

Politiche pubbliche, regionali e locali

La «partecipazione» alle procedure regolatorie generali di competenza regionale

Le leggi regionali toscana n. 69 del 2007 e lombarda, n. 15 del 2008, disciplinano, rispettivamente, la partecipazione dei portatori di interessi diffusi e individuali in seno alle procedure concernenti l'elaborazione delle politiche regionali e locali e quelle finalizzate alla realizzazione delle infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale. In entrambi i casi, le procedure regolatorie hanno carattere generale: si rivolgono cioè a un numero indefinito di destinatari. Ne discende la necessità, per gli amministratori, di garantire la trasparenza e l'adeguato accoglimento delle opinioni dei portatori di interessi entro i processi decisionali ma, anche, di assumere decisioni efficaci in tempi rapidi. A tal fine, i due provvedimenti adottano modelli differenti: di matrice statunitense, nel caso lombardo; nel caso toscano, invece, francese. L'articolo opera un confronto dei profili generali e di dettaglio dei due provvedimenti, valutando l'impatto delle scelte legislative sulla contribuzione dei portatori di interesse alla definizione delle politiche pubbliche di competenza regionale e, sullo sfondo, l'adeguatezza dei due modelli alla soluzione delle problematiche legate alla partecipazione alle procedure regolatorie generali in ambito regionale.

Legge regionale 27 dicembre 2007, n. 69

«Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»

(B.U.R. 3 gennaio 2008, n.1)

Omissis.

Legge regionale Lombardia 26 maggio 2008, n. 15

«Infrastrutture di interconnessione statale e regionale»

(B.U.R. 30 maggio 2008, n. 22, supplemento ordinario)

Omissis.

IL COMMENTO

di Gianluca Sgueo

Le leggi regionali della Toscana, n. 69/2007 e della Lombardia, n. 15/2008: il quadro generale

Le leggi n. 69 del 2007 e n. 15 del 2008, approvate, la prima, dal Consiglio regionale toscano e la seconda da quello lombardo, disciplinano la partecipazione dei portatori di interessi diffusi e individuali in seno ad alcune procedure decisionali di competenza regionale, esclusiva o concorrente. Si tratta, per ciò che riguarda la regione Lombardia, delle procedure finalizzate alla realizzazione delle infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale. Nel caso della Regione Toscana, invece, la legge opera un più generico riferimento alle procedure finalizzate all'elaborazione delle politiche re-

gionali e locali. Tali sono da intendersi, in particolare, quelle che interessano i grandi interventi sull'ambiente, il territorio, i diritti sociali e l'economia.

Fatte salve le differenze relative alla natura e l'estensione dell'ambito oggettivo, sulle quali si tomerà oltre, i due provvedimenti legislativi presentano un elemento comune. In entrambi i casi, le procedure regolatorie hanno carattere generale: si rivolgono cioè ad un numero indefinito di destinatari. Ne discende la necessità, per gli amministratori, di bilanciare esigenze divergenti: da una parte, garantire la trasparenza e l'adeguato accoglimento delle opinioni dei portatori di interessi entro i processi decisionali; dall'altra, assumere decisioni efficaci

in tempi rapidi. Le soluzioni praticabili, a tal fine, sono molteplici (1). Le scelte operate dai Legislatori regionali toscano e lombardo, infatti, recepiscono due modelli profondamente divergenti: il Legislatore lombardo adotta un approccio più tradizionale, simile a quello sviluppato dall'*Administrative Procedure Act* statunitense, rispetto alle *rulemaking procedures* (2). Esso, in buona sostanza, ammette le parti a presentare istanze, pareri e osservazioni allorché viene svolta la valutazione di impatto ambientale che precede (e vincola) l'approvazione dei progetti di realizzazione delle infrastrutture; introduce, inoltre, limiti temporali precisi per la presentazione delle osservazioni; contempla, infine, l'istituzione di una conferenza di servizi istruttoria che coinvolge soggetti istituzionali e non interessati dalla realizzazione del progetto definitivo. Il Legislatore Toscano, al contrario, prende a riferimento il modello francese del *débat public*, affidando alla gestione di una struttura amministrativa indipendente la cura dello svolgimento delle procedure consultive presso le parti interessate (3). A questo organo (d'ora in avanti, l'Autorità) affida il compito di gestire l'acquisizione e la valutazione delle istanze provenienti dai portatori di interessi, e, più in generale, quello di garantire la maggiore trasparenza e democraticità delle procedure decisionali cui la legge fa riferimento.

Di seguito, vengono descritti e comparati il contenuto dei due provvedimenti legislativi e, per il tramite di quelli, dei modelli cui si ispirano. Viene analizzato, anzitutto, il contesto normativo di riferimento. Al tempo medesimo, sono individuati gli obiettivi generali che si pongono i due Legislatori regionali e i principi generali sulla partecipazione contenuti nei provvedimenti legislativi in commento. All'analisi dei profili generali segue quella di dettaglio: viene analizzata, dapprima, la posizione dei soggetti portatori di interessi e i diritti endoprocedimentali loro riconosciuti e, in seguito, si esaminano le strutture partecipative e le procedure a ciò predisposte. In conclusione, si valuta 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 sfondo, l'adeguatezza dei due modelli alla soluzione delle problematiche legate alla partecipazione alle procedure regolatorie generali in ambito regionale.

Il quadro normativo di riferimento e i principi generali

Come anticipato in precedenza, i due interventi dei Legislatori regionali fanno riferimento ad un ambito oggettivo differente. È bene, al riguardo, offrire qualche ulteriore chiarimento e verificare quali connessioni sussistono tra questo e le garanzie partecipative riconosciute in capo alle parti interessate.

Il contenuto della legge n. 15 della Regione Lombardia è, per sua natura, strettamente vincolato alle discipline nazionale e comunitaria che dettano norme quadro relative alla realizzazione delle infrastrutture (4). Si

tratta, quanto al Legislatore comunitario, delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce. A livello nazionale, invece, i provvedimenti cui fare riferimento sono, in ordine cronologico, la legge n. 443 del 2001, contenente la delega al Governo in materia di infrastrutture e insediamenti strategici ed altri interventi per il rilascio delle attività produttive; l'intesa generale quadro dell'aprile 2003 tra la Regione Lombardia e il Governo italiano; nonché, infine, il d.lgs. n. 163 del 2006 - codice dei contratti pubblici e relativi lavori, servizi e forniture - che recepisce e attua la normativa comunitaria precedentemente citata. Qualche ulteriore integrazione, infine, è rinvenibile nel quadro normativo regionale. Si tratta, in particolare, dello Statuto della Regione Lombardia (legge n. 339 del 1971) e della legge regionale n. 9 del 2001, contenente disposizioni relative alla programmazione e lo sviluppo della rete viaria di interesse regionale (5). Il Legislatore lombardo, pertanto - entro i margini di competenza ad esso concessi dalla normativa quadro e in conformità alle ulteriori norme regionali - disciplina la realizzazione delle opere infrastrutturali e accoglie gli interessi privati in seno alle procedure.

Note:

(1) Cfr. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2007, I, 1 ss.; F., *Le rôle des acteurs privés dans les processus de régulation: participation, autorégulation et régulation privée*, in *Revue française d'administration publique*, 2004, CIX, 23 ss. Sui pregi (e i rischi) della imitazione di modelli si sofferma U. Allegretti, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, 7 ss.; M. D'Alberti, *La «visione» e la «voce»: le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2000, I, 1 ss.

(2) Per una ricognizione generale delle procedure consultive statunitensi, vedi Svolgono osservazioni generali sul tema F. Bocchini, *Adjudication e rulemaking power nell'esperienza giuridica*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, I, 2006, 171 ss.; G. D'ignazio, *Politica e amministrazione negli Stati Uniti d'America*, Milano, 2004; Schwartz B., *Administrative law, in American law*, New York, 2000, 137 ss.; S.G. Breyer, R.B. Stewart, C.R. Sunstein, A. Vermeule, *Administrative Law and Regulatory Policy. Problems, Text, and Cases*, Aspen Publishers, New York, 2006, 479 ss.

(3) Per una ricognizione generale delle procedure consultive nel sistema francese vedi B.G. Mattarella, *I rapporti tra amministrazioni e cittadini in Francia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, I, pagg. 17 ss. L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, I, 43 ss.; Y. Mansillon, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, 101 ss.; B. Delaunay, *Le débat public*, in *Actualité jurisprudentielle droit administratif*, 2006, 2322 ss.

(4) Si veda, in particolare, l'articolo 1 della legge, che definisce i «principi generali e ambito di applicazione». Sono interessanti anche l'articolo 12, contenente «norme di coordinamento» (che, di fatto, rimanda al d.lgs. n. 163 del 2006 e alla legge regionale n. 9 del 2001) e, in misura minore, l'articolo 13 («norma transitoria»), in base al quale si estende l'applicazione della legge alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, già affidate o da affidarsi in concessione, allorché apposite intese generali tra la Regione Lombardia e il Governo, antecedenti all'entrata in vigore della legge, abbiano riconosciuto l'esistenza di un concorrente interesse regionale.

(5) In ambito urbanistico va presa in considerazione anche la legge regionale n. 12 del 2005. Si veda, in proposito, il commento offerto da A. Travi, *Gli elementi caratterizzanti della legge regionale lombarda 11 marzo 2005, n. 12*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2006, V, 492 ss.

Anche il quadro normativo di riferimento della Regione Toscana presenta un discreto livello di articolazione (6). A differenza di quello lombardo, tuttavia, è più sviluppata l'interazione con il contesto giuridico regionale. Ciò accade perché la legge n. 69 contempla prevalentemente procedure decisionali di competenza esclusiva della Regione. In particolare, vi sono tre provvedimenti rilevanti: 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 territorio (7); infine, va preso in esame lo Statuto regionale (8).

Per entrambi i contesti, relativamente all'impatto ambientale dei progetti e delle infrastrutture, deve essere considerata la Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, aperta alle adesioni ad Aarhus e ratificata dall'Italia con la legge 16 marzo 2001, n. 108. La Convenzione, com'è noto, impone agli Stati ratificatori l'adozione di un modello gestionale delle politiche ambientali fondato sulla partecipazione di tutti i portatori di interessi. Garantisce, a tal fine, la massima diffusione delle informazioni, la partecipazione alle procedure decisionali in grado di incidere negativamente sull'ambiente o anche di carattere generale o pragrammatico, nonché la ricorribilità a meccanismi di compliance sovranazionali o ai giudici nazionali, relativamente al rispetto delle garanzie procedurali (9).

Ora, il diverso grado di strutturazione dei quadri normativi di riferimento - oltre a costituire la naturale conseguenza dei diversi ambiti oggettivi delle due leggi (10) - è interessante nella misura in cui contribuisce a spiegare gli approcci seguiti dai Legislatori regionali rispetto all'enunciazione dei principi relativi alla partecipazione. Mentre, infatti, la legge lombarda non fa menzione alcuna del principio della partecipazione dei portatori di interessi, limitandosi a disciplinarne i contenuti, la legge n. 15, al contrario, enuncia in modo dettagliato i principi generali che la riguardano. Al Capo I («principi e organo»), sezione I («principi») il Legislatore toscano definisce, anzitutto, il diritto a partecipare all'elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali (11); 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 amministrative (12).

Quanto detto, tuttavia, non esclude l'esistenza di principi di riferimento anche nella legge lombarda. Piuttosto, questi sono definiti dal quadro normativo generale che la integra. Ad esempio, alcuni riferimenti alla trasparenza e la partecipazione sono presenti, a livello locale, nel Codice dei contratti pubblici (13) (il quale,

peraltro, recepisce i contenuti delle direttive comunitarie) e, soprattutto, nello Statuto regionale (in conformità con gli orientamenti espressi dalla Corte costituzionale (14)). In questo, i numerosi riferimenti alla partecipazione democratica coprono tutti i profili relativi alla vita politica regionale: sia quelli più generici, come l'ingresso

Note:

(6) Per 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.).

(7) La 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, 2701 ss.

(8) Cfr. U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, 171 ss.

(9) Una disamina generale sulla Convenzione e sul sistema partecipativo che introduce la svolgono, tra gli altri, T.S. Mullikin., N.S. Smith., M.T. Champion., *Inextricably Intertwined - Environmental Management and the Public*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 2004-2005, XVII, 421 ss.; L. Collins., *Are We There Yet? The Right to Environment in International and European Law*, in *The McGill International Journal of Sustainable Development Law and Policy*, 2007, 3:2, 119 ss.; K. Getliffe, *Proceduralisation and the Aarhus Convention. Does increased participation in the decision-making process lead to more effective EU environmental law?*, in *EU Environmental Law Review*, 2002, IV, 101 ss.; N.A. Robinson., *Enforcing Environmental Norms: diplomatic and Judicial Approaches*, in *Hastings International & comparative Law Review*, 2002-2003, XXVI, 409 ss.; J. Harrison, *Legislazione ambientale europea e la libertà di Aarhus*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2000, 27 ss.

(10) Nonché, anche, delle logiche integrate alla base dei modelli normativi di democrazia partecipativa. Lo spiega U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, 159 ss.

(11) Cfr. l'articolo primo, comma primo e seguenti, della legge.

(12) Gli obiettivi della Legge regionale sono contenuti nel punto 3 dell'articolo I. Si tratta di 9 obiettivi, suddivisi in altrettante lettere, dalla alla alla k. 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, 621: «La via da seguire era quella di ipotizzare uno strumento attraverso cui introdurre una serie di incentivi istituzionali alla promozione e alla diffusione di nuovi modelli e nuove pratiche di partecipazione».

(13) Si vedano l'articolo 2, al comma primo, che fa riferimento espresso alla trasparenza; nonché, più in generale, tutti i riferimenti contenuti allo svolgimento delle procedure, laddove (come avviene nel caso in cui sia istituita una conferenza di servizi) si rende necessario provvedere alla acquisizione della posizione di portatori di interessi eterogenei.

(14) Il riferimento va soprattutto alla sentenza n. 379 del 2004, relativa alla costituzionalità dello Statuto della Regione Emilia Romagna. In merito 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, hanno ritenuto che simili previsioni all'interno degli Statuti regionali sono legittime ed, 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. 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, 44 ss.

degli interessi privati nella realizzazione delle politiche regionali (15); sia profili più specifici, quali ad esempio, l'ingresso di particolari categorie di interessi - come quelli rappresentati dai sindacati - entro le procedure decisionali (16). A livello sovranazionale, poi, bisogna tenere in considerazione i principi della Convenzione di Aarhus e degli altri atti normativi comunitari citati in precedenza relativi alle infrastrutture.

È bene tener presente, per ragioni di completezza, che anche nel caso della Regione Toscana esiste 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 regionali (17) o, più genericamente, la necessità di coltivare lo sviluppo di processi informativi e decisionali democratici (18). Rientrano invece nella seconda categoria tutte le disposizioni contenute nel Titolo VII dello Statuto - dedicato, appunto, alla partecipazione, al diritto di iniziativa e al referendum (19) - nei passaggi in cui garantiscono l'instaurazione di meccanismi partecipativi ad opera del Legislatore regionale (20).

La legittimazione attiva

Entrambi i provvedimenti legislativi, dopo aver definito l'ambito di applicazione e aver individuato (ove presenti) gli obiettivi di portata generale, provvedono a chiarire quali sono i soggetti destinatari delle procedure partecipative.

In generale, dalla lettura dei provvedimenti 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 procedure (21). Semmai, è presente una differenziazione degli interessi coinvolti che, a seconda che si tratti del caso toscano o di quello lombardo, appare più o meno dettagliata. Per meglio dire: sia la legge n. 69 che la legge n. 15 operano 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 questa ricerca - fa riferimento più in generale alla trasparenza delle procedure.

Le differenze tra i due provvedimenti si riscontrano nell'approccio seguito rispetto alla prima categoria. In merito, il Legislatore toscano opera una quadripartizione

che ruota intorno al binomio tra *locus standi* e rilevanza procedimentale dell'interesse. In base all'articolo 2 della

Note:

(15) Si vedano il secondo comma dell'articolo 1, o il primo comma dell'articolo 3, per cui: «La Regione concorre a promuovere il pieno sviluppo della persona umana e la reale partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per renderne effettive la libertà e la eguaglianza».

(16) In tal senso provvede il Titolo VI, di cui fanno parte gli articoli 53, 54 e 55, titolante «Partecipazione popolare».

(17) Si vedano, in particolare, l'art. 1, al c. 4, in base al quale: «La Regione garantisce la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle sue finalità» e l'art. 3, c. 3, 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».

(18) Sono interessanti, a tale proposito, l'art. 1, al c. 3, che definisce la Regione come uno strumento destinato, tra le altre cose, a rafforzare la democrazia; l'art. 4, ai c. 1 e 4, 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'art. 5, al c. 2, 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».

(19) È bene precisare che tanto lo Statuto, quanto la legge n. 69, accorpiano 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 *Riv. trim. dir. pubb.*, 2000, I, 1 ss. Per un'analisi dei medesimi profili nel sistema francese cfr. M.R. Specchia, *La democrazia partecipativa 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, 1651 ss.

(20) Oltre 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 seconda dei casi, le previsioni di carattere generale contenute nello Statuto, oppure, anche, sviluppa il contenuto, attraverso la creazione di strutture o procedure espressamente finalizzate alla partecipazione. Valga, quanto al primo aspetto, l'esempio costituito dall'art. 7 al c. 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

(21) Ciò corrisponde, peraltro, alla logica che anima la democrazia partecipativa, che «si rifa 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, 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, 44 ss.

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 toscano (22). 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.

La legge n. 15 è meno articolata. Il Legislatore lombardo si limita a distinguere tra i soggetti privati e pubblici interessati, senza operare distinzioni particolari in merito alle garanzie e i limiti procedurali per le parti. Le ragioni, come anticipato in precedenza, risiedono nella diversa natura dei modelli cui si ispira il Consiglio regionale lombardo rispetto a quello toscano. In particolare, il secondo, a differenza del primo, affida ad un organo amministrativo indipendente il ruolo di «filtrare» gli interessi soggettivi che rispettano le condizioni di legittimità poste dalla legge. Ai sensi dell'articolo 8, c. 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 legge (23), che insiste su alcune condizioni essenziali. Tra queste, il rispetto di tempi precisi, la corretta previsione delle spese e l'obbligo di trasparenza.

Sul versante opposto, nel modello procedurale lombardo, manca un'autorità appositamente creata al fine di gestire il corretto svolgimento delle procedure decisionali. Ciò nonostante, si perviene allo stesso risultato. In altre parole, è la Regione - e dunque, nello specifico, il responsabile del procedimento designato in seno alla struttura competente - che si preoccupa, volta per volta, di prendersi carico della valutazione degli interventi svolti dalle parti private e pubbliche e del rispetto dei tempi, dei modi e dei contenuti che impone la legge. Questo accade sia nell'ipotesi contemplata dall'articolo 3, relativa alla valutazione preliminare dell'impatto ambientale del progetto, sia nell'ipotesi in cui, ai sensi dell'articolo 4, sia istituita una conferenza di servizi istruttoria (24).

Le strutture della partecipazione

L'Autorità, nel caso toscano, o gli uffici regionali competenti, nel caso lombardo, non limitano le loro funzioni alla cernita degli interessi meritevoli di essere accolti all'interno dei procedimenti. In entrambi i casi, i due provvedimenti legislativi affidano loro il compito di gestire lo svolgimento delle procedure. Proprio in questo ambito, peraltro, emergono le principali differenze tra i due modelli procedurali.

Il modello consultivo elaborato dalla Regione Toscana è 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.

Delle funzioni procedurali si dirà in seguito. Quanto, invece, 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 stessa (25). Il secondo ordine di disposizioni concerne la procedura di nomina (26). In apparenza, sembrerebbe trattarsi di una nomina politica, poiché di spettanza del Consiglio regionale. In realtà, la decisione del Consiglio è preceduta

Note:

(22) L'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.

(23) Si 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.

(24) In questo caso sono coinvolti in via esclusiva o prevalente i soli soggetti pubblici portatori di interessi. In particolare è interessante il c. 4 dell'articolo, in base al quale: «Nei trenta giorni successivi alla conclusione della conferenza di servizi, la Regione valuta la compatibilità delle proposte e richieste pervenute, nel termine di cui al comma 2, da parte delle amministrazioni competenti e dei gestori di opere interferenti e formula la proposta di approvazione del progetto definitivo (...)».

(25) Si vedano l'art. 26, ai c. 1 e 2, e l'art. 4, al c. 1, che richiama il contenuto dell'art. 26, precisando che la durata in carica dell'Autorità è vincolata a quella della legge.

(26) V. l'art. 4 della legge.

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 candidati (27). 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 attività (28), mentre, per quanto riguarda i rapporti con la Giunta, le agenzie e gli enti strumentali della Regione, ne rimette la regolazione ad apposite intese (29). Il quarto, e ultimo, tipo di garanzia fa riferimento all'autonomia di spesa riconosciuta all'Autorità (30).

Una separazione strutturale così netta non ricorre nel modello partecipativo adottato dalla Regione Lombardia. Qui, come si è già detto in precedenza, è la stessa struttura regionale che è incaricata di organizzare lo svolgimento della fase istruttoria e, successivamente, di quella decisoria. È noto, infatti, lo schema introdotto dalla legge nazionale sul procedimento amministrativo, n. 241 del 1990, per cui la gestione dell'istruttoria è affidata ad un responsabile del procedimento, su cui grava la responsabilità di acquisire le istanze dei soggetti interessati, pubblici e privati. Lo stesso responsabile del procedimento, dopo averne valutata la rilevanza ai fini della decisione, provvede a trasmettere i risultati all'organo incaricato della decisione, che li tiene in adeguata considerazione.

Le procedure

Quanto detto dimostra che anche il modello lombardo presenta una separazione tra l'organo in sede istruttoria e decidente quanto alla gestione della partecipazione delle parti interessate. Benché meno evidente rispetto al modello toscano, questa separazione si estrinseca allorché si osserva l'*iter* procedimentale disegnato dalla legge n. 15. Sia nel caso contemplato dall'art. 3, relativo alla procedura di approvazione del progetto preliminare relativo alle infrastrutture strategiche, che in quello dell'art. 4, inerente l'indizione di una conferenza di servizi istruttoria, le relative procedure consultive sono collocate in una fase antecedente, e distinta, alla messa in opera del progetto definitivo. Nel primo caso, l'ingresso degli interessi pubblici e privati è funzionale alla emissione della valutazione di compatibilità ambientale dell'opera da parte della Regione (31). Nel secondo, siamo già in presenza di un progetto definitivo, ma non ancora efficace. Lo scopo della conferenza istruttoria, pertanto, è quello di acquisire le proposte e le richieste delle parti interessate - tali sono, come specifica la legge, le amministrazioni locali interessate dal progetto, tutte le ulteriori amministrazioni competenti a rilasciare permessi ed autorizzazioni di ogni genere e ti-

po, nonché i gestori di opere interferenti (32) - e produrre una proposta di approvazione del progetto definitivo, che riporti tutte le varianti ritenute meritevoli di accoglimento.

In parte diversa, invece, è l'ipotesi cui fanno menzione il c. 3 dell'art. 1 (in senso estremamente generico) e, in modo più dettagliato, il c. 9 dell'art. 3 e l'art. 6. Trattasi della circostanza in cui, presentandosi un rischio di grave pregiudizio alla realizzazione delle infrastrutture regionali e permanendo l'inerzia ingiustificata del Cipe o degli altri organi governativi deputati alla verifica delle decisioni regionali, i pareri regionali assumono automaticamente valore vincolante (33). A ben vedere, la sopravvenuta efficacia del provvedimento regionale, pur in assenza di un controllo da parte degli organi centrali, è legittimata da esigenze di celerità del procedimento e tutela degli interessati. Relativamente ai profili legati alla consultazione, dunque, viene meno la verifica ulteriore relativa (anche) alla corretta acquisizione di tutti gli interessi coinvolti. Il meccanismo sottrae al governo centrale (in quanto inadempiente) la competenza ad approvare l'esito delle decisioni regionali e ne discende l'automatica efficacia di queste, senza chiedere alla Regione di eseguire essa stessa il controllo.

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'art. 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

Note:

(27) Qualora non ci fosse l'unanimità, dispone il c. 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.

(28) V. la lettera f dell'art. 5.

(29) V. il punto 2 dell'art. 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».

(30) Il punto 3 dell'art. 6 della legge si limita a prevedere che l'Autorità riceve un'indennità di funzione, determinata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. L'art. 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.

(31) L'*iter* è disciplinato in modo dettagliato dai punti 3 e seguenti dell'art. 3 della legge n. 15.

(32) V. punto 2 dell'art. 4.

(33) Ai sensi degli articoli 165, c. 4, 166, c. 4, e 183 c. 5, del d.lgs. 163 del 2006.

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, appena descritta, 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. In tal senso, peraltro, le logiche che informano i modelli procedurali toscano e lombardo, convergono. Da una parte, il Legislatore toscano dà 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 (34).

Quanto alla Regione Lombardia, gli esiti della consultazione endo-procedimentale contemplata dagli articoli terzo e quarto non pongono alcun vincolo in capo agli organi regionali decidenti. È plausibile, tuttavia, che sussista comunque un obbligo di motivazione delle ragioni che animano le scelte dell'amministrazione. La Regione, infatti, dopo aver assunto la decisione relativa all'impatto ambientale del progetto o successiva alla conclusione della conferenza di servizi, è tenuta a trasmetterla alle strutture Ministeriali competenti, che hanno facoltà di esprimersi sul merito della stessa (35).

Una differenza, semmai, è riscontrabile nella varietà delle procedure consultive contemplate dalle due leggi. In quella toscana sono presenti due tipologie procedurali (cui corrispondono altrettante funzioni per l'Autorità) ulteriori, che non trovano un corrispettivo nella legge lombarda. 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 metodologica (36) può essere chiesto, a condizioni diverse (37), 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 partecipazione (38).

Ad ogni modo, il grado maggiore o minore di diversificazione delle funzioni non sembra derivare dalle logiche che ispirano i due modelli ma, più semplicemente, dai diversi obiettivi che si pongono le due leggi: più circoscritto, nel caso lombardo, rispetto a quello toscano.

Conclusioni. La funzionalità dei modelli partecipativi decentrati

La ricognizione svolta nelle pagine precedenti ha descritto le peculiarità che distinguono i due modelli partecipativi e i punti comuni. Restano aperte alcune questioni, una generale e una più specifica.

In senso generale, dal momento che i due provvedimenti legislativi si inscrivono nel processo di decentramento delle funzioni consultive, cui ha contribuito in modo significativo la riforma del Titolo V della Costituzione, sorge il problema di garantire alle popolazioni locali la presenza di strutture e procedure di consultazione uniformi ed integrate. È necessario, in altre parole, che i Legislatori regionali operino bilanciando i margini di libertà discrezionale loro concessi con il rispetto di livelli minimi di tutela per le parti interessate. Da qui nasce un secondo problema: c'è da chiedersi se i sistemi di partecipazione, calati entro i contesti istituzionali regionali, possano incontrare ostacoli in grado di frapporsi alla loro adattabilità, minandone la funzionalità operativa.

Relativamente al primo dei due profili problematici, quello avente natura generale, è sufficiente svolgere alcune brevi considerazioni. È assodata, in via di principio, l'importanza del contributo che le Regioni (e gli enti locali) offrono al circuito democratico, attraverso l'instaurazione di procedure consultive presso le parti interessate all'emanazione delle decisioni pubbliche. Questo genere di contributo, definito da alcuni «federalismo municipale solidale» (39), ha valore sia nel caso delle attività di interesse concorrente - in tal senso, la legge lombarda offre un ottimo esempio di consultazione de-

Note:

(34) V. art. 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, 629 ss.

(35) Si veda il punto 4 dell'art. 3, per cui: «La Regione, decorsi novanta giorni dalla data di presentazione della documentazione da parte del soggetto aggiudicatore, provvede ad emettere la valutazione sulla compatibilità dell'opera, comunicandola al Ministero dell'Ambiente, Tutela del territorio e del mare e al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e al Ministero per i Beni e le attività culturali. Nei venti giorni successivi (...) possono comunicare alla Regione prescrizioni integrative alla valutazione di impatto ambientale dell'opera»; e il punto 5 dell'art. 4, per cui: «Sulla proposta formulata dalla Regione, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti si esprime nei venti giorni successivi al ricevimento della proposta medesima».

(36) V. il punto 6 dell'art. 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.

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

(38) Le attività di formazione sono disciplinate dalla sezione II della legge n. 69.

(39) La definizione, coniata da A. Magnaghi, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in *Democrazia e diritto*, 2006, III, 138: «La crescita della cittadinanza attiva verso forme di autogoverno locale e il recente sviluppo di processi partecipativi dai municipi ai circondari, alle province, alle regioni configurano un percorso che la Rete del nuovo municipio ha definito federalismo municipale solidale», supporta l'idea per cui la partecipazione parta dal basso, sviluppandosi attraverso una federazione di reti di municipi che esprimono la sovranità popolare. Vedi anche J. Bohman, *Reflexive Public Deliberation*, in *Philosophy and Social Criticism*, 2003, I, 29 ss.; J. Elster, *Introduction*, in ID. (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

centrata, poiché acquisisce a livello locale l'opinione degli interessati, seppure con riferimento a progetti (quelli relativi alle infrastrutture) alla cui realizzazione concorre tanto l'interesse statale che quello regionale - sia nel caso delle attività a competenza prevalentemente o esclusivamente regionale, come avviene nel caso della Regione Toscana (40). Sicché, è corretto affermare che sempre più frequentemente la partecipazione inizia (o si conclude, a seconda dei casi) entro i contesti locali, tra cui rientrano anzitutto quelli regionali. Al tempo stesso, però, la consultazione dei singoli rimane una funzione strutturata su più livelli. Ciò significa che, pur circoscrivendo l'esame ai rapporti tra Stato centrale e poteri regionali/locali (tralasciando, quindi, il livello sovranazionale) la discrezionalità dei legislatori regionali (e, a seguire, quella delle Province e dei Comuni) va esercitata nel rispetto di livelli minimi di garanzia che provvede a predisporre il governo nazionale. In tale prospettiva, la diversificazione dei modelli consultivi appare legittima ed, anzi, auspicabile, poiché consente di addivenire ad un miglioramento sensibile dei rapporti tra cittadini ed amministrazioni, sulla base delle contingenze volta per volta rinvenibili sul territorio, nel rispetto dei principi della democrazia di prossimità. È però necessario che le strutture organizzative, le procedure e le garanzie endo-procedimentali risultino, in ultima istanza, uniformate al rispetto di *standards* uniformi, che impediscano qualsiasi forma di sperequazione.

Da qui un secondo problema, così sintetizzabile: in che misura i due modelli cui si ispirano il legislatore toscano e quello lombardo sono adeguati ad accogliere le esigenze delle parti interessate? All'ipotesi tradizionale, ricalcata dal modello lombardo, si oppone quella del modello toscano, più innovativa poiché non corrisposta nell'esperienza delle altre Regioni italiane. In realtà, l'analisi ha dimostrato come, pur seguendo talora logiche profondamente differenti, spesso i modelli addiventano al medesimo risultato. Essi operano, in altre parole, una mediazione tra le esigenze di celerità dell'azione amministrativa e l'opportunità di rendere quest'ultima il frutto di una condivisione quanto più estesa possibile. Ciò vale tanto per le strutture che per le procedure.

Quanto alle strutture, in particolare, si è già detto che l'Autorità istituita dalla legge n. 69 opera in posizione di sostanziale indipendenza rispetto alle strutture regionali e dal committente dell'opera. Il modello partecipativo disegnato dall'Administrative Procedure Act, al contrario, affida la gestione delle pratiche consultive all'amministrazione stessa: ovvero, negli Stati Uniti, all'agency competente all'emissione della rule mentre, nel caso della Lombardia, all'ufficio regionale competente. 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 risul-

tanze dell'istruttoria potranno influenzare concretamente la redazione dei progetti definitivi.

Peraltro, una cosa è l'indipendenza degli organi amministrativi decidenti dalla sfera politica (nel nostro caso: i Consigli e le Giunte regionali, relativamente ad entrambi i contesti, e, limitatamente al caso lombardo, anche le strutture governative centrali) un'altra è quella dal controllo giurisdizionale. Della prima s'è appena detto. Quanto alla seconda, è utile ricordare che entrambi i modelli di ispirazione, statunitense e francese, si sono definiti proprio grazie alla dialettica tra organi giurisdizionali ed amministrazioni, nella ricerca di equilibri adeguati al funzionamento dei singoli sistemi. Al riguardo, i modelli presentano un punto in comune ed una differenza. Comune è il tentativo da parte delle amministrazioni di acquisire margini di operatività maggiori, o difendere quelli già acquisiti. È il caso, soprattutto, degli Stati Uniti. Divergono, invece, gli approcci giurisdizionali: nel caso statunitense, i giudici hanno progressivamente modellato i poteri delle *agencies*, assumendo posizioni diverse a seconda dell'epoca storica e delle contingenze concrete (41). In Francia, al contrario, i giudici del *Conseil constitutionnel* hanno delimitato la propria competenza rispetto all'attività dell'Autorità per il dibattito pubblico, ragionando in termini di garanzia dell'indipendenza e imparzialità decisionale dell'organo decidente (42). Nell'interpretazione del giudice francese, in altri termini, il potere giurisdizionale giudica in merito della legittimità della scelta compiuta «a monte» dall'amministrazione, relativa o meno all'apertura del dibattito. Non,

Note:

(40) Un altro esempio è quello relativo alla legge toscana sul governo del territorio, n. 1 del 2005, in merito alla quale s'è lungamente dibattuto circa la compatibilità con la normativa nazionale. Cfr. E. Amante, *Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge nazionale*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 2004, XXIII-XXIV, 2701 ss.

(41) La letteratura in materia è molto vasta. Può essere utile, al riguardo, la lettura di J. Rossi, *Politics, Institutions, and Administrative Procedure: What Exactly We Know from the Empirical Study of State Level APAs, and What More Can We Learn?*, in *Administrative Law Review*, 2006, LVIII, 961 ss., Schwartz B., *Administrative law, in American law*, New York, 2000, 137 ss., C.H. Koch., *Policymaking by the Administrative Judiciary*, in *Journal of the National Association of Administrative Law Judges*, 2005, XII, 52 ss., P.S. Reichert, M.S. Friend, *Hiding Behind Agency Discretion: the Food and Drug Administration's Personal Use Drug Importation Policy*, in *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 2000, IX, 493 ss., Y. Dotan, *Making Consistency Consistent*, in *Administrative Law Review*, 2005, LVII, 1006 ss.

(42) Cfr. S. Cassese, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, I, 18 ss., che definisce il modello francese «della separazione», nel modo che segue: «Esso sottrae al giudice il controllo della procedura di partecipazione, che rimane nel dominio esclusivo dell'amministrazione pubblica. In tal modo si stabilisce una chiara separazione di compiti tra amministrazione e giudice: la prima consulta nel corso del procedimento, la seconda giudica la decisione raggiunta al termine del procedimento». Vedi anche E. Le Comec, *La participation du public*, in *Revue française de droit administratif*, IV, 2006, 770 ss.

anche, relativamente ai contenuti, che la discrezionalità amministrativa sottrae al controllo giurisdizionale.

La soluzione del problema, allora, si sposta dal piano strutturale a quello procedurale. Cominciamo col dire che, a differenza del caso precedente, qui ci troviamo in presenza di una maggiore convergenza tra i due modelli. Tanto nel primo quanto nel secondo, infatti, la legge 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 in entrambe le circostanze in modo sostanzialmente analogo: bilanciando cioè la discrezionalità amministrativa con i principi del giusto processo (tra cui, appunto, quello relativo alla partecipazione). Entrambi gli approcci poi, rivelano una sostanziale semplificazione rispetto ai modelli originali. Per maggiore precisione, la legge n. 69 non ripropone 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'*enquête* francese non ha trovato particolare applicazione nel governo del territorio italiano (43). Il modello lombardo, a sua volta, non sembra recepire la differenza tra «*on the record rulemaking*» e «*notice and comment rulemaking*». Questa, nel sistema amministrativo statunitense, individua due diverse ipotesi di partecipazione alle procedure regolatorie di carattere generale, in cui la seconda offre alle parti interessate maggiori margini di intervento. La legge n. 15 fa proprio questo secondo modello, assoggettando quindi al rispetto del medesimo ordine di garanzie tutte le procedure decisionali relative alle infrastrutture, con l'ulteriore garanzia derivante dalla presenza di un margine discrezionale decisamente inferiore rispetto a quello di cui godono le *agencies* nell'emissione delle *rules*.

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. Nessuna delle due leggi, al riguardo, 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.

In conclusione, l'impressione è che, in assenza di un adeguato riscontro pratico, entrambe le soluzioni siano adeguate a confrontarsi con i problemi che pone la consultazione delle parti interessate. Il valore aggiunto della legge toscana risiede semmai 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.

Nota:

(43) Lo rileva L. Casini, *L'equilibrio negli interessi del governo del territorio*, Milano, 2005, 106 ss.

