

GIANLUCA SGUEO

*Professore a contratto nell'Università di Viterbo*

## LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELLE REGIONI. LA LEGGE N. 14 DEL 2010 DELLA REGIONE UMBRIA

SOMMARIO: 1. Obiettivi e principi della partecipazione nello Statuto regionale umbro e nella legge regionale n. 14 del 2010. – 2. Le procedure di consultazione. – 2.1. Le audizioni dirette e gli incontri consultivi pubblici. – 3. Gli obblighi di pubblicità e comunicazione. – 4. Riflessioni conclusive.

*La legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14 della Regione Umbria introduce nuove regole a presidio della partecipazione politica e amministrativa della società civile alle procedure decisionali di competenza delle istituzioni regionali. Sono previsti quattro strumenti per garantire la partecipazione delle parti interessate: l'iniziativa legislativa, l'iniziativa referendaria, il diritto di petizione e, infine, la consultazione. Su quest'ultima si concentra la presente nota. Rilievo è dato anzitutto ai profili procedurali dell'istituto. Si comparano inoltre i contenuti della legge n. 14 del 2010 con le discipline sulla partecipazione alle procedure decisionali approvate dai legislatori toscano ed emiliano nel 2007 e nel 2010. Brevi riflessioni, infine, sono dedicate allo sviluppo dei sistemi di democrazia partecipativa a livello regionale e alle relative aree problematiche.*

### *1. Obiettivi e principi della partecipazione nello Statuto regionale umbro e nella legge regionale n. 14 del 2010*

La legge regionale n. 14 del 16 febbraio 2010<sup>1</sup> (d'ora in avanti, legge 14/2010), intitolata “*Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*”, abroga le leggi regionali 21 marzo 1997, n. 7, 31 luglio 1997, n. 97 e 18 novembre 2004, n. 16<sup>2</sup> e introduce

<sup>1</sup> Pubblicata in *Bollettino Ufficiale della Regione Umbria* n. 9 del 24 febbraio 2010.

<sup>2</sup> Si tratta, rispettivamente, della leggi titolanti “*Norme sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo*” (n. 7/1997); “*Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali*” (n. 22/1997); infine, “*Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modificazione dello Statuto regionale*” (n. 16/2004).

nuovi assetti disciplinari per la partecipazione della società civile alle procedure decisionali di pertinenza degli organi politici e amministrativi della Regione Umbria. Gli “Strumenti della partecipazione” – così li definisce l’articolo 2 della legge 14/2010 e, prima ancora, lo Statuto regionale dell’Umbria<sup>3</sup> – sono quattro. Si tratta, nell’ordine, dell’iniziativa legislativa e di quella referendaria, del diritto di petizione e, infine, della consultazione. Il presente articolo si concentra sull’analisi dell’istituto della consultazione: uno strumento di democrazia partecipativa che, recependo le linee guida del Piano E-Gov 2012<sup>4</sup>, “*consente il coinvolgimento del cittadino nell’esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni*” (art. 62).

Le pagine che seguono prendono in esame, in prima battuta, i profili generali dell’istituto della consultazione. Segue un’analisi approfondita dei tre strumenti attraverso i quali è data attuazione concreta all’istituto: le audizioni dirette, gli incontri consultivi pubblici e la richiesta di pareri scritti. Contestualmente, si prende in esame la disciplina degli oneri di informazione e pubblicità che la legge 14/2010 pone a carico della pubblica amministrazione regionale. Brevi cenni, infine, sono dedicati alle strutture deputate ad accogliere le istanze partecipative dei cittadini interessati, in particolare le commissioni consiliari. L’articolo – che pone a confronto, ove necessario, i contenuti della legge 14/2010 con quelli delle discipline legislative sulla partecipazione approvate in Toscana ed Emilia-Romagna – si conclude identificando le prospettive (e alcuni problemi) della democrazia partecipativa.

Prima di affrontare l’analisi degli articoli dedicati alla consultazione è opportuno esaminare sinteticamente obiettivi e principi della legge 14/2010. I primi sono mutuati dallo Statuto regionale. Fine primario è la promozione della partecipazione diffusa di cittadini, singoli e associati,

<sup>3</sup> Cfr. legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, titolo III, art. 20 in cui si dispone che: “*La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all’esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali. La partecipazione si attua mediante l’iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione*”.

<sup>4</sup> Vi fa testuale riferimento il resoconto della CXVIII sessione straordinaria, VIII legislatura, Consiglio Regionale Regione Umbria, 102 ss. Il Piano E-Gov 2012 definisce un insieme di progetti di innovazione digitale che, nel complesso, si propongono di modernizzare, rendere più efficiente e trasparente la pubblica amministrazione, migliorando la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese e diminuendo i costi per la collettività. Cfr. <http://www.e2012.gov.it/egov2012/index.php>.

alle funzioni legislative e amministrative delle istituzioni regionali <sup>5</sup>. Seguono alcune finalità di natura secondaria, sei in tutto, anch'esse enunciate al comma terzo dell'art. 1. La prima finalità è la ricerca di più elevata coesione sociale (lett. *e*). La seconda è l'inclusione nella vita della comunità regionale dei soggetti deboli o, più in generale, degli interessi diffusi o scarsamente rappresentati (lett. *g*). La terza è l'incentivazione alla partecipazione alle procedure decisionali a favore delle giovani generazioni e delle persone disabili <sup>6</sup>. Completano l'elenco la valorizzazione dei saperi e delle competenze, la promozione e diffusione delle migliori pratiche di partecipazione e la valorizzazione delle esperienze partecipative in atto (lett. *i*, *j*, *k*).

A proposito di inclusione nelle procedure decisionali: vale la pena ricordare sin da ora che la legittimazione attiva alla partecipazione nella legge 14/2010 è ampia. Oltre all'opportunità di garantire l'inclusione del maggior numero di interessi (e in particolare, come si è appena detto, di quelli scarsamente rappresentati, dei più giovani e delle persone disabili) il legislatore umbro torna sul tema della legittimazione in due distinte occasioni. Per cominciare, l'art. 1 (operando un richiamo diretto allo Statuto regionale <sup>7</sup>) assicura il coinvolgimento degli utenti, dei cittadini, delle associazioni di volontariato e delle organizzazioni non lucrative della società civile, seppure limitatamente alla tutela della salute e all'attuazione delle politiche sanitarie. Ancora l'art. 1 sottolinea l'opportunità di promuovere la partecipazione dei cittadini umbri residenti all'estero <sup>8</sup>.

Previsioni di analoga portata – che, peraltro, recepiscono l'orientamento interpretativo della Corte costituzionale <sup>9</sup> – sono presenti nella

<sup>5</sup> Cfr. art. 1. L'obiettivo di promuovere la partecipazione diffusa dei cittadini, precisano le lettere *ab*) del comma terzo dell'art. 1, è comune alle discipline normative della democrazia partecipativa.

<sup>6</sup> Cfr. art. 5, comma 3, dello Statuto regionale, che assicura il rispetto delle persone disabili e ne favorisce la piena partecipazione alla vita della comunità regionale, e comma 4, che assicura la partecipazione alla vita della comunità regionale delle giovani generazioni.

<sup>7</sup> Cfr. art. 13, comma 1, dello Statuto regionale.

<sup>8</sup> Cfr. art. 8, comma 1, dello Statuto regionale, che promuove la partecipazione alla vita della comunità regionale e il coinvolgimento nelle iniziative della Regione da parte degli umbri residenti all'estero.

<sup>9</sup> Cfr. la sentenza n. 207 del 2001. Nell'occasione la Consulta ha escluso che i legislatori regionali possano legittimamente adottare "barriere discriminatorie" che danneggino i soggetti non localizzati sul territorio regionale. In sostanza, è fatto divieto ai legislatori regionali di adottare trattamenti differenti in ragione della cittadinanza dei destinatari dei provvedimenti. Si veda in particolare il passaggio in cui la Consulta illustra: "*il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi*

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*”<sup>10</sup> (d’ora in avanti legge 3/2010). La legge 3/2010, infatti, non tiene in considerazione la residenza sul territorio della Regione Emilia-Romagna ai fini della titolarità del diritto di intervento<sup>11</sup>.

Più articolata rispetto a quelle dell’Umbria e dell’Emilia-Romagna è l’impostazione adottata dal legislatore toscano del 2007 (legge regionale n. 69 del 2007, contenente “*Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*”, d’ora in avanti legge 69/2007<sup>12</sup>). Apparentemente la legge 69/2007 legittima alla partecipazione alle procedure decisionali i soli cittadini residenti in Toscana. Il legislatore toscano, infatti, pur comprendendo tra i propri obiettivi il rafforzamento del circuito democratico, l’accrescimento della coesione sociale e la tutela delle parti economicamente e socialmente più deboli, non traduce queste finalità nell’inclusione automatica di tutti i soggetti privi di residenza sul territorio tra le categorie soggettive ammesse alla partecipazione<sup>13</sup>. La

*parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell’Unione europea)*”. Sul problema dei rapporti tra diritto sovranazionale e diritto interno, nell’interpretazione della Corte costituzionale, si vedano in generale F. SALERNO, *Il neo-dualismo della Corte costituzionale nei rapporti tra diritto internazionale e diritto interno*, in «Rivista di diritto internazionale», 2006, II, 340 ss.; C. NAPOLI, *La Corte dinanzi ai “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario”: tra applicazione dell’art. 117, primo comma e rispetto dei poteri interpretativi della Corte di giustizia*, in «Le Regioni», 2006, II-III, 483 ss.

<sup>10</sup> Pubblicata in B.U. Emilia-Romagna 9 febbraio 2010, n. 18.

<sup>11</sup> Cfr. l’articolo terzo della legge. Questo 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 dunque esclusioni né per materia né per tipologia di competenza. La legittimazione, in altre parole, è riconosciuta in ogni ambito di competenza regionale, sia per i casi di competenza diretta che per quelli di competenza concorrente.

<sup>12</sup> Pubblicata in B.U. Toscana 3 gennaio 2008, n. 1. Per approfondimenti si vedano 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 ss.; E. AMANTE, *Governo del territorio: nuova proposta toscana e disegno di legge regionale*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza», 2004, XXXIII-XXXIV, 2701 ss.

<sup>13</sup> Cfr. art. 1, punto 3, che definisce gli obiettivi della legge. Questi sono a loro volta integrati dallo Statuto regionale toscano, che fa riferimento al diritto alla partecipazione in numerose occasioni, sia in senso generico – operando cioè riferimenti generali alla democraticità del sistema – sia circostanziato. Si vedano, in particolare, l’art. 1, al comma quarto, in base al quale: “*La Regione garantisce la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle sue finalità*” e l’art. 3, comma terzo, in base al quale la Regione: “*Opera al*

legge 69/2007 opera invece una distinzione che ruota intorno al binomio tra *locus standi* e rilevanza procedimentale dell'interesse. Dunque, in base all'art. 2 della legge sono legittimamente autorizzati ad intervenire nei processi partecipativi anzitutto i cittadini residenti nella Regione Toscana e, inoltre, 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: gli stranieri e gli apolidi, purché regolarmente residenti sul territorio regionale; coloro i quali soggiornano sullo stesso <sup>14</sup>; i cittadini toscani che risiedono all'estero, ma limitatamente ai periodi in cui si trovano nel territorio toscano <sup>15</sup>. Di fatto, allora, anche nel caso toscano il godimento del diritto di iniziativa è esteso a categorie soggettive ulteriori rispetto a quella dei residenti.

La scelta di favorire o meno l'inclusione dei cittadini non residenti produce conseguenze importanti. Per un verso, l'impostazione adottata dai legislatori umbro e dell'Emilia-Romagna (e, in misura minore, da quello toscano) pone le condizioni ideali per agevolare la partecipazione diffusa di tutti coloro i quali hanno un interesse legato al territorio, a prescindere dalla certificazione giuridica della loro appartenenza al territorio medesimo. Per altro verso, tuttavia, si rischia il venir meno del nesso causale tra l'attività decisionale dell'amministrazione territoriale e le comunità locali. Tanto è vero che il legislatore emiliano (a differenza di quello umbro, che si limita all'enunciazione generale riportata in precedenza) prova a contenere questo effetto "perverso" vincolando, in talune circostanze, la presentazione di iniziative di partecipazione da parte di soggetti privati all'approvazione dei soggetti pubblici territoriali <sup>16</sup>.

*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*".

<sup>14</sup> È da presumere, nel silenzio della legge, che la residenza debba essere continuativa e maturata per un periodo di tempo adeguato a dare legittimo fondamento all'esistenza di un interesse concreto alla cooperazione nella definizione delle politiche locali.

<sup>15</sup> 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'art. 8, comma 5, della legge toscana, infatti, l'Autorità per la partecipazione provvede a verificare, prima di dare avvio al dibattito pubblico, l'esistenza dei requisiti precisati in precedenza e, soprattutto, la rilevanza degli stessi.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 5 della legge 3/2010. 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 c.d. "soggetto responsabile" – il soggetto pubblico titolare della decisione collegata al procedimento – alla domanda. Per maggiori approfondimenti sul tema della c.d. "cittadinanza amministrativa" si vedano C.E. GALLO, *La pluralità delle cittadinanze e la cittadinanza amministrativa*, in «Dir. amm.», 2002, III, 481 ss.; G. DALLA TORRE, F. MIANO, M. TRUFFELLI, *Cittadinanza e partecipazione*, Roma, 2003; F.

Fin qui si è detto degli obiettivi. Veniamo ai principi ispiratori della legge 14/2010. Ce ne sono due. Il primo riguarda la “buona amministrazione” e, specificamente, l'imparzialità, l'efficienza, l'economicità e l'efficacia alle quali, spiega il legislatore umbro, deve ispirarsi l'opera della pubblica amministrazione (art. 1, comma 2, lett. e)). Il secondo principio opera invece un più generico riferimento alla leale collaborazione tra le istituzioni regionali. Entrambi i principi, che recepiscono rispettivamente l'art. 30 e l'art. 16 dello Statuto regionale, trovano diretta e concreta attuazione nelle disposizioni dedicate alla consultazione. Di efficienza ed efficacia tratta, ad esempio, l'art. 63, allorché distingue e definisce due fasi della consultazione: antecedente e successiva all'adozione di una decisione da parte delle istituzioni pubbliche regionali. Nella seconda ipotesi, come si dirà meglio di seguito, la consultazione assolve la funzione strumentale di monitoraggio dell'efficacia del provvedimento. Della leale collaborazione tra le istituzioni regionali fa menzione, tra gli altri, l'art. 64. Anche di questo si dirà nelle prossime pagine. Basti per ora ricordare che uno dei canali della consultazione, l'audizione diretta, può essere legittimamente attivato non soltanto dai portatori di interessi della società civile ma anche dagli enti locali.

## 2. Le procedure di consultazione

Si è detto già della definizione ampia di consultazione offerta dall'art. 62 della legge 14/2010. Gli artt. dal 63 al 65 disciplinano in dettaglio i tempi e le modalità della partecipazione della società civile. Altre disposizioni (in particolare gli artt. 66 e 67) sono dedicate alla pubblicità degli atti.

I tempi anzitutto. L'art. 63 della legge 14/2010, titolante “*Processo decisionale partecipato*”, dispone che la consultazione abbia luogo nel corso di tutte le fasi procedurali. Lo scopo, specifica il legislatore umbro, è quello di garantire all'amministrazione decidente i benefici del contributo dei portatori di interessi tanto nella fase di definizione del

MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale*, Milano, 2005; T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, 2002. Spunti interessanti sul tema sono offerti anche da ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Des citoyens partenaires: information, consultation et participation a la formulation des politiques publiques*, Parigi 2001, e, per quanto riguarda la dottrina anglosassone, da M. KALDOR, *The Idea of Global Civil Society*, in *International Affairs*, 2003, LXVIII, 583 ss. e R.D. LIPSCHUTZ, *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*, in «*Millennium: Journal of International Studies*», 1992, XXI, 389 ss.

contenuto della decisione (*ex ante*) che in quella di valutazione *ex post* dello stesso<sup>17</sup>. Nel primo caso – ma, al riguardo, nulla in più dice la norma – è da supporre che lo scopo della consultazione sia quello classico. Per un verso, si vuole garantire all'autorità pubblica decidente la disponibilità di informazioni sulla base delle quali poter completare l'istruttoria. Si vuole inoltre agevolare l'adozione di una decisione attenta alle esigenze di tutti i destinatari e, contestualmente, ridurre il rischio di contenzioso<sup>18</sup>. Per altro verso, lo scopo della consultazione *ex ante* è quello di consentire ai portatori di interessi di incidere con le proprie osservazioni sulla formazione del provvedimento, modellandone il contenuto<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> A differenza delle leggi di Toscana ed Emilia-Romagna, che contengono previsioni dettagliate circa la durata delle procedure di partecipazione, null'altro si dice in merito nella legge 14/2010. Nel caso della legge 3/2010, ad esempio, è previsto che la durata complessiva massima dei processi partecipativi non possa superare i 6 mesi, salvo deroghe concesse per casi particolari e comunque per una durata complessiva non superiore ai 12 mesi. L'art. 2 al punto 3 specifica inoltre che l'applicazione degli strumenti di partecipazione non può in alcun modo incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

<sup>18</sup> Sul punto F. O. ZUCCARO, *Il tempo ed il processo amministrativo*, Milano, 1999, 87 ss. Secondo l'autore la partecipazione al procedimento (insieme al tentativo di conciliazione, l'arbitrato e la riduzione dell'area della giurisdizione del giudice amministrativo) è un "filtro" che, operando a monte del processo, riduce i rischi di contenzioso amministrativo. Sul tema del tempo e della pubblica amministrazione si vedano *ex multis* L. CUOCOLO, *Tempo e potere nel diritto costituzionale*, Milano, 2009; AA.VV., *Tempo, spazio e certezza del diritto amministrativo*, Atti del XLVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 19-21 settembre 2002, Milano, 2003.

<sup>19</sup> I contributi della dottrina sul tema della partecipazione ai procedimenti amministrativi sono numerosi. Si vedano in particolare M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in «Riv. trim. dir. pubb.», 2000, I, 1 ss.; S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2007, I, 1 ss. Ancora S. CASSESE, *Dieci anni di riforme amministrative*, in «Gior. dir. amm.», 2004, VII, 780 ss., nota che tra le tendenze del diritto amministrativo dell'ultimo decennio del secolo scorso è da includere la procedimentalizzazione. Secondo l'autore questa tendenza ha imposto nuovi e più stringenti vincoli procedurali alle pubbliche amministrazioni, tra i quali c'è quello della partecipazione. Tra i contributi risalenti nel tempo si vedano G. BARONE, *L'intervento del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, 1971; M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in «Riv. trim. dir. proc. civ.», 1980, 225 ss. Si vedano inoltre i contributi di E. DALFINO - L. PACCIONE, *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in «Foro it.», 1992, V, 377 ss.; F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in «Dir. amm.», 1993, 133 ss.; F. FIGORILLI, *Il contraddittorio nel procedimento amministrativo*, Napoli, 1996; A. ZITO, *Le pretese partecipative del privato nel procedimento amministrativo*, Milano, 1996; A. LUCE, *Il procedimento amministrativo e il "diritto di partecipazione" nella legge n. 241/90*, in «Dir. proc. amm.», 1996, 552 ss.; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998; R. CARANTA, L. FERRARIS, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, 1998.

Più complessa è l'identificazione della funzione della partecipazione *ex post*. L'art. 63 si limita a specificare che questa persegue lo scopo di offrire una controprova della efficacia e della qualità della regolazione. In effetti, la valutazione di impatto della regolazione (cui la norma sembra operare un generico richiamo) include tra i criteri di riferimento per definire la qualità della regolazione pubblica l'assolvimento, da parte delle amministrazioni, del dovere di garantire la piena partecipazione dei portatori di interesse<sup>20</sup>. Nel caso in esame, la certificazione della "qualità" del provvedimento è rimessa ad appositi formulari che l'amministrazione ha facoltà di inviare ai destinatari delle decisioni entro il termine massimo di venti giorni successivi alla pubblicazione. Il fine è quello di raccogliere le opinioni degli interessati e valutare l'opportunità di introdurre modifiche al contenuto degli atti<sup>21</sup>. È da notare che né la legge 3/2010 né la legge 69/2007 contengono disposizioni di analogo tenore.

Oltre alla richiesta di pareri scritti la legge 14/2010 prevede altri due canali per la consultazione degli interessati. Entrambi trovano definizione e disciplina nell'art. 64. Il primo è costituito dagli incontri consultivi pubblici. Il secondo consiste nelle audizioni dirette di enti locali, autonomie funzionali, sindacati, organizzazioni sociali, economiche, professionali e associazioni dei consumatori.

Ci sono tre caratteristiche comuni alle audizioni dirette, gli incontri consultivi pubblici e la richiesta di pareri scritti. La prima è relativa al ruolo delle commissioni consiliari. L'art. 65, titolante "*Decisione della consultazione*", attribuisce infatti alle commissioni del Consiglio regionale il potere di decidere se attivare o meno la consultazione sugli atti di

*strativo*, Milano, 2000; M. OCCHIENA, *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, aspettative ed esperienze*, Milano, 2002; A. SCOGNAMIGLIO, *Il diritto di difesa nel procedimento amministrativo*, Milano, 2004.

<sup>20</sup> La letteratura sulla valutazione dell'impatto della regolazione è molto estesa. Si veda in particolare FORMEZ, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, Roma, 2006; A. NATALINI, *Le semplificazioni amministrative*, Bologna, 2002, 67 ss.; A. NATALINI, F. SARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in «Gior. dir. amm.», 2009, III, 229 ss.; G. COCO, M. MARTELLI, F. SARPI, *Strumenti per il miglioramento della regolamentazione e della semplificazione: l'analisi di impatto della regolazione nell'esperienza applicativa italiana*, in «Astrid-Rass.», 2006, XXV; A. GRECO, *L'analisi di impatto della regolamentazione: origini e tendenze recenti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009; C. DELL'ACQUA, *L'analisi di impatto della regolamentazione fra politica e amministrazione*, in «Studi in onore di Gianni Ferrara», vol. III, Torino, 2005, 207 ss.; P. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta: dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in «Mercato concorrenza e regole», 2003, I, 49 ss.

<sup>21</sup> Cfr. art. 64, legge 14/2010. L'articolo aggiunge che ai destinatari può essere richiesto di restituire i questionari entro un termine indicato dall'amministrazione.

propria competenza. Sono previste maggioranze semplici e qualificate. Normalmente, le consultazioni si considerano validamente avviate qualora si siano espressi positivamente la metà più uno dei componenti della commissione. È sufficiente invece la maggioranza dei presenti per decidere quale tipologia di consultazione adottare. Sempre l'art. 65 consente alle commissioni di indire una procedura di consultazione in altre due ipotesi. Anzitutto, quando lo richiedono tre componenti della commissione (oppure un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione). C'è poi l'ipotesi della procedura d'urgenza. In questo caso è richiesto il voto favorevole della maggioranza dei componenti della commissione sia per l'attivazione delle procedure di consultazione, sia riguardo alle modalità concrete di partecipazione. A tale ultimo proposito, si fa espressa esclusione delle audizioni dirette. In compenso, i componenti della commissione sono lasciati liberi di individuare modalità (semplificate) di consultazione diverse da quelle citate nell'art. 64<sup>22</sup>.

Il secondo e il terzo profilo comune ai tre canali di consultazione sono relativi, rispettivamente, agli esiti delle consultazioni e alla pubblicità delle stesse. Della pubblicità si dirà in seguito. Quanto invece agli esiti delle consultazioni, la legge 14/2010 specifica che le opinioni espresse dalle parti interessate non vincolano l'amministrazione decidente. In particolare, l'art. 66 specifica che tutti i contributi presentati nel corso della consultazione "hanno natura politica". La disposizione aggiunge che, nel caso in cui la consultazione abbia avuto a riguardo il contenuto di atti amministrativi di indirizzo e programmazione, gli esiti della consultazione "*non possono costituire elementi di motivazione giuridicamente rilevanti*".

Norme di analogo tenore sono contenute nelle discipline legislative toscana e dell'Emilia-Romagna. Ai sensi della legge 3/2010 le autorità regionali titolari del potere decisionale si impegnano a prendere in considerazione il contenuto della c.d. "proposta partecipata" (il documento che viene redatto a conclusione dei processi partecipativi) e ne danno conto con atto scritto. Esse, tuttavia, hanno piena facoltà di discostarsi dal contenuto del documento (e, in tal caso, devono darne esplicita motivazione nel provvedimento finale). Diverso è il caso toscano. La regola generale è identica ai casi umbro ed emiliano. Anche in Toscana l'amministrazione è

<sup>22</sup> È bene precisare che, benché il ruolo delle commissioni consiliari sia determinante al fine di decidere l'indizione e lo svolgimento delle consultazioni, la legge 14/2010 contempla l'ipotesi in cui queste ultime vengano attivate su iniziativa delle parti interessate della società civile. L'art. 64, comma 4, attribuisce infatti agli organi rappresentativi della società civile e agli enti locali la facoltà di inviare pareri scritti alle commissioni consiliari. Contestualmente, la norma introduce in capo a queste ultime un obbligo di esame delle richieste pervenute.

obbligata a tenere conto delle risultanze del processo partecipativo, senza tuttavia esserne vincolata. Qualora però l'amministrazione regionale decida di non adeguare la decisione alla volontà espressa dai soggetti in fase di consultazione, si aprono tre scenari diversi. Il legislatore toscano riconosce infatti al soggetto che ha proposto il progetto di partecipazione, tenuto conto del rapporto redatto dal responsabile del dibattito, tre opzioni: egli può accogliere le modifiche suggerite; oppure, può presentare uno schema alternativo; infine, ha facoltà di rinunciare al progetto <sup>23</sup>.

### *2.1. Le audizioni dirette e gli incontri consultivi pubblici*

Il canale principale previsto dalla legge 14/2010 per garantire la consultazione delle parti interessate è costituito dalle "audizioni dirette".

Il riconoscimento della titolarità del diritto ad intervenire al fine di contribuire alla formazione della decisione finale presenta tre peculiarità sulle quali è bene soffermarsi. La prima, e più importante, è l'esclusione dei singoli portatori di interesse dal novero dei soggetti ammessi alle audizioni. La ragione dell'esclusione si spiega facilmente. Il legislatore umbro ha inteso offrire ai gruppi di rappresentanza della società civile un canale preferenziale attraverso il quale instaurare un dialogo diretto con l'amministrazione. Le audizioni dirette svolgono un ruolo complementare non solo rispetto alle procedure tradizionali di consultazione, cui invece possono accedere tanto i singoli interessati quanto le organizzazioni portatrici di interessi diffusi, ma anche rispetto alle consultazioni elettroniche. Anche in questa seconda ipotesi, infatti, i gruppi di interesse (ma anche i singoli cittadini e le imprese) possono presentare documenti ed esprimere opinioni presso le commissioni consiliari competenti, avvalendosi di un apposito portale informatico.

Il secondo tratto caratteristico delle audizioni è il riconoscimento di legittimazione attiva agli enti locali. Come spiegato in precedenza, le audizioni in questo caso svolgono una funzione di raccordo e sostegno del dialogo istituzionale tra l'amministrazione regionale e quelle territoriali. Peraltro, l'equiparazione tra enti territoriali e società civile, limitatamente alla fruizione delle garanzie partecipative, ricorre anche nella legge 3/2010. Il legislatore emiliano include le amministrazioni operanti sul territorio tra i soggetti che possono attivare una procedura partecipativa <sup>24</sup>.

<sup>23</sup> V. art. 10, punto 3.

<sup>24</sup> Più precisamente, in Emilia-Romagna i soggetti pubblici legittimati all'iniziativa sono la Giunta o l'Assemblea legislativa, gli enti locali o loro circoscrizioni, nonché tutti gli altri

La terza, e ultima, peculiarità delle audizioni dirette consiste nella possibilità per i soggetti collettivi pubblici e privati di presentare pareri scritti alla commissione consiliare competente. La presentazione di un parere scritto ingenera l'obbligo di esame (non, anche, di risposta) da parte della commissione interessata.

Alle audizioni dirette seguono gli incontri consultivi pubblici. Questi sono indetti, su invito del Presidente del Consiglio regionale, nella forma del convegno o conferenza di studi. L'invito a partecipare agli incontri, aggiunge l'art. 64, deve essere recapitato ai destinatari almeno 15 giorni prima della data fissata per l'incontro <sup>25</sup>.

### 3. *Gli obblighi di pubblicità e comunicazione*

Comuni a tutte e tre le ipotesi di consultazione sono gli obblighi di pubblicità e comunicazione previsti dalla legge 14/2010 a carico dell'amministrazione regionale. In effetti, negli ultimi anni la Regione Umbria ha investito risorse considerevoli nella promozione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Oltre all'attuazione delle linee guida del Piano E-Gov 2012, di cui s'è detto in precedenza, si può citare, a titolo esemplificativo, il Piano strategico per la Società dell'informazione della Regione Umbria (altresì conosciuto come "Umbria 2013"). Il Piano è stato promosso dalla Giunta regionale, Direzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, e approvato con d.g.r. n. 292 del 9 marzo 2009. Umbria 2013 agevola l'utilizzo delle tecnologie informatiche per pubblicizzare le attività della pubblica amministrazione regionale e, di conseguenza, favorisce la partecipazione di cittadini e imprese alle procedure decisionali <sup>26</sup>.

Si segnalano, a tale ultimo proposito, due iniziative. La prima prende il nome di "*PartecipAttivo*". Si tratta di una piattaforma elettronica condivisa tra 114 enti locali della Regione e finalizzata alla gestione telematica dei processi di partecipazione. Chi accede al portale può consultare lo stato di avanzamento dei processi decisionali degli enti aderenti e

soggetti pubblici che abbiano ottenuto l'adesione formale di uno dei soggetti rientranti nelle prime due categorie, cfr. art. 5 della legge 3/2010.

<sup>25</sup> Ad oggi non sono stati ancora organizzati incontri di questo tipo.

<sup>26</sup> Cfr. <http://www2.regione.umbria.it/egov/piano>. Il programma Umbria 2013 ha previsto, tra le altre cose, il *restyling* del sito istituzionale della Regione. Attraverso un apposito canale (c.d. "Canale Trasparenza") i cittadini hanno accesso all'agenda degli impegni istituzionali della Presidente e degli assessori, ai programmi e alle attività di ciascuno.

prendere parte a discussioni e sondaggi<sup>27</sup>. Un’iniziativa analoga, peraltro, è stata inaugurata dalla Regione Emilia-Romagna nel 2010. Attraverso il portale “*ioPartecipo.net*” i cittadini e le imprese hanno la possibilità di acquisire informazioni sull’andamento dei processi decisionali della Regione, possono partecipare a sondaggi e *fora* di discussione a tema. Possono, infine, porre domande ad esperti di settore<sup>28</sup>. La seconda iniziativa finalizzata a favorire la partecipazione on line dei cittadini e delle imprese dell’Umbria prende il nome di “*Senso Alternato*”. Si tratta di un sistema interattivo che permette agli utenti di ricevere in posta elettronica aggiornamenti sull’attività decisionale del Consiglio regionale. Gli utenti hanno inoltre la possibilità di inviare direttamente alle commissioni consiliari competenti commenti e proposte sui testi in discussione<sup>29</sup>.

Torniamo alla legge 14/2010. Ci sono due disposizioni dedicate agli obblighi di comunicazione. Per cominciare, l’art. 66 regola la diffusione dei risultati delle consultazioni (e di tutte le attività connesse). In principio, gli esiti delle consultazioni devono essere portati a conoscenza di tutti i soggetti interessati. È consentito l’utilizzo del portale informatico del Consiglio regionale. Lo ribadisce il quinto comma dell’art. 67 (“*Informazione e pubblicità*”) in base al quale l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, su richiesta della commissione consiliare competente e della Giunta regionale, ha facoltà di identificare gli strumenti più idonei per espletare gli obblighi di comunicazione. Tra questi, oltre gli avvisi pubblici, le pubblicazioni e gli uffici di relazione con il pubblico, sono compresi gli strumenti telematici<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. [www.partecipativo.it](http://www.partecipativo.it). Il progetto è stato sviluppato in due fasi. Una prima fase sperimentale, conclusa nel 2008, e una fase operativa, attualmente in corso.

<sup>28</sup> Per approfondimenti sul legame tra democrazia e internet cfr. A.C. FRESCHI, *La partecipazione dei cittadini: un obiettivo emergente nelle politiche pubbliche per la governance democratica nella società dell’informazione*, in FORMEZ (a cura di), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Roma, 2004; S. COLEMAN, *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*, New York, 2009; P. DAHLGREN, *Media and political engagement: citizens, communication, and democracy*, Cambridge, 2009.

<sup>29</sup> Cfr. [www.consiglio.regione.umbria.it/informazione-e-partecipazione/senso-alternato](http://www.consiglio.regione.umbria.it/informazione-e-partecipazione/senso-alternato).

<sup>30</sup> Più in generale sugli obblighi di comunicazione della pubblica amministrazione si vedano B. CAVALLO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, 2000; V. FANTI, *La “nuova” comunicazione nel procedimento amministrativo*, in «Urb. e app.», 2005, XI, 1252 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Un contributo alla trasparenza dell’azione amministrativa: partecipazione procedimentale e accesso agli atti (legge 7 agosto 1990, n. 241)*, in «Dir. proc. amm.», 1992, 56 ss.; G. FONDERICO, *La legge sul procedimento amministrativo nella giurisprudenza recente (1999-2001)*, in «Gior. dir. amm.», 2001, X, 1033 ss.; M.A. SANDULLI, *Le nuove misure di “snellimento” del processo*

L'art. 67 introduce poi una clausola generale di pubblicità, in base alla quale la Regione assicura la più ampia informazione dei propri organi e uffici, nonché degli enti e organismi da essa dipendenti, relativamente agli atti di rispettiva competenza e all'esercizio del diritto di accesso da parte dei cittadini. Infine, è previsto che gli enti pubblici, sindacati, associazioni e formazioni sociali che ne facciano richiesta ricevano gratuitamente la parte V del *Bollettino Ufficiale* regionale, contenente le proposte di legge, di regolamento e di atti amministrativi di indirizzo e programmazione<sup>31</sup>.

#### 4. Riflessioni conclusive

Il riassetto complessivo delle procedure di partecipazione alla formazione delle politiche decisionali operato dal legislatore toscano nel 2007, l'ampliamento delle garanzie partecipative realizzato dai legislatori dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria nel 2010 e, inoltre, i casi di 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 degli interessati alle procedure decisionali, si inscrivono in un quadro di riferimento ampio e, soprattutto, in espansione<sup>32</sup>. Le riflessioni conclusive di

*amministrativo nella legge n. 205 del 2000*, in «Giust. civ.», 2000, II, 441 ss. Sui piani di comunicazione delle pubbliche amministrazioni si veda C. FACCHINI, *Il piano di comunicazione e la pubblicità*, in «Azienditalia», 2006, III, 199 ss.

<sup>31</sup> Cfr. art. 67, comma 4.

<sup>32</sup> Un caso interessante è quello della c.d. “urbanistica partecipata” o quello della partecipazione nelle procedure ambientali. Si vedano *ex multis* L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005; E. ABIS, *Partecipazione e cooperazione nella pianificazione del paesaggio*, in G. DEPLANO (diretto da), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, 2009; 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. Per un'analisi della democrazia partecipativa all'estero e in Italia si vedano 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.; M.H. BACQUÉ, H. REY, Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Parigi, 2005. Più specificamente sul tema della democrazia partecipativa si vedano G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare all'Italia*, Roma-Bari, 2006; G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 13 aprile 2010; M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (diretto da), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*,

questo articolo analizzano le cause, le prospettive di sviluppo e i problemi del nuovo sistema di partecipazione della Regione Umbria e, più in generale, degli istituti regionali della democrazia partecipativa.

Cominciamo dalle cause. La matrice comune di tutte le esperienze di democrazia partecipativa di cui s'è scritto in questa nota è il venir meno della legittimazione delle amministrazioni presso la comunità degli amministrati<sup>33</sup>. Il progressivo “allontanamento” dei cittadini dai centri decisionali – e, di riflesso, il ripensamento da parte dei legislatori regionali delle condizioni di accesso e delle modalità di contribuzione dei privati alle procedure decisionali – rivela a sua volta trasformazioni (a tratti profonde) della società civile degli ultimi anni<sup>34</sup>. Altrettanto importanti per comprendere le ragioni a fondamento dell'introduzione di sistemi di democrazia partecipata a livello regionale sono il nuovo riparto di competenze *ratione materiae* operato dal legislatore costituzionale nel 2001<sup>35</sup> e la devoluzione di porzioni crescenti di potere decisionale dal li-

Roma, 2009; P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1987. Gli istituti della democrazia partecipativa conoscono oggi una diffusione notevole anche al di fuori dei confini regionali, a livello europeo. Ultime, in ordine di tempo, sono l'iniziativa legata all'adozione da parte della Commissione europea di un *Green Paper on a European Citizens' Initiative* (COM2009 622 final) e la recente Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'iniziativa dei cittadini europei (COM2010 119 final). In quest'ultima la Commissione fa espressamente riferimento all'importanza degli strumenti di democrazia partecipativa. Per approfondimenti sul tema si vedano U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; G. ALLEGRI, *Società civile e partecipazione democratica nell'UE del dopo referendum irlandese*, in G. BRONZINI, F. GUARRIELLO, V. PICCONE (a cura di), *Le scommesse dell'Europa. Diritti. Istituzioni. Politiche*, Roma, 2009, 369 ss. e, dello stesso autore, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (ECI) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea. Prime riflessioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2010, III; P. ZICCHITTO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini: un nuovo strumento di partecipazione all'interno dell'Unione europea*, in «Quad. cost.», 2010, III, 621 ss. I. DE JÉSUS BUTLER, *Non-governmental Organization Participation in the EU Law-making Process: The Example of Social Non-governmental Organisations at the Commission, Parliament and Council*, in «European Law Journal», 2008, XIV:5, 203 ss.; V. CUESTA LOPEZ, *The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy*, in «European Public Law», 2010, XVI:1, 123 ss.

<sup>33</sup> Il termine “amministrati” è qui usato nell'accezione adottata da M. D'ALBERTI, *op. cit.*, pag. 1: “per indicare sia il singolo cittadino che le associazioni e le imprese”.

<sup>34</sup> Si prenda a titolo di esempio l'elevata alfabetizzazione informatica. Il ricorso alle tecnologie digitali ha consentito alle amministrazioni di assolvere più rapidamente gli oneri di trasparenza e informazione. Contestualmente però ha offerto ad un numero più elevato di individui la possibilità di interessarsi attivamente dell'andamento delle politiche pubbliche e, di conseguenza, di instaurare un dialogo costruttivo con le istituzioni.

<sup>35</sup> Cfr. legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, pubblicata in *G.U.* n. 248 del 24 ottobre 2001. Cfr. anche F. CUOCOLO, *Principi fondamentali e legislazione concorrente dopo*

vello nazionale a quello sopranazionale. Quanto al primo dei due aspetti, l'attribuzione di nuove funzioni ha imposto alle amministrazioni territoriali (non solo quelle regionali <sup>36</sup>) la necessità di articolare le procedure decisionali in modo tale da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi. Non si può omettere di notare, inoltre, che l'intensificarsi delle negoziazioni tra Bruxelles e gli organi politico-decisionali nazionali e regionali ha imposto a questi ultimi la ricerca di posizioni interne condivise. Di qui l'introduzione da parte delle assemblee legislative regionali di strumenti innovativi per favorire il coinvolgimento diffuso delle popolazioni locali <sup>37</sup>. Da ultimo, gli istituti della democrazia partecipativa, tanto in Umbria quanto nelle altre Regioni italiane, rispondono all'esigenza di conciliare, per un verso, la più ampia inclusione dei portatori di interessi nei processi decisionali di cui s'è appena detto e, per

*la revisione del Titolo V, Parte Seconda, Cost.*, in «Quad. reg.», I, 2003, 721 ss.; G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, Intervento svolto alla tavola rotonda "Quali regole per la partecipazione?" a conclusione del convegno "Le regole della partecipazione: cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi", Perugia, 12 marzo 2010), in «Costituzionalismo.it», 2009, III, 5 ss. *Contra* U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di partecipazione*, Relazione generale al convegno "La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive", «Quaderni Astrid», 2008, 9: "La situazione non è cambiata (...) neanche con l'introduzione nella riforma costituzionale del titolo V della disposizione dell'art. 118, quarto comma. Molte persone implicate praticamente e teoricamente nella valorizzazione della cultura della partecipazione, desiderose di trovare una copertura costituzionale alle innovazioni volute, sono portate a indicare la sua previsione in quella norma. Tuttavia il suo contenuto espresso riguarda un complesso di fenomeni, un campo semantico, differenziato, riconducibile al principio di sussidiarietà in senso orizzontale, che l'articolo esplicitamente menziona".

<sup>36</sup> Il fenomeno, da alcuni definito "Federalismo municipale partecipato" (cfr. G. COCCO, *Federalismo municipale partecipato*, in «Costituzionalismo.it», 12 maggio 2010) fa riferimento agli strumenti di partecipazione democratica inaugurati dalle amministrazioni comunali.

<sup>37</sup> Cfr. il rapporto OCSE, *Focus on citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, 2008, in particolare nella parte in cui si dà conto delle esperienze di partecipazione attiva nella città di Bologna e in Toscana. Si vedano, per alcune riflessioni generali sul tema, C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Padova, 2009; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009; G. DELLA CANANEA, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in «Federalismi.it», 2006, XXV; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento dello Stato"*, in «Le Regioni», 2007, 43 ss.; A. RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, in «Quad. reg.», 2007, I-II, 401 ss.; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in «Le Regioni», 2002, IV, 653 ss.; A. CELOTTO, *È ancora legittima la sostituzione preventiva dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?*, in «Giur. cost.», 2001, 3717 ss.

altro verso, la celerità e il contenimento delle spese dell'azione amministrativa<sup>38</sup>.

Queste le cause. Quali sono, allora, le prospettive di sviluppo e le aree problematiche dei sistemi regionali di democrazia partecipativa? Per rispondere vale la pena confrontare i canali di dialogo propri della democrazia partecipativa con l'impianto delle garanzie endo-procedimentali tradizionali. In linea di principio, le due forme di partecipazione coesistono senza sovrapporsi. Ciò dipende dal fatto che gli istituti della democrazia partecipativa non sono pensati per essere circoscritti alla sola attività amministrativa. Piuttosto, ad essi è affidata la funzione di "creare consenso" intorno all'intera attività decisionale della Regione, tanto amministrativa quanto politica<sup>39</sup>. Cambiano anche le finalità. Quelle proprie delle garanzie partecipative tradizionali sono già note. Come ricorda D'Alberti, nella partecipazione ai procedimenti amministrativi gli amministratori manifestano la propria volontà e autonomia nei confronti di un'amministrazione rispetto alla quale rimangono però distinti<sup>40</sup>. Nel caso degli istituti della democrazia partecipativa, invece, lo scopo ultimo è quello di incentivare le comunità locali a costruire percorsi decisionali propri, integrandosi (e, da ultimo, sostituendosi) all'attività decisionale delle istituzioni<sup>41</sup>. Valga per tutti l'esempio della legge 3/2010: questa affida direttamente all'iniziativa di singoli e gruppi la definizione di progetti di partecipazione da sottoporre all'approvazione delle istituzioni regionali. Possono cambiare, infine, i destinatari. È nota la distinzione tra procedure individuali e di *rule-making*. Alle prime partecipano i singoli interessati, alle seconde accedono i gruppi di interesse. Tipicamente, i canali di dialogo della democrazia partecipativa fanno riferimento alle procedure di regolazione generale e, di conseguenza, coinvolgono i gruppi di interesse, mentre i singoli individui rivestono una posizione di secon-

<sup>38</sup> Dell'esigenza di conciliare la quantità della partecipazione con la qualità della stessa parla S. COGNETTI, *"Quantità" e "qualità" della partecipazione*, Milano, 2000. Si vedano anche le riflessioni di F. O. ZUCCARO, *op. cit.*, Milano, 1999. Si vedano anche le riflessioni svolte dall'AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE DELLA TOSCANA, *Relazioni annuali 2008 e 2009*, che torna a più riprese sulla necessità di salvaguardare la celerità e l'economicità dell'azione amministrativa, senza tuttavia rinunciare.

<sup>39</sup> Non a caso l'Autorità garante della partecipazione in Toscana ha ribadito che *"partecipazione" sia in realtà un termine il cui significato è attualmente in evoluzione e che verrà definito solo nel tempo attraverso un processo di apprendimento collettivo, che dovrà saper far tesoro dell'esperienza empirica*" (Cfr. AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE DELLA TOSCANA, *Relazione annuale 2008*, 50).

<sup>40</sup> Cfr. M. D'ALBERTI, *op. cit.*, p. 2.

<sup>41</sup> Cfr. A. MAGNAGHI, *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale solidale*, in «Democrazia e diritto», 2006, III, 1 ss.

do piano. In Umbria addirittura i singoli individui non sempre hanno legittimazione attiva ad intervenire. Accade inoltre che legittimazione attiva venga riconosciuta dai legislatori regionali della democrazia partecipativa a favore di enti pubblici. In questo caso la finalità è un'altra ancora: agevolare, cioè, la cooperazione inter-istituzionale (ed è un tratto non comune alle ipotesi di partecipazione endo-procedimentale).

La complementarità dei sistemi di democrazia partecipata rispetto ai canali partecipativi tradizionali è però anche il loro limite più importante. Essa produce, in primo luogo, la subalternità rispetto ad altri capitoli di spesa nei bilanci delle amministrazioni. La decurtazione delle risorse necessarie per garantire il corretto funzionamento dei sistemi di democrazia partecipativa ne impedisce l'assolvimento degli scopi per cui sono pensati. Il rischio è duplice: da una parte, quello di rendere i sistemi di democrazia partecipativa regionale, e le leggi che li regolano, contenitori vuoti, incapaci di veicolare l'attenzione dei cittadini verso l'attività delle istituzioni perché impossibilitati a funzionare. Poiché, peraltro, i sistemi di democrazia partecipativa nascono (anche) come incentivo per la partecipazione delle comunità locali, il rischio è quello di aumentare, anziché ridurre, il divario tra l'esercizio del potere pubblico e il territorio.