territorio nazionale. Le variabili proposte in precedenza configurano un panorama frammentario quanto a soluzioni, modalità operative, fonti di ispirazione e successo delle iniziative.

Per il verso opposto, i sintomi di una diffusa consapevolezza – e, con essa, condivisibilità – relativamente all’opportunità di accrescere l’interazione tra le Amministrazioni regionali e le comunità interessate, sperimentando modelli di *governance* partecipata che accrescono l’impianto garantistico della Legislazione nazionale è un fenomeno che va crescendo. Le Regioni italiane, talora facendo riferimento espresso ai modelli extra-nazionali,⁴⁹ mostrano una consapevolezza

⁴⁷ Tuttavia, ciò espone le Amministrazioni regionali al rischio di ostacolare l’altro obiettivo cui devono ispirarsi le procedure: quello del buon andamento e, ove possibile, della celerità. Sicchè, il meccanismo sembrerebbe funzionare in quelle situazioni in cui si tratta di progetti di grande portata, come per il dibattito pubblico toscano. Sono invece minori i margini di successo nel caso dei moduli partecipativi a più ristretto margine di azione. Questa circostanza spiega anche il fondamento delle diverse regole relative al tema. Della questione ne parla C. CUDIA, *op. cit.*, pagg. 268 ss. L’autrice sostiene che la partecipazione del primo tipo, ristretta ai soli portatori di interessi, è riconducibile ai principi enunciati negli artt. 97 e 24 della Costituzione e svolge una funzione prevalentemente difensiva. Invece nel secondo caso la partecipazione ha una funzione direttamente collegata con il ruolo complessivo dell’amministrazione in un ordinamento democratico. Ulteriori approfondimenti sul tema sono offerti da G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, pagg. 265 ss.; U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un’ottica di democrazia partecipativa*, in *Diritto amministrativo*, 2007, pagg. 7 ss. e, dello stesso autore, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, pagg. 151 ss. Il problema resta delicato. Limitatamente, poi, ad alcuni settori, come quello ambientale, esso risente dello sviluppo dei principi nel diritto comunitario. In merito, Cfr S. RUINA, *La legittimazione attiva delle associazioni ambientaliste nel diritto comunitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pagg. 825 ss.

⁴⁸ V. R. PONT, *La democrazia partecipativa. L’esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma, 2005.

⁴⁹ Nelle motivazioni presentate dalla Regione Emilia Romagna nel ricorso presentando contro lo Statuto regionale si trova un riferimento ad ordinamenti terzi (oltre che ad altri ordinamenti regionali). La Regione ha chiarito nell’occasione che: “(...) l’istruttoria pubblica per la formazione degli atti normativi o amministrativi di carattere generale, nonché l’obbligo di motivazione costituirebbero non già violazioni, ma modalità di attuazione dell’art. 97 Cost., per di più già sperimentati a livello regionale. Istituti del genere sarebbero ben noti sia alla tradizione di altri Paesi che al sistema italiano, ove è contemplato l’istituto dell’inchiesta pubblica; né sarebbe da trascurare quanto già previsto da alcune leggi regionali?”.

crescente sul tema. Oltre agli esempi cui fa riferimento questo l'articolo, prendono piede altre iniziative sul tema della partecipazione. La Regione Puglia ha costituito recentemente un assessorato espressamente dedicato alla comunicazione e la trasparenza. Al contempo, attraverso una serie di intese con i Comuni del territorio, ha assicurato ai cittadini la possibilità di rivolgersi direttamente agli enti locali di appartenenza, semplificando in modo notevole le procedure.⁵⁰ La Legge della Regione Veneto n. 11 del 2004, recante “*Norme per il governo del territorio*”, opera un riordino del previgente sistema di pianificazione, adeguandolo per larghi tratti a quello disciplinato presso altre Regioni, con particolare riguardo alla partecipazione procedimentale alla formazione degli atti di regolazione generale. La Legge favorisce la partecipazione attraverso l'istituzione di un osservatorio presso la Giunta regionale al quale partecipano sia i rappresentanti degli enti pubblici, sia quelli delle categorie professionali interessate. L'osservatorio esercita funzioni di valutazione e di diffusione delle informazioni. Nella legge, inoltre, si favorisce la conclusione di accordi tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e privati.⁵¹ Altrove, l'Associazione rete, un'organizzazione non governativa e senza scopi di lucro composta da amministratori locali, esponenti del mondo associativo di base e ricercatori, si propone espressamente di veicolare le diverse esperienze a livello regionale sulla partecipazione democratica al fine di migliorarne il funzionamento.

⁵⁰ Cfr. L. CASTELLI, *Prospettive di interpretazione e di attuazione della via italiana al “federalismo”*, in *Collana di Quaderni del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”*, IV, Padova, 2002, pagg. 70 ss.

⁵¹ Si vedano, per approfondimenti, P. MARZARO GAMBA, *La legge regionale del Veneto n. 11 del 2004 sul governo del territorio: per una valorizzazione delle procedure nella formazione degli strumenti urbanistici*, in *Il foro amministrativo – T.A.R.*, 2006, VI, pagg. 148 ss.; e, della stessa autrice, *Credito edilizio, compensazione e potere di pianificazione. Il caso della legge urbanistica veneta*, in *Il foro amministrativo – T.A.R.*, 2005, VI, pagg. 644 ss. Per un'analisi di insieme sulla normativa in tema di partecipazione democratica in Veneto, si veda B. MARCHETTI, *Esperienza della Regione Veneto in tema di partecipazione*, in CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *op. cit.*, pagg. 147 ss. Con specifico riferimento al tema del diritto di accesso si veda V. DE RUVO, *op. cit.*, pagg. 113 ss. Un caso ancora diverso è quello del Piemonte. Si veda, in merito, D. SANLORENZO, *La Regione e gli Enti locali di fronte ai problemi della partecipazione e del decentramento in Piemonte*, in CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *op. cit.*, pagg. 155 ss.