
DEMOCRAZIA DI PROSSIMITÀ E LEGISLAZIONE REGIONALE. LE LEGGI
N. 69 DEL 2007 DELLA REGIONE TOSCANA E N. 3 DEL 2010 DELLA
REGIONE EMILIA ROMAGNA

THE PARTICIPATORY DEMOCRACY AND THE REGIONAL LEGISLATION.
LAWS NUMBERS 69/2007 OF TUSCANY AND NUMBER 3/2010 OF REGION
OF EMILIA ROMAGNA

Gianluca Sgueo*

Riassunto: Le leggi regionali n. 69 del 2007 della Toscana, contenente “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, e n. 3 del 9 febbraio 2010 dell’Emilia Romagna, contenente “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”, introducono e disciplinano nuovi sistemi partecipativi alle procedure decisionali regionali. Entrambi i provvedimenti legislativi compiono un importante passo in avanti nell’attuazione della democrazia di prossimità a livello locale, integrando – e, in alcuni casi, sostituendo – le procedure e le garanzie procedurali predisposte a livello nazionale. La presente nota analizza i processi partecipativi istituiti dalle leggi in oggetto. A tal fine, descrive e compara gli organi amministrativi che queste istituiscono, le procedure amministrative cui questi ultimi sono preposti, nonché il rapporto tra sfera amministrativa e sfera politica regionali. Con particolare riferimento al caso toscano si analizzano la struttura amministrativa indipendente che cura lo svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate e le relative funzioni (acquisizione e valutazione delle istanze provenienti dai portatori di interessi e, più in generale, garanzia della maggiore trasparenza e democraticità delle procedure decisionali). Si analizza, inoltre, il contesto normativo di riferimento. All’analisi dei profili generali segue quella di dettaglio: viene descritta, dapprima, la posizione dei soggetti portatori di interessi e i diritti endo-procedimentali loro riconosciuti e, in seguito, si esaminano le strutture partecipative e le procedure a ciò predisposte. Quanto invece al caso dell’Emilia Romagna, si descrivono l’attività svolta dal Tecnico di garanzia in materia di partecipazione e le funzioni attribuite al Comitato di pilotaggio, due organi amministrativi disciplinati dalla legge. La parte conclusiva dell’articolo sviluppa alcune riflessioni d’insieme in merito ai due sistemi partecipativi introdotti dai Legislatori della Toscana e dell’Emilia Romagna, soffermandosi in particolar modo sulle relative aree di criticità. Si valutano poi l’impatto delle scelte legislative sulla possibilità che i portatori di interesse contribuiscano in modo più incisivo alla definizione delle politiche pubbliche di competenza regionale e, sullo

* Avvocato e componente della redazione della rivista on-line “Diritto & diritti” <<http://www.diritto.it>>. Email: brugalet@tin.it

sfondo, l'adeguatezza dei due modelli alla soluzione delle problematiche legate alla partecipazione alle procedure regolatorie generali in ambito regionale.

Parole chiave: Democrazia partecipativa. Politiche regionali e locali. Procedure decisionali. Débat publique.

Abstract: The laws n. 69/2007 and n. 3/2010 of, respectively, the regional administrations of Tuscany and Emilia Romagna, introduce new rules for participation of stakeholders within the regional administrative decision-making processes. Both the laws aim at improving the regional participatory democracy through the integration – and occasionally through the substitution – of the Italian legislation. This article explores and discusses the participatory procedures of the laws n. 69/2007 and n. 3/2010. The article also describes the administrative structures created by each of the two laws and its functions. With regard to the case of Tuscany specific attention is given to the relationship between the political and the administrative spheres of competence. The article particularly focuses on the activities expounded by the independent administrative authority created by the law n. 69/2007, which draws from the French experience of the *débat publique* and aims at supervising and controlling the participatory guarantees at the regional level. With regard to the case of Emilia Romagna, specific focus is put on the activity of the Technical Unit for Participatory Rights and the controlling Committee. Both are administrative organs operating within the framework of the law in order to guarantee the participatory rights of the interested parties. The article concludes by comparing the pluses and the minuses of both the laws and by introducing a broader reflection on the evolution of participatory rights at the regional level, and their likeness to become substitute of the national model of participation.

Key-words: Participatory democracy. Regional administration. Decision-making procedure. Débat public.

1. IL RIPENSAMENTO DEI SISTEMI PARTECIPATIVI REGIONALI

La legge regionale dell'Emilia Romagna n. 3 del 9 febbraio 2010, contenente *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*¹, introduce nuovi criteri guida per la definizione di un sistema partecipativo omogeneo alle procedure decisionali regionali. Il progetto del Legislatore dell'Emilia Romagna è ambizioso: interessa tanto gli aspetti procedurali quanto quelli organizzativi. La legge interviene sulle condizioni di accesso alle procedure decisionali, sulle modalità di svolgimento e sui tempi delle procedure, nonché sul raccordo istituzionale tra le amministrazioni territoriali.

¹ Pubblicata in B.U. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 18.

Non si tratta, in realtà, di un caso isolato nel panorama italiano. Negli ultimi anni, infatti, altri Legislatori regionali sono intervenuti sul tema delle garanzie partecipative. Nel 2007, la legge n. 69 della Regione Toscana, contenente *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*², ha operato un riassetto complessivo delle procedure partecipative alla formazione delle politiche decisionali ispirandosi all'esperienza francese del *débat public*. La legge approvata dal Consiglio regionale toscano opera un generico riferimento alle procedure finalizzate all'elaborazione delle politiche regionali e locali. Tali sono da intendersi, in particolare, quelle che interessano i grandi interventi sull'ambiente, il territorio, i diritti sociali e l'economia³.

L'introduzione di nuove garanzie procedurali a favore dei portatori di interessi si iscrive dunque entro un quadro di riferimento ampio, i cui vettori sono, anzitutto, la riforma del Titolo V della Costituzione; inoltre, le dinamiche relative all'elaborazione delle politiche comunitarie; infine, i mutamenti intervenuti nella morfologia della società italiana nel corso degli ultimi venti anni.

È opportuno esaminare, in prima battuta, il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Le modifiche apportate al Titolo V della Costituzione con legge Costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001⁴ hanno determinato, *inter alia*, un accrescimento qualitativo e quantitativo delle competenze decisionali delle Regioni. Dal nuovo riparto di competenze *ratione materiae* è discesa l'esigenza per le amministrazioni territoriali - quelle regionali in particolar modo - di

² Pubblicata in B.U. Toscana 3 gennaio 2008, n. 1. Cfr. G. SGUEO, La partecipazione degli interessati alle procedure regolatorie generali di competenza regionale: la trasposizione del modello francese e di quello statunitense nell'approccio del Legislatore toscano e lombardo, in questa rivista, IX, 2008, pagg. 941 ss.; A. FLORIDIA, La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, V, pagg. 621 ss.

³ Altri esempi si rinvencono in quelle Regioni che, pur non intervenendo sul tema specifico delle garanzie consultive, hanno introdotto - facendo ricorso, peraltro, ad un elevato livello di creatività - discipline di settore attente alla partecipazione dei portatori di interessi alle procedure decisionali. Un caso interessante è quello della cd. "urbanistica partecipata" o quello della partecipazione nelle procedure ambientali. Per un'analisi generale dei modelli di partecipazione alle procedure di regolazione a livello locale e regionale si vedano U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, 2010. Cfr. anche G. SGUEO, *Modelli di partecipazione alle procedure di regolazione generale su scala regionale*, in *Quaderni regionali*, II, 2009, pagg. 381 ss.; M. SPINOZZI, *L'inchiesta pubblica (quando e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale conducono all'emersione degli interessi "deboli" e da questi sono orientate)*, in *Federalismi.it*, XII, 2010.

⁴ Pubblicata in G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001.

articolare le procedure amministrative in modo da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi, facendo salve al tempo stesso le esigenze di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa⁵.

Un secondo ordine di considerazioni utile alla ricostruzione delle ragioni che giustificano il ripensamento dei sistemi partecipativi a livello regionale fa capo alla progressiva devoluzione di aree di competenza dai governi nazionali alle istituzioni comunitarie. La trama di rapporti istituzionali tra Commissione europea, governo italiano e, naturalmente, istituzioni politico-amministrative regionali influenza, in prima battuta, la formazione delle politiche comunitarie, che in misura crescente devono fare affidamento sulla concertazione tra istituzioni comunitarie e poteri regionali. Non solo. L'intensificarsi delle negoziazioni tra Bruxelles e gli organi politico-decisionali nazionali e regionali impone a questi ultimi la ricerca di posizioni condivise e consolidate. Di qui i tentativi delle assemblee legislative regionali di introdurre nuove strutture e procedure amministrative per favorire il coinvolgimento diffuso delle popolazioni locali, tanto nella fase ascendente che in quella discendente delle procedure decisionali di propria spettanza⁶.

⁵ Le conseguenze del nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni è oggetto di un ampio dibattito in dottrina, che però esula dai contenuti di questo articolo. Si vedano, *ex multis*, 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.; 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. 663 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.

⁶ La più intensa cooperazione tra istituzioni comunitarie e Regioni si riflette anche nel finanziamento da parte delle prime e a favore delle seconde dei progetti finalizzati allo sviluppo democratico del territorio. La Convenzione "*Sviluppo e Qualificazione della Partecipazione all'interno del PO FESR 2007-2013*", tra la Regione Puglia e il Forzez, ad esempio, sfruttando un finanziamento comunitario ha sviluppato un progetto articolato finalizzato a conseguire, tra le altre cose, lo sviluppo di competenze in grado di integrare politiche, territori, soggetti istituzionali e non, processi amministrativi e organizzativi; l'interazione fra istituzioni e altri attori; la diffusione della cultura della trasparenza amministrativa, del dialogo tra istituzioni e cittadini e della partecipazione all'azione amministrativa da parte di tutti gli attori sociali ed economici; la crescita di capitale sociale e, specificatamente, di fiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini, di rafforzamento della responsabilità sociale delle imprese, di arricchimento della rete di relazioni e dell'iniziativa associazionistica e cooperativa. Cfr. anche il rapporto OCSE, *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, 2008, in particolare nella parte in cui si da conto delle esperienze di partecipazione attiva nella città di Bologna e in Toscana. Si vedano, per alcune riflessioni generali sul tema, C. DI

Un breve cenno, infine, al dato sociologico. Sono note le trasformazioni - a tratti profonde - in cui è incorsa la società civile italiana a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso⁷. Si tratta di mutamenti che hanno interessato tanto il dato quantitativo quanto quello qualitativo. Da un lato, i bassi livelli di fecondità della popolazione - il fenomeno della cd. "crescita zero" - e l'intensificarsi dei flussi immigratori dall'estero, in particolare dai Paesi dell'est Europa, hanno prodotto cambiamenti importanti nella morfologia della popolazione. A loro volta, il più elevato grado di alfabetizzazione (anche informatica, che ha accresciuto l'esposizione mediatica di molte associazioni portatrici di interessi⁸) congiuntamente alla crisi vocazionale dei più giovani nei confronti dell'attivismo politico, alla recessione del mercato del lavoro e alla crisi economica, hanno contribuito alla rimodulazione della percezione del rapporto con i poteri pubblici da parte della comunità degli amministrati. Letti in questa prospettiva, gli interventi normativi che ripensano le condizioni di accesso alle procedure decisionali e intervengono sulle modalità attraverso cui gli interessi privati contribuiscono alla formazione delle politiche pubbliche appaiono come un tentativo da parte dei Legislatori regionali - i più vicini all'accelerazione delle trasformazioni sociali - di far fronte alle mutate esigenze delle popolazioni locali e recuperare il consenso della base elettorale.

Queste le considerazioni preliminari. La presente nota offre un breve commento alle leggi regionali n. 3/2010 e n. 69/2007. Si descrivono a tal fine,

MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova, Cedam, 2009; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009.

⁷ Si veda in particolare il Rapporto annuale dell'ISTAT, "La situazione del Paese nel 2009". Il rapporto dedica particolare attenzione alle conseguenze della crisi economica sulle famiglie italiane, sull'andamento della produzione industriale di piccola e media impresa e, infine, sullo sviluppo delle politiche pubbliche. Interessanti spunti di riflessione si traggono inoltre dal "Rapporto sulla sussidiarietà 2009" della Fondazione per la sussidiarietà, Milano, 2010. Il rapporto mette in evidenza, tra le altre cose, la trasformazione del concetto di sussidiarietà da mero criterio di distribuzione delle competenze a parametro di valutazione delle politiche sociali e, di conseguenza, strumento di valorizzazione degli individui. Cfr. anche V. TONDI DELLA MURA, Il "Rapporto sulla sussidiarietà 2009": le inedite (ma inesorabili) applicazioni del principio, in *Federalismi.it*, XII, 2010.

⁸ Per approfondimenti sul legame tra democrazia e utilizzo di internet Cfr. S. COLEMAN, *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*, New York, Cambridge University Press, 2009; P. DAHLGREN, *Media and political engagement: citizens, communication, and democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

e nell'ordine, gli obiettivi perseguiti dai Legislatori dell'Emilia Romagna e della Toscana; i presupposti che guidano la legittimazione attiva degli interessati; le modalità e i tempi della partecipazione e, infine, la tipologia di procedimenti amministrativi contemplati dalle due leggi. Una riflessione a parte è dedicata agli organi amministrativi creati dai due provvedimenti normativi. Nel caso dell'Emilia Romagna operano il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione e il Comitato di pilotaggio. Entrambe sono strutture amministrative cui vengono affidate le funzioni di coordinamento e raccordo degli interessi coinvolti, nonché quelle di monitoraggio del buon andamento dei processi partecipativi. Il Legislatore Toscano, invece, introduce un'autorità indipendente (d'ora in avanti, l'Autorità) preposta allo svolgimento dei processi partecipativi e alla garanzia dei diritti degli interessati al loro interno. Nelle conclusioni, l'articolo sviluppa alcune riflessioni generali sui sistemi partecipativi regionali, concentrandosi sulle aree di criticità della democrazia di prossimità.

1.1 Gli Obiettivi della Legge n. 3 del 2010. L'incremento della Qualità del Servizio Pubblico e delle Condizioni di Vita delle Comunità Locali

È utile, nello svolgere la ricognizione dei contenuti della legge n. 3/2010, dare conto degli obiettivi del Legislatore regionale. Il nuovo sistema delle consultazioni della Regione Emilia Romagna, infatti, non rimane circoscritto all'esigenza di agevolare i portatori di interesse nella rappresentanza dei propri bisogni in seno alle procedure decisionali della Regione. Il Legislatore della legge n. 3/2010 ambisce, invece, alla creazione di un sistema decisionale "virtuoso". Il riconoscimento di più ampie garanzie partecipative all'interno delle procedure decisionali incide, anzitutto, sul *modus operandi* dell'intera amministrazione regionale e, in seconda battuta, sul rapporto tra l'amministrazione regionale e i cittadini. Le nuove garanzie partecipative dovrebbero agevolare, per un verso, il miglioramento della qualità complessiva dei processi decisionali e (per il tramite di quelli) del servizio pubblico. Si tratta, del resto, di un binomio noto agli scienziati politici e ai giuristi: maggiore è il tasso di democraticità dei procedimenti, degli inputs che accedono alla elaborazione delle decisioni, più elevata è la qualità degli *outputs*, ovvero delle decisioni prese, frutto delle sinergie di un numero consistente di attori⁹. Per altro verso, il riconoscimento di più ampi margini di intervento a favore dei portatori di interesse mira

⁹ Cfr. L. BOBBIO, *A più voci*: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi, Napoli, Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2004 e, dello stesso autore, *La democrazia non abita a Gordio*: studio sui processi decisionali politico-amministrativi, Milano, Franco Angeli, 1996.

al miglioramento delle condizioni delle comunità territoriali dislocate sul territorio regionale. Queste ultime sono, nel disegno del Legislatore romagnolo, il volano per la realizzazione di un sistema di *welfare* partecipato, organizzato cioè in conformità alle logiche della democrazia di prossimità¹⁰.

Gli obiettivi della legge n. 3/2010 sono riconducibili a tre macro-aree di riferimento. Della prima area fanno parte tutti gli obiettivi che mirano ad incrementare la qualità del servizio pubblico regionale per il tramite della partecipazione endo-procedimentale. Vi sono inclusi l'accrescimento della "qualità democratica" delle scelte di assemblee elettive e giunte (lettera a); l'incremento delle risorse materiali a disposizione degli uffici e la migliore distribuzione di quelle già esistenti (lettera d); la riduzione dei tempi e dei costi amministrativi (lettera e); ovvero, più in generale, la ri-qualificazione della pubblica amministrazione e dei soggetti che operano in nome e per conto di quella (lettera i).

La seconda area include gli obiettivi legati all'incremento della qualità della vita nelle comunità locali, da realizzarsi attraverso il coinvolgimento diffuso e costante di queste nella formazione delle politiche pubbliche. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla creazione di maggiore coesione sociale e riduzione della conflittualità (lettera b); all'incremento della qualità delle risorse immateriali (la fiducia collettiva per esempio) attraverso il confronto critico e costante di tutti gli attori territoriali destinatari delle decisioni pubbliche (lettera c); nonché, infine, alla valorizzazione delle competenze diffuse nella società e alla promozione della parità di genere (lettera f).

La terza area merita una riflessione a parte. Questa comprende tutti gli obiettivi che mirano alla trasformazione del sistema delle consultazioni in uno strumento utile al miglioramento dei rapporti inter-istituzionali.

Si tratta, a ben vedere, di una connotazione originale del principio di democrazia partecipativa, tradizionalmente declinato entro la sfera dei rapporti tra amministrazioni pubbliche territoriali e comunità locali. Nella

¹⁰Attraverso la proposizione e la promozione di progetti di partecipazione, i portatori di interessi divengono contribuenti attivi all'elaborazione ed attuazione delle decisioni della Regione. Per approfondimenti sulla democrazia di prossimità si veda, in generale, P.G. ZAMPETTI, *La democrazia completa. Per un nuovo federalismo e per una nuova via*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocilo*, Milano 2005, pagg. 1287 ss.; R. PONT, *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*, Roma 2005; U. ALLEGRETTI, op. cit.; M.H. BRAQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris 2008.

legge n. 3/2010, invece, il medesimo contesto operativo – quello, appunto, della democrazia partecipativa – include sia i rapporti tra sfera pubblica e sfera privata, sia quelli tra le amministrazioni operanti sul territorio. Il merito dell’iniziativa risiede appunto in ciò: nell’estensione alle diverse amministrazioni operanti sul territorio dei benefici di un sistema decisionale trasparente, partecipato e coeso¹¹.

Della partecipazione endo-procedimentale interpretata come strumento per riqualificare i rapporti istituzionali tra i diversi livelli dell’amministrazione si dirà nelle riflessioni conclusive di questo articolo. Bastino qui due brevi riflessioni. La prima, relativa ai ripetuti richiami della legge al coordinamento tra amministrazioni territoriali. La seconda, invece, attenta ai rischi che l’interpretazione allargata del concetto di democrazia partecipativa può comportare.

Il coordinamento tra le amministrazioni territoriali è oggetto di ripetuti richiami nel testo della legge n. 3/2010. Esemplicativo è, al riguardo, il Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali. La struttura, presieduta dal Tecnico di garanzia in materia di partecipazione (di cui si dirà meglio oltre), è composta dal dirigente della Giunta regionale competente per la concessione dei contributi economici ai progetti di partecipazione e da due esperti appartenenti alle amministrazioni degli enti locali, designati dal Consiglio delle Autonomie locali¹². I compiti di spettanza del Nucleo tecnico comprendono azioni per cui si richiede la più ampia cooperazione tra livelli diversi di amministrazione. Le funzioni comprendono, oltre all’esame e studio delle pratiche partecipative in Italia e all’estero, la contribuzione allo sviluppo dei procedimenti amministrativi che consentano la partecipazione diffusa della società civile locale alle scelte programmatiche della Regione. A tal fine, il Nucleo tecnico elabora raccomandazioni tecniche (ma non vincolanti) sui processi partecipativi in corso di svolgimento. Individua, poi, ipotesi di sviluppo professionale per i dipendenti pubblici regionali (favorendo, peraltro, anche il perseguimento degli obiettivi del primo tipo, quelli relativi alla ri-qualificazione del servizio pubblico).

Veniamo alla seconda riflessione. La scelta di istituire una relazione tra

¹¹Risaltano in maniera particolare il riconoscimento di incentivi agli enti locali che approvano progetti per opere pubbliche o private prevedendo processi partecipativi per verificarne l’accettabilità sociale e la qualità progettuale (lettera m) e, inoltre, il proposito di garantire la pluralità dei modelli partecipativi e la loro flessibilità di adozione a livello regionale (lettera j).

¹²Si veda l’articolo 7 della legge. Si veda anche l’articolo 5, che consente ai soggetti pubblici operanti sul territorio regionale di presentare progetti di partecipazione, previa intesa con l’Assemblea legislativa, la Giunta o gli enti locali interessati.

la “democratizzazione” dei procedimenti amministrativi e la cooperazione istituzionale tra le amministrazioni territoriali non è esente da problemi. Il primo, e più importante, consiste nel venir meno del significato originale del concetto di partecipazione procedimentale. Quest’ultima, così come viene definita dalla legge sul procedimento amministrativo, identifica un nucleo stabile di garanzie a favore di alcune categorie soggettive all’interno dei procedimenti amministrativi. L’inserimento di questo nucleo di garanzie procedurali entro un contesto operativo più ampio rispetto a quello tradizionale, rischia la dispersione di tali garanzie. È possibile, di conseguenza, una sovrapposizione tra il nucleo delle garanzie endo-procedimentali e il sistema generale delle consultazioni.

1.2 Gli obiettivi sulla partecipazione del Legislatore toscano

Anche gli obiettivi perseguiti dal Legislatore della Regione Toscana presentano un discreto livello di articolazione¹³. Per comprenderne la portata vanno presi in considerazione tre provvedimenti normativi: il primo è la legge regionale n. 1 del 2004, che promuove l’amministrazione elettronica e disciplina la rete telematica della Regione Toscana; il secondo è la legge regionale n. 1 del 2005, contenente norme per il governo del territorio¹⁴; infine, è opportuno tenere in considerazione lo Statuto regionale¹⁵.

Ora, il quadro normativo di riferimento è interessante nella misura in cui contribuisce a spiegare l’approccio seguito dal Legislatore regionale rispetto all’enunciazione dei principi relativi alla partecipazione. Il Legislatore toscano definisce, anzitutto, il diritto a partecipare all’elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali; e specifica, in seguito, quali sono gli obiettivi generali: si tratta, tra gli altri, del rafforzamento del circuito democratico, della contribuzione all’accrescimento della coesione sociale, della tutela delle parti economicamente e socialmente più deboli e della promozione/valorizzazione delle competenze, dell’impegno civico e delle migliori pratiche amministrative¹⁶.

¹³Per un’analisi generale degli strumenti partecipativi relativi al governo del territorio in ambito regionale si veda L. CASINI, *L’equilibrio negli interessi del governo del territorio*, Milano, 2005 (in particolare, da pagg. 46 ss.).

¹⁴La legge contiene un ampio numero di disposizioni relative alla partecipazione dei soggetti interessati. Per un commento si veda E. AMANTE, *Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge nazionale*, in Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2004, XXIII-XXIV, pagg. 2701 ss.

¹⁵Cfr. U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, pagg. 171 ss.

È bene tener presente, per ragioni di completezza, che esiste anche un nucleo di principi presenti nella normativa quadro che va ad integrare le previsioni contenute nella legge n. 69. Anche in questo caso è fondamentale lo Statuto regionale, che fa riferimento al diritto alla partecipazione in numerose occasioni, sia in senso generico - operando cioè riferimenti generali alla democraticità del sistema - sia maggiormente circostanziato. Sono da esempio, quanto al primo profilo, gli articoli primo, terzo e quarto, ciascuno dei quali menziona l'opportunità di favorire la partecipazione dei cittadini alla realizzazione delle politiche regionali¹⁷ o, più genericamente, la necessità di coltivare lo sviluppo di processi informativi e decisionali democratici¹⁸. Rientrano invece nella seconda categoria tutte le disposizioni contenute nel Titolo VII dello Statuto - dedicato, appunto, alla partecipazione, al diritto di iniziativa e al referendum¹⁹ - nei passaggi in cui garantiscono l'instaurazione di meccanismi partecipativi ad opera del Legislatore regionale²⁰.

¹⁷Si vedano, in particolare, l'articolo 1, al comma quarto, in base al quale: "La Regione garantisce la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle sue finalità" e l'articolo 3, comma terzo, in base al quale la Regione: "Opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica, sociale e culturale del Paese".

¹⁸Sono interessanti, a tale proposito, l'articolo 1, al comma terzo, che definisce la Regione come uno strumento destinato, tra le altre cose, a rafforzare la democrazia; l'articolo 4, ai commi primo e quarto, allorché fa riferimento all'instaurazione di meccanismi partecipativi a favore dei lavoratori, nella definizione degli indirizzi economici, e, in generale, con riferimento ai servizi sociali; infine, l'articolo 5, al comma secondo, in base al quale: "La Regione, allo scopo di garantire il carattere democratico della programmazione nazionale e regionale in tutte le sue fasi assicura la partecipazione degli enti locali e l'autonomo apporto delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti ed autonomi della cooperazione e delle organizzazioni di categoria".

¹⁹È bene precisare che tanto lo Statuto, quanto la legge n. 69, accorpano alle previsioni relative alla partecipazione endo-procedimentale, una serie di norme inerenti una forma di partecipazione diversa, attinente cioè i processi politici, che si sostanzia nel referendum. Questo articolo non approfondisce questo profilo, poiché non strettamente rilevante. Per maggiori approfondimenti sulle diverse forme di partecipazione si veda M. D'ALBERTI, La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, I, pagg. 1 ss. Per un'analisi dei medesimi profili nel sistema francese cfr. M.R. SPECCHIA, La démocratie participative alla prova: il Conseil constitutionnel in bilico tra garanzia dei principi di eguaglianza ed unità e promozione dei diritti di partecipazione, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, IV, pagg. 1651 ss.

²⁰Oltre lo Statuto, contengono riferimenti generici anche la legge regionale toscana n. 1 del 2005, il cui ambito oggettivo di applicazione (il governo del territorio) è simile a quello contemplato dalla legge n. 15. Il Legislatore del 2005 opera numerosi riferimenti alla democraticità partecipativa del sistema decisionale, riproponendo, a

2 LA LEGITTIMAZIONE ATTIVA DEI PORTATORI DI INTERESSI. LA CLAUSOLA DI INFORMAZIONE PREVENTIVA E IL DIRITTO DI INTERVENTO NELLE PROCEDURE DECISIONALI

La disciplina delle condizioni di accesso alle procedure decisionali dettata dalla legge n. 3/2010 opera due distinzioni di fondo. Vengono separate, anzitutto, la titolarità del diritto alla partecipazione alle procedure decisionali (la legittimazione attiva *strictu sensu*) dal diritto all'informazione dei portatori di interessi (legittimazione attiva *latu sensu*). Entrambe le tipologie di legittimazione agevolano l'accesso degli interessi privati all'interno dei processi decisionali. Entrambe, inoltre, sono pensate per coinvolgere il maggior numero di interessati. Il diritto di intervento, a differenza del diritto di informazione, che lo precede, opera però sulla base di criteri selettivi più ristretti. In altre parole, mentre del diritto di informazione sono depositari indistintamente tutti i cittadini della Regione, alle procedure decisionali accedono concretamente solo coloro i quali possono vantare un interesse concreto e attuale in riferimento alle procedure decisionali in corso. Di qui una seconda distinzione. Questa tiene conto dell'ipotesi in cui i portatori di interessi presentano istanza per avviare progetti di partecipazione e quella in cui, al contrario, è l'amministrazione regionale a dare facoltà alle parti interessate di presentare osservazioni e memorie all'interno delle procedure decisionali di propria spettanza. Per ragioni di comodità espositiva, la prima ipotesi verrà definita *legittimazione attiva diretta*. Si tratta, peraltro, di uno degli elementi innovativi della legge n. 3/2010. La seconda fattispecie, invece, corrisponde ad un'ipotesi più tradizionale di partecipazione ai procedimenti amministrativi e viene definita in questo articolo *legittimazione attiva indiretta*.

Il diritto di informazione è disciplinato nell'articolo 2, al comma secondo. La norme introduce una clausola generale di trasparenza a favore dei cittadini.

seconda dei casi, le previsioni di carattere generale contenute nello Statuto, oppure, anche, sviluppandone il contenuto, attraverso la creazione di strutture o procedure espressamente finalizzate alla partecipazione. Valga, quanto al primo aspetto, l'esempio costituito dall'articolo 7 al comma 5, per cui: "I comuni, le province e la Regione, gli enti parco e gli altri soggetti pubblici e privati, nonché i cittadini, singoli o associati, partecipano alla formazione degli strumenti della pianificazione territoriale [...] e degli atti di governo del territorio [...]". Nel secondo caso l'esempio più significativo è costituito dal Capo III, dedicato a "gli istituti della partecipazione" e composta da due articoli (19 e 20) che disciplinano il ruolo e la funzione del garante della comunicazione. Il ruolo ad esso riconosciuto è prevalentemente finalizzato alla diffusione delle informazioni presso i cittadini e al monitoraggio delle procedure, relativamente alla partecipazione dei soggetti interessati.

L'amministrazione regionale si impegna cioè a garantire al più ampio numero di soggetti adeguate informazioni circa l'avvio di un procedimento decisionale. Le modalità concrete attraverso cui l'informazione è garantita alla collettività comprendono sia gli strumenti tradizionali, sia, nel caso delle procedure che interessano un numero indistinto e non quantificabile di soggetti, gli strumenti informatici²¹. È da segnalare, al riguardo, il portale web "*ioPartecipo.net*". Attraverso il portale gli interessati hanno la possibilità di acquisire informazioni attivamente e passivamente. Sono possibili sia la partecipazione a *fora* di discussione a tema e sondaggi, sia la presentazione di domande ad esperti di settore sia, naturalmente, l'acquisizione di informazioni generali sull'andamento dei processi decisionali della Regione²².

Quanto alla legittimazione attiva propriamente detta, l'articolo terzo garantisce il diritto di intervento a tutte le persone, associazioni di cittadini e imprese che siano destinatarie, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di altri atti progettuali e di attuazione. Non si operano esclusioni né per materia né per tipologia di competenza. La legittimazione è cioè riconosciuta in ogni ambito di competenza regionale, sia per i casi di competenza diretta che per quelli di competenza concorrente. Lo conferma il riferimento alla possibilità di introdurre procedure consultive in merito alla redazione di pareri tecnici (purché non meramente tecnici) espressi dalla Regione nei confronti di opere pubbliche nazionali.

Dalla lettura del testo, nelle parti dedicate alla legittimazione attiva, nascono tre riflessioni. La prima riguarda l'assenza di limiti alla titolarità del diritto di intervento giustificati dall'appartenenza dei portatori di interesse al territorio. A differenza di quanto previsto in altre leggi regionali sulla partecipazione (è il caso, ad esempio, della legge toscana del 2007) non è necessario risiedere nel territorio della Regione Emilia Romagna per avere la titolarità del diritto di intervento²³. Ciò garantisce, per un verso, la presenza di condizioni concrete

²¹L'articolo 10, al comma 1, stabilisce che la Regione e gli enti locali adottano strumenti adeguati, anche informatici, per consentire a tutti i cittadini l'accesso alle informazioni possedute dalle amministrazioni.

²²Si veda www.iopartecipo.net. Il portale si avvale delle esperienze già maturate in ambito sperimentale da un consorzio di enti regionali. L'intera legge n. 3/2010, del resto, fa affidamento sull'utilizzabilità delle best practices in tema di informazione ai cittadini. È previsto, in merito, che la Giunta regionale possa approvare raccomandazioni tecniche di natura non vincolante tese a segnalare e diffondere queste pratiche.

²³Sul tema della cd. "cittadinanza amministrativa" si veda C.E. GALLO, La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa, in *Diritto amministrativo*, III, 2002, pagg. 481 ss.

per la partecipazione diffusa di tutti coloro i quali hanno un interesse legato al territorio, a prescindere dalla loro appartenenza al territorio medesimo. Per altro verso, tuttavia, viene meno il nesso tra l'amministrazione territoriale e le comunità locali. Si tratta di un effetto perverso che la legge prova a contenere imponendo sia il coordinamento tra i portatori di interessi coinvolti, sia vincolando in talune circostanze la presentazione di iniziative di partecipazione da parte di soggetti privati all'approvazione di soggetti pubblici operanti sul territorio.

La seconda riflessione riguarda le tipologie procedurali coinvolte. È legittimo supporre che le tipologie di procedimento entro cui viene garantito il diritto di intervento comprendono sia quelle di *rule-making* - che parrebbero anzi essere prevalenti nel numero - sia quelle di *adjudication*. A favore di queste ultime depone, infatti, l'inclusione di atti di natura settoriale nel novero dei provvedimenti per i quali è garantita la partecipazione.

Il fatto, infine, che la legge introduca degli incentivi alla partecipazione - il primo incentivo, contemplato dall'articolo 4, riconosce alle iniziative provenienti dal settore privato e finalizzate ad ottenere il sostegno finanziario regionale alla partecipazione un punteggio più elevato in sede di valutazione da parte della Regione dei progetti pervenuti; l'articolo 15, poi, dispone che laddove un numero minimo di residenti abbia aderito formalmente alla proposta di progetto, questi hanno facoltà di avvalersi della consulenza del Tecnico di garanzia in materia di partecipazione, un organo amministrativo di cui si dirà in seguito - merita una segnalazione a parte. Notoriamente la partecipazione all'elaborazione delle procedure decisionali costituisce un diritto azionabile dagli interessati. Nel sistema della legge n. 3/2010, tuttavia, è necessario un forte contributo della società civile affinché i meccanismi virtuosi previsti dalla legge possano avviarsi. La presenza di incentivi si spiega, allora, facilmente. Si riconosce cioè un vantaggio concreto ai portatori di interesse che, con il loro intervento, permettano all'apparato burocratico di funzionare secondo i principi della democrazia partecipativa.

Per ultima viene la legittimazione attiva diretta. La legge riconosce il diritto di iniziativa sia a soggetti pubblici che ai privati cittadini. La prima categoria comprende la Giunta o l'Assemblea legislativa, enti locali o loro circoscrizioni, ma anche altri soggetti pubblici che abbiano ottenuto l'adesione formale di uno dei soggetti rientranti nelle prime due categorie. Il diritto di iniziativa è poi riconosciuto a cittadini singoli o associati. Costoro possono inoltrare istanze e petizioni agli organi della Regione o degli enti locali competenti, relativamente alla conoscenza e informazione sulle scelte che riguardano i relativi territori o questioni di particolare rilevanza sociale o culturale di loro interesse.

La legittimazione è riconosciuta a prescindere dall'esistenza di una procedura decisionale in corso. Nel caso specifico dei portatori di interesse privati, la legge si limita ad attribuire loro facoltà di richiedere autonomamente informazioni presso le amministrazioni competenti. Nel rispetto delle modalità previste dallo statuto dell'ente competente, inoltre, i cittadini possono richiedere l'apertura di una discussione su questioni specifiche, avviando un processo partecipativo. Sono anzi previsti, come si è visto poc'anzi, incentivi a favore dei privati che intendano presentare istanza per avviare un processo di partecipazione. L'articolo 5 pone, invece, un limite. Allorché si definiscono le categorie soggettive legittimate all'attivazione di un processo partecipativo, il riconoscimento di legittimazione attiva ai soggetti privati è vincolato all'adesione formale del cd. "soggetto responsabile" – il soggetto pubblico titolare della decisione collegata al procedimento – alla domanda.

2.2 La Legittimazione Degli Interessati in Toscana

In generale, dalla lettura della legge n. 69/2007 emerge l'utilizzo di definizioni ampie. Si tratta, del resto, di una scelta ragionevole. La natura giuridica delle procedure decisionali, infatti, rende controproducente l'opposizione di vincoli troppo stringenti alla legittimazione degli interessi in seno alle procedure²⁴. Semmai, è presente una differenziazione degli interessi coinvolti. Per meglio dire: la legge opera una distinzione di base tra i soggetti cui è riconosciuta la titolarità di un vero e proprio diritto ad intervenire in seno alle procedure di partecipazione, rispetto all'ipotesi più generale in cui si definisce la partecipazione informativa della comunità. La prima ipotesi – quella che qui interessa approfondire – è quella che comprende le ipotesi di partecipazione attiva e diretta, mentre la seconda – di minore interesse ai fini di questo articolo – fa riferimento più in generale alla trasparenza delle procedure.

Il Legislatore toscano opera una quadripartizione che ruota intorno al binomio tra *locus standi* e rilevanza procedimentale dell'interesse. In base

²⁴Ciò corrisponde, peraltro, alla logica che anima la democrazia partecipativa, che "si rifà all'idea che la partecipazione – considerata anzitutto dal punto di vista dei soggetti chiamati ad intervenire – ha per attori tutti i cittadini – espressione sommaria che in realtà comprende tutti gli esseri umani", come spiega U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, pag. 157. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 397 del 2004, si è pronunciata favorevolmente riguardo all'ingresso nelle procedure partecipative regionali, oltre che dei singoli, anche degli organi consiliari dei soggetti associativi. In merito cfr. P. MINETTI, *La Corte costituzionale si pronuncia su alcuni nuovi statuti regionali*, in *Comuni d'Italia*, 2005, I-II, pagg. 44 ss.

all'articolo 2 della legge n. 69, sono legittimamente autorizzati ad intervenire nei processi partecipativi sia i cittadini residenti nella Regione Toscana, sia coloro i quali ivi collocano la sede principale dei propri interessi, per ragioni di studio o lavoro. Ad essi, poi, sono equiparate tre ulteriori categorie soggettive: anzitutto, gli stranieri e gli apolidi, purché regolarmente residenti sul territorio regionale; coloro i quali soggiornano sullo stesso (è da presumere, nel silenzio della legge, per un periodo di tempo adeguato a fondare l'esistenza di un interesse concreto alla cooperazione nella definizione delle politiche locali); nonché, infine, i cittadini toscani che risiedono all'estero, limitatamente ai periodi in cui si trovano nel territorio toscano²⁵. Quanto, invece, alla rilevanza dell'interesse coinvolto, provvede la lettera d dell'articolo 2. In base a questa disposizione sono legittimati attivamente tutti i titolari di un interesse relativo al territorio o all'oggetto specifico del processo partecipativo. Oppure, anche, coloro il cui intervento, a giudizio del responsabile del dibattito, risulti utile allo svolgimento del processo partecipativo.

Il ruolo di "filtro" degli interessi soggettivi che rispettano le condizioni di legittimità poste dalla legge è affidato ad un'apposita autorità amministrativa. Ai sensi dell'articolo 8, comma 5, della legge toscana, infatti, l'Autorità provvede a verificare, prima di dare avvio al dibattito pubblico, l'esistenza dei requisiti precisati in precedenza e, soprattutto, la rilevanza degli stessi. Una condizione che pone, da sola, un ostacolo significativo alla presentazione di interventi temerari a scopo prevalentemente dilatorio. I criteri che informano la valutazione da parte dell'Autorità sono, in parte, definiti dalla stessa legge²⁶, che insiste su alcune condizioni essenziali. Tra queste, il rispetto di tempi precisi, la corretta previsione delle spese e l'obbligo di trasparenza.

²⁵L'elencazione non comprende i soggetti istituzionali. Tuttavia, benché permangano differenze importanti tra questi e i soggetti privati (concentrate prevalentemente sul ruolo che il Legislatore affida agli uni rispetto agli altri) è possibile affermare che gli standards garantistici sono sostanzialmente gli stessi. Dunque, a differenza dei soggetti privati, quelli istituzionali vedono demandarsi il compito di dare attuazione alle politiche partecipative. Essi svolgono, pertanto, una funzione ulteriore rispetto ai portatori di interessi privati, cui non è richiesto di intervenire ai fini di attuare le politiche di partecipazione. In compenso, ai fini dell'instaurazione di un dibattito pubblico, la legge non opera particolari distinzioni tra i primi e i secondi. Entrambi, infatti, sono soggetti all'applicazione delle medesime regole di merito e sostanza.

²⁶Si vedano gli articoli 14, che disciplina il rapporto tra le categorie soggettive legittimate e le tipologie di sostegno cui è possibile ricorrere e 15, relativo ai requisiti di ammissione gravanti in capo ai richiedenti.

3 I PROCESSI PARTECIPATIVI IN EMILIA-ROMAGNA: DEFINIZIONE, DURATA E CONCLUSIONE

I processi partecipativi vengono definiti nell'articolo 10 della legge nel modo che segue: *“un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione”*. Si tratta, a ben vedere, di procedure finalizzate a coinvolgere sia la sfera politica, sia quella amministrativa, nella valutazione delle posizioni delle comunità territoriali interessate da decisioni e programmi di futura attuazione. Lo conferma l'assenza di vincoli particolari all'oggetto delle proposte di attivazione di un processo partecipativo. Come anticipato in precedenza, questi possono interessare sia procedure amministrative che atti normativi (per l'intero o in parte) già in vigore, sia iniziative sulle quali non è stato ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo.

Naturalmente l'estrema flessibilità della legge (e, di conseguenza, il potenziale interessamento di tutte le tipologie decisionali della Regione) pone un problema - già noto, peraltro, alle pubbliche amministrazioni²⁷ - di durata dei procedimenti. La legge n. 3/2010 interviene sulla questione cercando di bilanciare le due esigenze, quella della democraticità dei procedimenti e quella, opposta, del contenimento degli stessi entro limiti temporali specifici.

In linea di principio, è previsto che la durata complessiva massima dei processi partecipativi non possa superare i 6 mesi, salvo deroghe concesse per casi particolari (della cui natura però non si dice altro nel testo) e comunque per una durata complessiva non superiore ai 12 mesi²⁸. Addirittura è prevista una sospensione temporanea dei processi decisionali in concomitanza con l'avvio di un processo partecipativo²⁹. Sul versante opposto, tuttavia, l'articolo

²⁷Cfr. ex multis G. SALA, Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale, Milano 1985; AA.VV. Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa : atti del XLVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione : Varenna - Villa Monastero, 19-21 settembre 2002, Milano, Giuffrè, 2003.

²⁸Al fine di concedere validamente una deroga è peraltro necessaria la valutazione positiva del Tecnico di garanzia in materia di partecipazione.

²⁹Cfr. articolo 5, comma 3. La norma dispone che i soggetti proponenti e aderenti di un processo partecipativo si impegnano a sospendere ogni atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo proposto.

2 al punto 3 specifica che l'applicazione degli strumenti di partecipazione non può in alcun modo incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi. Così anche il terzo comma dell'articolo 4. In questo si dispone che, qualora l'ente locale risponda negativamente (o non risponda) alle richieste partecipative dei cittadini entro trenta giorni, questi ultimi hanno facoltà di chiedere l'intervento di mediazione del Tecnico di garanzia in materia di partecipazione. Si fa tuttavia salvo il rispetto del limite esposto in precedenza.

A conclusione dei processi partecipativi è predisposto un documento di proposta partecipata. I criteri dettati dalla legge n. 3/2010 sulla vincolatività della proposta ricordano quelli della Legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, nella parte in cui si disciplina la sottoscrizione da parte del Responsabile del provvedimento dell'atto amministrativo. In sostanza, le autorità regionali titolari del potere decisionale si impegnano a prendere in considerazione il contenuto del documento di proposta partecipata, dandone conto con apposito atto. Esse, tuttavia, hanno facoltà di discostarsi dal contenuto del documento. In tal caso però devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso.

3.1 I processi partecipativi in Toscana

Quanto alla Regione Toscana, come si è anticipato in precedenza, la scissione strutturale si riflette anche sulle procedure. Le attività dell'Autorità si collocano nella fase antecedente all'assunzione delle decisioni vere e proprie, in funzione prodromica rispetto alla conclusione di quelle. Basti, al riguardo, prendere in esame l'articolo 7, al punto primo, nel punto in cui 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".

La separazione tra le strutture e procedure, in fase consultiva, e quelle in fase decidente non è fine a se stessa. Esiste, piuttosto, un legame diretto tra l'esito delle prime e lo svolgimento delle seconde, che debbono tenere conto delle risultanze emerse nell'istruttoria, pur non essendone vincolate. Il Legislatore toscano dà facoltà al soggetto proponente il progetto, tenuto conto del rapporto redatto dal responsabile del dibattito, di rinunciarvi 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 scelta³⁰.

La legge toscana menziona due tipologie procedurali, cui corrispondono altrettante funzioni per l’Autorità. Si tratta della possibilità, ai sensi del Capo IV della legge n. 69, 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 metodologica³¹ può essere chiesto, a condizioni diverse³², dagli enti locali, le imprese o i cittadini e persegue lo scopo di accrescere la democraticità delle procedure. La seconda fattispecie 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 partecipazione³³.

3.2 La sessione annuale sulla partecipazione e il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione

Ferma restando la possibilità per i portatori di interesse di presentare istanza per l’avvio di un processo partecipativo in qualsiasi momento dell’anno, la legge n. 3/2010 attribuisce all’Assemblea legislativa facoltà di indire un’apposita sessione annuale sulla partecipazione. L’*iter* che anticipa l’apertura della sessione è scandito da tre passaggi. Anzitutto, il Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali presenta una relazione annuale alla Giunta. La relazione contiene un’analisi dello stato dei processi partecipativi già in corso, nonché una serie di proposte per la loro evoluzione e miglioramento. Il secondo passaggio è costituito dalla presentazione di una proposta redatta dalla Giunta regionale contenente un programma di iniziative per la partecipazione. Nel corso dell’ultima fase l’Assemblea legislativa approva il programma di iniziative per la partecipazione. Il programma contiene anche gli indirizzi sui criteri e le modalità per la concessione dei contributi regionali alle proposte di partecipazione.

La gestione dei processi partecipativi è affidata ad un apposito organo: il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione. Si tratta di un organo di nomina politica (un dirigente dell’Assemblea legislativa designato dal

³⁰ V. articolo 10, punto 3. In merito, v. anche A. FLORIDIA, La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, V, pagg. 629 ss.

³¹ V. il punto 6 dell’articolo 14, in base al quale il soggetto richiedente può fare richiesta di uno o più tra i seguenti supporti: il sostegno finanziario, quello metodologico, oppure l’assistenza nella comunicazione.

³² Le condizioni di legittimità, prima, e ammissibilità al sostegno richiesto, dopo, sono contemplate dagli articoli 14 e seguenti della legge n. 69.

³³ Le attività di formazione sono disciplinate dalla Sezione II della legge n. 69.

Presidente dell'Assemblea stessa) titolare di più funzioni, rubricabili entro tre settori di riferimento: funzioni decisionali, funzioni consultive e funzioni di comunicazione.

Le funzioni decisionali sono le più importanti. È il Tecnico di garanzia che esamina le proposte di progetto di partecipazione e ne certifica la qualità ai fini della concessione di contributi finanziari, che elabora orientamenti e linee guida per la progettazione e conduzione degli stessi processi partecipativi, e che valuta lo svolgimento dei processi partecipativi finanziati dalla Regione, sia in corso di svolgimento che a seguito della loro conclusione. Siamo in presenza di un "super" responsabile del procedimento, che unisce al controllo sul corretto funzionamento dei processi partecipativi la definizione di quelli futuri attraverso indicazioni generali.

Le funzioni di natura consultiva comprendono il supporto metodologico all'elaborazione e conduzione dei processi partecipativi, l'elaborazione di linee guida per la conduzione dei processi partecipativi, la proposizione di obiettivi di qualificazione professionale in materia partecipativa dei dipendenti dell'amministrazione regionale. La legge prevede inoltre che il Tecnico di garanzia svolga attività di mediazione tra i soggetti richiedenti l'attivazione di un processo di partecipazione e l'ente pubblico interessato.

Ultime, ma non meno importanti, sono le funzioni in tema di comunicazione pubblica. Al Tecnico di garanzia spetta la realizzazione e cura di un sito web appositamente dedicato alla propria attività (ad oggi non ancora attivo) e il supporto alle attività di comunicazione della Regione in materia di consultazione, avvalendosi in questo caso anche di strumenti informatici.

3.3 L'Autorità di Garanzia Toscana

Dell'Autorità toscana si è in parte già detto nelle pagine precedenti. L'Autorità non limita le proprie funzioni alla cernita degli interessi meritevoli di essere accolti all'interno dei procedimenti. Il provvedimento legislativo affida loro il compito di gestire lo svolgimento delle procedure. Il modello consultivo elaborato dalla Regione Toscana è infatti caratterizzato da una vera e propria "scissione" tra l'amministrazione in fase decidente, ove operano gli uffici regionali competenti, e l'amministrazione in fase istruttoria, costituita dall'Autorità. A tale separazione si accompagna, in primo luogo, la presenza di alcune garanzie sull'indipendenza dell'Autorità rispetto agli altri organi regionali. Ne risultano influenzate, in secondo luogo, la tipologia di funzioni affidate all'Autorità.

Quanto in particolare alle garanzie, ce ne sono quattro meritevoli di essere

rilevate. Anzitutto, l'Autorità resta in carica per un periodo di tempo limitato, pari a cinque anni. Per espressa disposizione della legge, infatti, questa è destinata a decadere automaticamente il 31 dicembre 2012. Nel primo trimestre dello stesso anno, inoltre, il Consiglio regionale è chiamato ad una verifica sui risultati ottenuti e alla valutazione sull'opportunità di una eventuale proroga o modifica della legge stessa³⁴.

Il secondo ordine di disposizioni concerne la procedura di nomina³⁵. In apparenza, sembrerebbe trattarsi di una nomina politica, poiché di spettanza del Consiglio regionale. In realtà, la decisione del Consiglio è preceduta da un'attenta valutazione che prende avvio dalla pubblicazione di un avviso pubblico ad opera del Presidente del Consiglio regionale; comprende un'ampia serie di cause di ineleggibilità e incompatibilità (le stesse che riguardano le nomine e le designazioni di competenza della Regione); soprattutto, è operata su proposta unanime di una commissione consiliare che svolge un'audizione di tutti i candidati³⁶.

Il terzo ordine di disposizioni a garanzia dell'indipendenza riguarda i rapporti tra l'Autorità e il Consiglio regionale: la legge n. 69 prevede che la prima sia vincolata esclusivamente dalla presentazione di un rapporto annuale sulla propria attività³⁷, mentre, per quanto riguarda i rapporti con la Giunta, le agenzie e gli enti strumentali della Regione, ne rimette la regolazione ad apposite intese³⁸. Il quarto, e ultimo, tipo di garanzia fa riferimento all'autonomia di spesa riconosciuta all'Autorità³⁹.

³⁴ Si vedano l'articolo 26, ai commi primo e secondo, e l'articolo 4, al comma primo, che richiama il contenuto dell'articolo 26, precisando che la durata in carica dell'Autorità è vincolata a quella della legge.

³⁵ V. l'articolo 4 della legge.

³⁶ Qualora non ci fosse l'unanimità, dispone il comma 5, è compito della commissione trasmettere l'elenco dei candidati all'Ufficio di presidenza del Consiglio, che sceglie tre candidati per la nomina entro il termine massimo di 30 giorni.

³⁷ V. la lettera f dell'articolo 5.

³⁸ V. il punto 2 dell'articolo 6, per cui: "L'Autorità definisce le opportune intese con la Giunta regionale, nonché con le agenzie e con gli enti strumentali della Regione, nell'ambito dei rispettivi compiti istituzionali, per attivare le necessarie forme di collaborazione fra gli uffici, ivi compresa l'utilizzazione dei dati documentali e statistici".

³⁹ Il punto 3 dell'articolo 6 della legge si limita a prevedere che l'Autorità riceve un'indennità di funzione, determinata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. L'articolo 30, invece, stanziava una somma pari ad un milione di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, oltre ad alcune somme aggiuntive, rimettendo alle successive leggi di bilancio la determinazione del budget relativo al triennio 2010, 2011, 2012.

4 IL SOSTEGNO FINANZIARIO REGIONALE AI PROGETTI DI PARTECIPAZIONE

L'intero Titolo III della legge dell'Emilia Romagna è dedicato alle modalità di erogazione di contributi finanziari da parte della Regione ai progetti di partecipazione. Di questi si è già detto nelle pagine precedenti. Bastino allora pochi cenni riassuntivi. Le istanze possono essere presentate dal settore pubblico e da quello privato (nel secondo caso con il patrocinio di un soggetto pubblico operante a livello regionale). I requisiti di ammissione, le modalità di presentazione delle domande e i criteri di valutazione delle stesse sono definiti dall'Assemblea legislativa a conclusione della sessione annuale per la partecipazione. È poi la Giunta che, recependo gli indirizzi dell'Assemblea, provvede a pubblicizzarli con proprio atto⁴⁰.

A monte della concessione del supporto finanziario sono poste regole a presidio della correttezza dei progetti e della loro qualità. Vi provvedono, rispettivamente, gli articoli 12 e 13. Nel primo caso sono indicate tutte le caratteristiche che deve contenere il progetto di partecipazione⁴¹. L'articolo 13 elenca, invece, alcuni criteri più generali sul contenuto che i singoli progetti devono avere affinché sia loro riconosciuto il finanziamento. Tra questi è compresa la sollecitazione delle realtà sociali presenti sul territorio e, ove possibile, l'inclusione di nuovi soggetti sociali nel corso di realizzazione del progetto. Sono valutate positivamente anche la proposta di istituire un tavolo di negoziazione con i principali soggetti organizzati interessati alla realizzazione del processo, nonché la massima accessibilità – anche per via informatica – dei contenuti del progetto stesso.

Un criterio di valutazione enunciato nell'articolo 12 (ma che in realtà anticipa alcuni dei contenuti dell'articolo 13) riguarda la possibilità che gli attori territoriali coinvolti dal progetto addivengano ad un accordo preventivo per costituire un Comitato di pilotaggio, composto da loro delegati. La legge dedica un apposito articolo al Comitato, il quattordicesimo, attribuendo a questo il compito di verificare il rispetto dei tempi, delle azioni e dell'applicazione del metodo. Lo stesso articolo, poi, impone l'obbligatorietà del Comitato di pilotaggio qualora i progetti prevedono importi di spesa superiori ai ventimila Euro.

⁴⁰ Il Tecnico di garanzia invece si occupa dell'istruttoria e della valutazione dei progetti pervenuti, certificandone alla Giunta la qualità e la rispondenza ai requisiti richiesti, affinché questa possa deliberarne l'ammissione ai finanziamenti.

⁴¹ Ad esempio, la persona fisica responsabile del progetto, il nominativo dei progettisti, i costi preventivati.

5 RIFLESSIONI CONCLUSIVE. LE LEGGE N. 3 DEL 2010 E N. 69 DEL 2007, UN TEST POSITIVO PER LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

La lettura del testo delle leggi n. 3/2010 e n. 69/2007 pone una serie di quesiti interessanti. Il primo ordine di quesiti riguarda la coerenza tra gli obiettivi e le modalità concrete di realizzazione degli stessi. Il secondo ordine di quesiti concerne alcuni punti deboli delle due leggi. Si tratta, quanto alla legge n. 3/2010, di tre elementi in particolare. Anzitutto, il bilanciamento tra le contrapposte esigenze della celerità dei procedimenti e, sul versante opposto, del più ampio coinvolgimento degli interessi privati all'interno dei procedimenti decisionali. Inoltre, la scelta di riconoscere legittimazione attiva a tutti i portatori di interesse, a prescindere dal legame con il territorio. Infine, la possibile sovrapposizione tra le raccomandazioni espresse dal Nucleo tecnico e quelle della giunta regionale. Il terzo ordine di quesiti si rivolge più in generale alla nozione di democrazia di prossimità sviluppata dalla legge n. 3/2010. Invece, nel caso della Regione Toscana il problema è di più ampia portata: in che misura il modello cui si ispira il legislatore toscano (quello, appunto, francese) è adeguato ad accogliere le esigenze delle parti interessate?

Cominciamo dal caso dell'Emilia Romagna. Al primo quesito, relativo alla coerenza tra gli obiettivi enunciati dal Legislatore dell'Emilia Romagna e le modalità concrete di attuazione di questi obiettivi, non è possibile dare, allo stato attuale, una risposta certa. La recente entrata in vigore della legge non ha infatti consentito la formazione e il consolidamento di una casistica adeguata. È allora necessario ragionare per ipotesi. Si è detto già della scelta di offrire un'interpretazione estensiva del concetto di democrazia partecipata, inclusiva cioè dei rapporti tra istituzioni oltre che dei rapporti tra cittadini e istituzioni. Pur nella consapevolezza dei rischi di dispersione concettuale legati a questa opzione, qui sembra opportuno dare maggiore enfasi al fatto che la legge n. 3/2010 non si limita alla rimodulazione delle pratiche di partecipazione, come è avvenuto in altre Regioni, ma propende invece a favore di un ripensamento complessivo dell'amministrazione regionale. Se poi si prova a spostare il fuoco dell'analisi non sulla scelta in sé ma sulla sua concreta realizzabilità attraverso i mezzi messi a disposizione dalla legge, lo strumento più efficace è quello degli incentivi alla cooperazione istituzionale. Si pensi, in particolare, al Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali e al Comitato di pilotaggio. Entrambi sono organi di natura collegiale che sotto molti punti di vista sembrano assimilabili al modulo procedimentale della Conferenza di servizi. Al pari di questa, infatti, sono pensati per favorire la concertazione tra più

voci istituzionali coinvolte in un procedimento amministrativo. Come, e forse più della Conferenza di Servizi, i due organi possono garantire l'assunzione di decisioni in tempi brevi, grazie alla composizione snella e al fatto che operino entro tempi procedurali contenuti⁴².

In realtà, è proprio la questione dei tempi del procedimento che, a giudizio di chi scrive, non trova nella legge chiara definizione e crea un problema di applicazione. A voler offrire un'interpretazione estensiva delle norme contenute all'interno della legge n. 3/2010 e relative alla partecipazione procedimentale, si potrebbe supporre che la sospensione dei procedimenti in concomitanza con l'attivazione di un processo di partecipazione sia condizionata dalla valutazione discrezionale del Tecnico di garanzia. Questa soluzione presenta un inconveniente. Attribuisce cioè ad un organo di nomina politica un potere importante sullo svolgimento dei processi decisionali della Regione, in grado di condizionarne l'andamento ed il buon esito. È allora forse più logico attendere che un regolamento di attuazione definisca con precisione quali ipotesi danno luogo ad una sospensione dei procedimenti in corso e quali, invece, non incidono sui vincoli temporali dettati per specifici procedimenti.

Oggetto di perplessità è anche la scelta di non vincolare al requisito della cittadinanza la titolarità del diritto di partecipazione. La scelta, in effetti, è coerente con le premesse poste dal Legislatore della legge n. 3/2010, finalizzate ad aprire il sistema decisionale della Regione Emilia Romagna all'ingresso del maggior numero di interessi. Anche qui si ritiene auspicabile una diversificazione più puntuale dei requisiti di legittimazione attiva. Misura la cui necessità provata dal fatto che le proposte di avviare un progetto di partecipazione presentate da privati devono ricevere preventiva approvazione da parte degli enti pubblici territoriali interessati. Questa, infatti, produce, seppur paradossalmente, l'effetto contrario: blinda cioè la partecipazione alle procedure decisionali ad un vincolo particolarmente stringente.

Un ulteriore profilo che suscita perplessità riguarda le raccomandazioni emesse dal Nucleo tecnico. In particolare, non è chiaro se queste coincidono con quelle che, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 3/2010, può approvare la Giunta regionale sulla base degli indirizzi contenuti nel programma annuale per la partecipazione (anch'esse relative alle migliori pratiche sulla partecipazione ai procedimenti) ovvero se si tratta di ipotesi distinte. Le

⁴² Sulla Conferenza di servizi e sull'incentivo di questa alle procedure amministrative si veda M. SANTINI, *La conferenza di servizi*, Dike giuridica, 2008; D. D'ORSOGNA, *conferenza di servizi e amministrazione della complessità*, Torino, Giappichelli, 2002.

ricadute pratiche sono importanti. Qualora si trattasse della medesima tipologia di atto, le raccomandazioni del Nucleo tecnico a seguito dell'approvazione della Giunta acquisirebbero natura vincolante. Circostanza non possibile qualora, al contrario, si accogliesse la seconda interpretazione e si mantenesse una distinzione concettuale tra le due fattispecie di raccomandazione. A ben vedere, comunque, la prima soluzione appare preferibile. Al Nucleo tecnico compete infatti anche la redazione di una relazione annuale dettagliata da presentare, dopo l'approvazione della Giunta, all'Assemblea legislativa all'apertura della sessione annuale della partecipazione (anche di questa si dirà meglio in seguito). È lecito supporre, allora, che le singole raccomandazioni espresse dal Nucleo tecnico seguano un percorso diverso e non siano soggette all'approvazione da parte della Giunta.

Veniamo al caso del Legislatore Toscano. In linea teorica, l'indipendenza dell'Autorità nel modello toscano offre una garanzia aggiuntiva alla possibilità che l'opinione delle parti venga valutata adeguatamente. Tuttavia, mancando esempi pratici cui fare riferimento, è impossibile dire con quale incidenza le risultanze dell'istruttoria potranno influenzare concretamente la redazione dei progetti definitivi. La soluzione del problema, allora, si sposta dal piano strutturale a quello procedurale. La legge n. 69 impone all'amministrazione l'obbligo di assumere le valutazioni espresse dalle parti, purché legittime e pertinenti. L'obiettivo di favorire la democraticità del sistema decisionale, a ben vedere, è garantito bilanciando cioè la discrezionalità amministrativa con i principi del giusto processo (tra cui, appunto, quello relativo alla partecipazione). L'approccio della legge poi, rivela una sostanziale semplificazione rispetto ai modelli originari. La legge n. 69 non ripropone infatti la distinzione tra *enquête* e *debat*, limitandosi a recepire solamente il secondo modulo consultivo. Una scelta che si spiega, forse, avendo a mente la natura "sperimentale" della legge. In generale, peraltro, il modello dell'*enquete* francese non ha trovato particolare applicazione nel governo del territorio italiano⁴³. Ora, c'è da chiedersi se esista, e quale sia, la possibile correlazione, all'interno dell'attività amministrativa generale, fra intervento procedimentale e legittimazione al ricorso in sede processuale. La legge n. 69, al riguardo, non si pronuncia espressamente. Tuttavia, avendo a mente i principi generali contenuti nelle rispettive normative quadro (nazionale e comunitaria); ai principi espressi nella legge n. 241 del 1990; nonché, infine, ai modelli di ispirazione (quello statunitense in particolare), la risposta sembrerebbe positiva.

⁴³ Lo rileva L. CASINI, *L'equilibrio negli interessi del governo del territorio*, Milano, 2005, pagg. 106 ss.

Il valore aggiunto della legge toscana risiede dunque nella scelta di affidare all'Autorità un ruolo più ampio di quello relativo alla sola consultazione degli interessi. Ovvero, di presidiare alla diffusione della cultura democratica presso le amministrazioni locali e presso i cittadini. Una soluzione che, nell'ottica di un progressivo decentramento delle funzioni consultive, appare quanto mai opportuna, al fine di accrescere il rispetto delle garanzie partecipative dei soggetti interessati, migliorare il rapporto tra cittadini e amministrazioni, senza perdere di vista l'obiettivo dell'uniformità delle garanzie sull'intero territorio nazionale.

Il giudizio complessivo sull'esperimento dei Legislatori regionali è comunque positivo. Piace l'interpretazione originale del principio della democrazia partecipativa, sviluppata nella duplice accezione di rapporto tra amministrazione e amministrati e di coesione tra amministrazioni diverse. Anche l'idea degli incentivi all'iniziativa privata in sede di presentazione di progetti di partecipazione, nella misura in cui tenta di limitare la scarsa adesione delle comunità territoriali ai procedimenti, sembra convincente. È dunque ipotizzabile che, con i dovuti accorgimenti da realizzarsi in sede di attuazione, e costruendo sulla base dei dati prodotti dall'esperienza concreta, i nuovi sistemi partecipativi di Toscana ed Emilia Romagna possano divenire modello e ispirazione per altre amministrazioni regionali, contribuendo allo sviluppo e alla diffusione della democrazia partecipata.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *Tempo, spazio e certezza dell'azione amministrativa*: atti del XLVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione: Varenna - Villa Monastero, 19-21 settembre 2002. Milano: Giuffrè, 2003.

ALLEGRETTI, Umberto. *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. [Firenze]: Firenze University Press, 2010.

_____. Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti. *Democrazia e Diritto*, Roma, n. 3, p. 151-66, 2006.

AMANTE, Enrico. Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge nazionale. *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, Firenze, anno 78, n. 23/24, p. 2701-16, 2004.

BACQUÉ, Marie-Hélène; REY, Henry; Y. SINTOMER, Yves. *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris: La Découverte, 2008.

BOBBIO, Luigi. *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2004.

_____. *La democrazia non abita a Gordio: studio sui processi decisionali politico-amministrativi*. Milano: Franco Angeli, 1996.

CALAMO SPECCHIA, Marina. La democrazia partecipativa alla prova: il Conseil constitutionnel in bilico tra garanzia dei principi di eguaglianza ed unità e promozione dei diritti di partecipazione. *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Torino, n. 4, p. 1651-4, 2003.

CASINI, Lorenzo. *L'equilibrio degli interessi del governo del territorio*. Milano: Giuffrè, 2005.

COLEMAN, Stephen. *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. New York: Cambridge University Press, 2009.

CUOCOLO, Fausto. Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo la revisione del Titolo V, Parte Seconda, Cost. *Quaderni Regionali*, [Milano], n. 1, p. 721, 2003.

DAHLGREN, Peter. *Media and political engagement: citizens, communication, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

D'ALBERTI, Marco. La "visione" de la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, v. 50, n. 1, p. 1-34, 2000.

DI MARCO, Carlo. *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*. Padova: Cedam, 2009.

D'ORSOGNA, Domenico. *Conferenza di servizi e amministrazione della complessità*. Torino: Giappichelli, 2002.

FLORIDIA, Antonio. La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione. *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, p. 603-81, 2007.

GALLO, Carlo Emanuele. La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa. *Diritto Amministrativo*, Milano, v. 10, n. 3, p. 481-90, 2002.

MINETTI, Paola. La Corte costituzionale si pronuncia su alcuni nuovi statuti regionali. *Comuni d'Italia*, Rimini, v. 42, n. 1/2, p. 35-49, 2005.

NICOLINI, Matteo. *Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2009.

PIZZETTI, Franco. L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea. *Le Regioni*, Bologna, v. 30, n. 4, p. 653-697, luglio-ag. 2002.

PONT, Raul. *La democrazia partecipativa. L'esperienza di Porto Alegre e i progetti di democrazia*. Roma: Edizioni Alegre, 2005.

SALA, Giovanni. Il principio del giusto procedimento nell'ordinamento regionale. Milano: Giuffrè, 1985.

SANTINI, Massimo. *La conferenza di servizi*. [Roma]: Dike Giuridica Editrice, 2008.

SGUEO, Gianluca. La partecipazione degli interessati alle procedure regolatorie generali di competenza regionale: la trasposizione del modello francese e di quello statunitense nell'approccio del Legislatore toscano e lombardo. *Giornale di Diritto Amministrativo*, Assago MI, v. 14, n. 9, p. 941-950, 2008.

_____. Modelli di partecipazione alle procedure di regolazione generale su scala regionale. *Quaderni Regionali*, [Milano], n. 2, p. 381-429, 2009.

SPINOZZI, Massimo. L'inchiesta pubblica (quando e come le decisioni amministrative e le politiche di partecipazione in materia ambientale conducono all'emersione degli interessi "deboli" e da questi sono orientate). *Federalismi.it*, n. 12, p. 1-46, 2010.

TONDI DELLA MURA, Vincenzo. Il "Rapporto sulla sussidiarietà 2009": le inedite (ma inesorabili) applicazioni del principio. *Federalismi.it*, n. 12, p. 1-4, 2010.

VESPERINI, Giulio. Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Milano, v. 18, n. 6, p. 1427-52, 2008.

ZAMPETTI, Pier Luigi. La democrazia completa. Per un nuovo federalismo e per una nuova via. In: AA.VV. *Studi in onore di Fausto Cuocolo*. Milano: Giuffrè, 2005.

Artigo recebido em 17/07/10 e
aprovado para publicação em 22/09/10

