

## LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA IN TOSCANA. NOTE A MARGINE DELLA LEGGE REGIONALE N. 69/2007\*

di Marco Ciancaglini<sup>♦</sup>

*Sommario: 1. Il quadro generale della legge regionale toscana n. 69/2007 - 2. La natura sperimentale - 3. Il fondamento statutario - 4. I soggetti coinvolti - 5. Alcuni possibili oggetti della partecipazione - 6. I rapporti con gli enti locali.*

### **1) Il quadro generale della legge regionale toscana n. 69/2007**

La presente analisi intende fornire una ricognizione delle principali caratteristiche e del fondamento statutario della legge regionale toscana in materia di “promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” (l.r. 69/2007). Il rilievo di questo testo normativo deriva dal fatto che esso costituisce il primo esempio, nell’ordinamento italiano, di fonte legislativa recante una disciplina organica della democrazia partecipativa<sup>1</sup>, assumendo come riferimento i tratti emersi in convenzioni internazionali, come quella europea di Aarhus in materia ambientale del 1998<sup>2</sup>, e ricompresi in dottrina nella generale definizione di “relazionamento della società civile con le istituzioni, tale da porsi come un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde”<sup>3</sup>.

---

\* Il presente saggio costituisce una integrazione della relazione tenuta nel convegno “Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico” (Università degli studi di Cagliari, 1-2 aprile 2008), ai cui atti è destinato.

<sup>♦</sup> Dottore e assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l’Università degli studi di Firenze

<sup>1</sup> Testi normativi, a carattere regolamentare, sono stati invece già adottati, per disciplinare i procedimenti partecipativi che soprattutto gli enti locali hanno sinora impostato. Si tratta di esperienze che hanno preso piede a metà degli anni ’90, sorgendo in parte spontaneamente, quale espressione immediata della dalla società civile riunitasi in associazioni o comitati, in parte per applicazione, ad opera di enti pubblici, specie territoriali, di programmi comunitari di sviluppo o di previsioni normative statali. Una ricognizione di tali esperienze è disponibile in ALLEGRETTI G., FRASCAROLI, *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Firenze, 2006, *passim*, e ss.; BOBBIO L., *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007, *passim*. In ordine all’importanza della promozione pubblica delle politiche partecipative, si veda BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *St. merc.*, 1/2005, pp. 83 e 84.

<sup>2</sup> “Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l’accesso alla giustizia in materia ambientale” del 1998 (per un esame della Convenzione, rispetto ai profili qui rilevanti, si rinvia alla nota n. 12). Si consideri, tra le varie fonti, anche il così detto “Libro bianco sulla *governance* europea”, del 2001, in materia di partecipazione della società civile (inquadrate prevalentemente sotto forma di formazioni sociali) alla elaborazione delle politiche comunitarie, mediante il rafforzamento della consultazione pubblica (punto 3.1; per un’analisi di tale testo, si veda MANGIAMELI S., *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2004, pp. 1 e ss.).

<sup>3</sup> La definizione di deve a U. Allegretti, ma in senso sostanzialmente analogo, descrivendo i caratteri della democrazia partecipativa in chiave politologia, si esprime anche Della Porta (ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, pp. 156; DELLA PORTA D., *Democrazia in movimento: partecipazione e deliberazione nel movimento “per la globalizzazione dal basso”*, in *Riv. it. soc.*, n. 2/2005, pp. 309

La *ratio* della legge, anche secondo la lettura dei lavori preparatori<sup>4</sup>, risiede nel tentativo di affrontare la “incertezza strategica” delle istituzioni (così detta funzione cognitiva), ossia la difficoltà per il decisore sia di individuare il pubblico interesse da realizzarsi in concreto, stante l’indeterminatezza spesso palesata dalla legge<sup>5</sup>, sia, in sequenza, di valutare le scelte più complesse da compiere e di preservarle poi dalle contestazioni paralizzanti degli “attori non istituzionalizzati”, ossia delle popolazioni interessate che agiscono attraverso movimenti di protesta (così detta funzione legittimante)<sup>6</sup>. Ne è quindi derivato un processo legislativo di istituzionalizzazione della “democrazia dal basso”, perseguito codificando, strutturando e incentivando (così detta funzione civica) l’intervento di individui e formazioni sociali nel

---

e ss.). La nozione giuridica affina e attualizza, e per alcuni versi trasforma, l’idea di democrazia partecipativa proposta da Pizzorusso, secondo cui l’istituto comprenderebbe tutte le forme di contributo al procedimento decisionale, legislativo, amministrativo e giurisdizionale, apportato dai singoli o dai soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi (PIZZORUSSO A., *Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano*, Napoli, 1992, pp. 387 e ss.). In dottrina risultano tuttavia ulteriori definizioni della democrazia partecipativa: alcune, innestandosi sullo stesso ceppo, ne precisano i contenuti, ponendo talune distinzioni interne; altre, invece, collegano la nozione di democrazia partecipativa a fattispecie radicalmente differenti. Dal primo punto di vista, si veda la complessa distinzione, che in questa sede può essere solo accennata, tra *genus* (democrazia deliberativa) e *species* (democrazia partecipativa), l’una caratterizzata dalla massima inclusività, indipendentemente dalle opinioni, anche tra loro discordanti, dei partecipanti, l’altra caratterizzata invece da una minore inclusività, perché incentrata sui movimenti organizzati che tendono a far pressione sulle scelte pubbliche e a escludere dalla discussione le opinioni dissenzianti (BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, p. 14; БИКПИ В., *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?*, in *St. merc.*, n. 1/2005, pp. 73 e ss.). Dal secondo punto di vista, la democrazia partecipativa viene invece letta come ramo della democrazia rappresentativa, caratterizzato da una decisione assunta da tutti i cittadini, titolari di idonei diritti politici, ed espressa secondo una procedura formale; ne deriva, in tal modo, una mediazione giuridica e politica che impedisce alla partecipazione di rompere il circuito rappresentativo e le consente invece di innestarsi, con la conseguenza che anche istituti come il referendum sarebbero ascrivibili tra gli esempi di democrazia partecipativa (LUCIANI M., *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2003, pp. 1 e ss.). Un’ulteriore accezione della democrazia partecipativa, a carattere più generico, è quella offerta da De Leo, secondo cui l’istituto sarebbe un presupposto del principio maggioritario perché imporrebbe l’effettiva capacità di tutti i cittadini “di conoscere i termini delle scelte e di scegliere liberamente” al momento del voto (DE LEO M.R., *Rapporti tra Parlamento e Governo in politica estera*, Bari, 1998, p. 39).

<sup>4</sup> *Orientamenti per una legge regionale sulla partecipazione. Documento preliminare* (relazione di accompagnamento al disegno di legge regionale), 2007, in [www.regione.toscana.it/partecipazione](http://www.regione.toscana.it/partecipazione), pp. 23 e ss.

<sup>5</sup> Sul punto, PERICU G., *I procedimenti di massa*, in F. Trimarchi (a cura), *Il procedimento amministrativo fra riforme legislative e trasformazioni dell’amministrazione*, Milano, 1990, p. 101, che rammenta, tra gli esempi possibili, come in tema di localizzazione di centrali elettriche gli interessi coinvolti siano molteplici (tutela ambiente, sicurezza, esigenze economiche...) e difficilmente classificabili per l’amministrazione.

<sup>6</sup> Le espressioni si devono, rispettivamente, a FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un’analisi del Dibattito Pubblico sul “caso Castelfalfi”*, in [www.dp-castelfalfi.it](http://www.dp-castelfalfi.it), 2008, p. 9; DELLA PORTA D., *La politica locale*, Bologna, 2006, p. 255 (ma si veda anche pp. 261, a proposito dei movimenti di protesta). Sulla funzione della democrazia partecipativa (*rectius*, deliberativa), in senso cognitivo, legittimante e civico (sviluppare la sensibilità degli individui verso il bene comune), si rinvia a GIANNETTI D., *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. Pasquino (a cura), *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, p. 126. Emblematico è il confronto tra due casi toscani, entrambi relativi alla progettazione di grossi interventi edilizi, l’uno a Monticchiello (costruzione di villette a schiera), l’altro a Castelfalfi (ristrutturazione e ampliamento di un complesso agricolo e turistico). Il primo progetto è stato sostanzialmente bloccato anche dalle vivaci proteste di comitati, mentre il secondo, per il quale il Comune di Montaione ha scelto di procedere a un dibattito pubblico, ha invece avuto un esito felice: la sottoscrizione di un accordo tra il Comune e l’impresa privata interessata, sulla base dei risultati emersi dal dibattito, cui è seguita una variante al piano regolatore generale (per un’analisi

procedimento di scelta pubblica, in modo da superare forme di partecipazione solo spontanee, episodiche e autorganizzate<sup>7</sup>.

Anche prescindendo dalla *intentio legislatoris*, che quella riassunta nei trenta articoli della l.r. 69/2007 rappresenti proprio un'espressione di democrazia partecipativa, a differenza del poliedrico concetto di partecipazione emergente dal titolo del testo normativo, lo si ricava nitidamente dalla lettura delle disposizioni, sia perché i procedimenti enucleati posseggono chiari elementi riconducibili al *genus* della democrazia partecipativa, sia perché la rubrica sembra aver tratto forzata e involontaria ispirazione dalle norme statutarie che la legge intende attuare, gli art. 3, c. 4 e 72, riferiti anch'essi a una generale nozione di partecipazione

La verifica più approfondita di questi due profili necessita di qualche breve nota preliminare sull'impianto del testo normativo, che risulta diviso in due fattispecie fondamentali, il dibattito pubblico e il sostegno ai processi di partecipazione locali, cui si aggiunge il raccordo con gli istituti di programmazione regionale e con i principi partecipativi già espressi da leggi regionali di settore<sup>8</sup>. Il dibattito pubblico, largamente mutuato dalla prima versione del *débat public* francese (la così detta "*loi Barnier*")<sup>9</sup>, è disciplinato dagli artt. 7 e ss. e si configura come

---

molto dettagliata di questa vicenda, si rinvia al saggio di Floridaia citato in questa nota).

<sup>7</sup> Sul concetto di istituzionalizzazione della "democrazia dal basso", si veda ALGOSTINO A., *Il movimento No Tav e le forme della democrazia*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 2007, pp. 6 e 7. La "democrazia dal basso" viene anche descritta, in ambito politologico, come espressione della democrazia diretta, in contrapposizione a quella rappresentativa: il coinvolgimento diretto degli individui (e non dei rappresentanti a mezzo di una delega), la partecipazione solo dei soggetti più vogliosi e appassionati (e non di tutti, attraverso un voto uguale), il continuo cambiamento dei partecipanti, in base ai vari problemi discussi (e non sempre degli stessi rappresentanti, nei limiti temporali dell'incarico), sarebbero gli elementi di differenza tra i due istituti, così da garantire alla "democrazia dal basso" la flessibilità necessaria per far emergere interessi differenti rispetto a quelli preponderanti (soprattutto da un punto di vista economico) in seno alla democrazia rappresentativa (così nota DELLA PORTA D., *La politica locale*, op. cit., p. 185). Al processo di codificazione della "democrazia dal basso" possono peraltro essere associati significati e obiettivi differenti, scegliendo una visione procedimentale ovvero sostanziale: dal primo punto di vista, ciò che conta prevalentemente è la struttura del procedimento, ossia la capacità di includere i soggetti, di informarli adeguatamente, di portarli a una decisione consapevole; il secondo punto di vista mette invece l'accento sugli esiti, che devono sostanzialmente rispondere a un obiettivo di liberazione dei soggetti dalle coazioni del mercato (la visione procedurale è espressa da BOBBIO L., *I dilemmi della democrazia partecipativa*, op. cit., n. 4/2006, pp. 12 e 13; la visione sostanziale è invece espressa da MAGNAGHI A., *Il governo locale*, Torino, 2000, *passim*, in particolare pp. 102 e ss. e 230 e ss.).

<sup>8</sup> In tema di attività normativa della Giunta (art. 19), di programmazione economico-finanziaria e di valutazione ambientale degli atti di pianificazione (art. 20), nonché in materia di governo del territorio (art. 21), di sanità (art. 22), di servizi sociali (art. 23), di rifiuti (art. 24) e, per gli aspetti informatici, di rete telematica (art. 25).

<sup>9</sup> Il *débat public* trae origine da una lunghissima tradizione di *enquetes publiques*, esperite addirittura sin dall'inizio Ottocento, che trovarono disciplina organica nella legge 1983-630 (così detta *loi Bourchardean*). L'insoddisfazione per tale procedura, che non riusciva a limitare i dissidi derivanti dalla costruzione di grandi infrastrutture, ha portato a enucleare un nuovo istituto, il *débat public* appunto, definito attraverso tre tappe successive: la *circulaire Bianco* (1992), che disponeva procedure di concertazione; la così detta "*Loi Barnier*" (1995-101), cui la legge toscana si è ampiamente riferita, che prevedeva, con la collaborazione del successivo decreto 96-388, un dibattito pubblico per grandi operazioni infrastrutturali a forte impatto socio-economico o in materia di sviluppo e disponeva la costituzione di un'apposita autorità, la *Commission nationale du débat public* (CNDP); la legge 2002-276, che, sulla spinta della Convenzione di Aarhus, ha perfezionato l'istituto, trasformando la CNDP in autorità amministrativa indipendente e prevedendo, attraverso un successivo decreto (2002-1275),

un'articolata discussione su grandi interventi che abbiano un rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale o economico (art. 8, c. 5), mentre il sostegno - finanziario, metodologico o informativo - ai processi partecipativi si riferisce a progetti di dimensioni più ridotte, perlopiù locali (art. 14). A legare i due procedimenti, da un punto di vista organizzativo, provvede l'Autorità regionale per la partecipazione, organo monocratico nominato dal Consiglio regionale e inserito nella struttura amministrativa della Regione, al quale vengono affidati i poteri di ammissione e gestione di entrambe le fattispecie (artt. 3 e ss.)<sup>10</sup>.

Premettendo che la differenziazione delle due forme partecipative assume un significato decisamente rilevante, anzitutto perché le rispettive modalità di istanza differiscono per tipologia e numero dei soggetti legittimati, un primo elemento distintivo è individuabile nella dimensione e nella natura dell'oggetto della discussione, sebbene, come avremo modo di analizzare nel prosieguo, sussista un'ampia "zona grigia" di casi nei quali tale discriminazione non sia affatto così chiara. Un dato più certo è invece quello fornito dalla logica di svolgimento dei rispettivi meccanismi: se infatti nel dibattito pubblico la discussione è organizzata dall'Autorità, che scandisce le fasi, individua il responsabile e gli assegna dei compiti specifici, residuando per i proponenti solo la necessità di indicare l'intervento da discutere (art. 9), nel caso del sostegno il principio si rovescia, perché l'onere di impostare il procedimento partecipativo, quanto a oggetto, fasi, durata, tecniche impiegate, ricade sui soggetti istanti, rimanendo per l'Autorità una funzione di controllo e impulso secondario. In questo caso, oltre alla verifica dei requisiti formali e sostanziali previsti dall'art. 15, l'Autorità è chiamata infatti a proporre modifiche o integrazioni del procedimento presentato - eventualmente condizionando alla loro accettazione il riconoscimento del sostegno-, a valutare la priorità tra le varie richieste partecipative, a controllare l'esatto svolgimento delle obbligazioni assunte, pena la cessazione del sostegno e l'esercizio di un'azione di ripetizione per le somme erogate o comunque spese (art. 17).

Sempre in chiave comparata, appare invece piuttosto improduttivo assumere come elemento differenziante i due istituti il contenuto del procedimento partecipativo e dunque la

---

criteri oggettivi di identificazione dei progetti infrastrutturali e di sviluppo proposti da enti pubblici ovvero da soggetti privati, il cui forte impatto rende obbligatorio ovvero solo opportuno un dibattito pubblico (per un'ampia ricostruzione di queste vicende, ZÉMOR P., *Pour un meilleur débat public*, Parigi, 2003, pp. 24 e ss.; MANSILLON Y., *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Dem. dir.*, n. 3/2006, pp. 101 e ss.; i testi degli atti normativi citati sono invece rintracciabili nel sito della CNDP, [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)).

<sup>10</sup> L'Autorità ha sede presso il Consiglio e riceve da questi, oltre che eventualmente dalla Giunta, previa intesa, la dotazione di mezzi e personale necessaria per il funzionamento (art. 6), mentre i fondi destinati all'esecuzione dei procedimenti partecipativi sono stanziati direttamente dalla legge, nella misura di un milione di euro all'anno (art. 30). Ricordiamo che l'Autorità è stata nominata nel settembre scorso nella persona del prof. Rodolfo Lewanski.

metodologia impiegata per il suo svolgimento, posto che dibattito pubblico e sostegno altro non sono se non fattispecie a contenuto aperto, che potranno essere riempite, in modo tendenzialmente indifferenziato, attraverso il ricorso alle varie tecniche espresse dalle esperienze di democrazia partecipativa in Italia e all'estero<sup>11</sup>.

Ciò premesso, e tornando alla qualificazione della legge come espressione della democrazia partecipativa, due appaiono gli elementi centrali del testo normativo: in negativo, l'esclusione degli altri istituti previsti dal titolo VIII dello Statuto, referendum e iniziativa legislativa popolare; in positivo, la disciplina di dettaglio del dibattito pubblico e del sostegno, dalla quale emergono segni di chiara discontinuità non solo con la democrazia diretta, ma anche con la partecipazione procedimentale regolata dalla legge 241/1990.

Più in dettaglio, il diritto di iniziativa e quello di intervento previsti dalla l.r. 69/2007 sono sganciati dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva personale - a differenza delle ipotesi previste dall'art. 8 della legge 241/1990-, in nome di un criterio di massima inclusività che si sostanzia nella scelta di requisiti molto estesi (sui quali torneremo nel prosieguo), come la residenza, i rapporti di studio o lavoro, ovvero la mera titolarità di interessi di fatto (artt. 2; 8, c. 1; 14)<sup>12</sup>. Ne deriva, in secondo luogo, che la partecipazione può comprendere anche gli atti normativi e amministrativi generali, inclusi quelli di pianificazione e programmazione - ancora in discontinuità con l'art. 13, l. 241/1990-, sebbene con più di una cautela, come avremo modo di esaminare nei prossimi paragrafi<sup>13</sup>. In terzo luogo, a ulteriore differenza degli istituti di democrazia diretta, che concentrano l'apporto popolare in una singola attività - voto o adesione a un testo-, la partecipazione assume un carattere continuo, attraverso lo sviluppo lungo una pluralità di fasi del processo decisionale, a cominciare prioritariamente da

---

<sup>11</sup> Per un esame delle tecniche utilizzabili nei procedimenti partecipativi, può farsi riferimento a BOBBIO L., *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, 2004, pp. 54 e ss.

<sup>12</sup> Al riguardo, si veda quanto disposto dalla citata Convenzione di Aarhus, ove viene posta una distinzione tra "pubblico", ossia chiunque (indifferentemente persona fisica o giuridica) e "pubblico interessato", ossia chi ha un interesse diretto, pretensivo ovvero oppositivo (art. 2, cc. 4 e 5). Il diritto di partecipazione, ossia di presentare "osservazioni, informazioni, analisi o pareri", sia per iscritto che in audizioni o indagini pubbliche, viene riconosciuto dalla Convenzione a entrambe le tipologie soggettive e non solo dunque al "pubblico interessato" (art. 6, c. 7). Solo in relazione a quest'ultimo, invece, il testo prevede uno specifico obbligo per le Parti contraenti di garantire automaticamente, senza alcuna istanza di parte come accade per il "pubblico", un'adeguata informazione (art. 6, c. 2). Ovviamente, laddove il procedimento riguardi piani e programmi, ovvero regolamenti e atti normativi in genere, gli Stati possono individuare parametri attraverso cui selezionare il "pubblico" ammesso, onde evitare discussioni smisurate; ciò, tuttavia, col limite implicito di non restringere la cerchia al solo "pubblico interessato" (artt. 7 e 8). Quanto all'ambito italiano, una ricognizione delle discipline urbanistiche regionali che riconoscono la partecipazione anche a soggetti non direttamente interessati, è rintracciabile in CUDIA C., *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2008, pp. 263 e ss.

<sup>13</sup> Sulla configurazione degli atti di pianificazione e programmazione, si veda CASETTA E., *Diritto amministrativo*, Milano, 2007, pp. 340 e ss. e 367.

quelle di proposta e istruttoria<sup>14</sup>. In quarto luogo, ancora marcando un'alterità rispetto alle classiche forme di democrazia diretta, la legge non attribuisce alla partecipazione una struttura "decidente", attraverso la necessaria polarizzazione attorno al voto o comunque a una decisione individuale, ma, pur senza escludere l'utilizzo di un principio di maggioranza, lascia spazio per una forma discorsiva, o deliberativa, che cerca di arrivare a una soluzione delle questioni attraverso la discussione, con la quale dovrebbero emergere risultati altamente condivisi per la loro oggettiva validità<sup>15</sup>. Questo processo si svolge in un ambito esclusivamente istruttorio, senza spoliamento della decisione finale che resta pertanto di competenza dell'amministrazione, sebbene il peso di un processo partecipativo di dimensioni estese determini di fatto un'accentuata compressione, anche politica, della discrezionalità dell'amministrazione procedente.

Non secondario, infine, sempre rispetto alla qualificazione della legge in chiave di democrazia partecipativa, appare il fatto che il disegno di legge sia stato costruito attraverso una fase di consultazione preliminare, gestita dalla Giunta regionale, durata quasi un anno e mezzo e strutturata secondo tre linee guida che riecheggiano, quanto meno nelle modalità prescelte, il concetto di democrazia partecipativa. Il riferimento è al coinvolgimento prolungato della così detta società civile - sottoforma di associazioni e di singole persone -, all'impiego di tecniche tipicamente afferenti a quelle deliberative - come il *Town meeting* elettronico<sup>16</sup>-, al peso effettivo dei risultati emersi durante tali incontri di discussione, rispetto al contenuto del disegno di legge che è stato elaborato a mezza via dagli uffici regionali e sottoposto a un ulteriore, e per molti versi decisivo affinamento attraverso seminari con esperti e rappresentanti eletti durante lo stesso *Town meeting*<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Anche in questo caso chiara è la sintonia con la Convenzione di Aarhus, che postula una partecipazione nella "fase iniziale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili" (art. 6, c. 4).

<sup>15</sup> La complessa questione del voto nei procedimenti di democrazia partecipativa è esaminata da BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, op. cit., pp. 78 e ss. Le logiche alla base del processo decisionale, maggioritaria (per maggioranza di preferenze), consensuale (per accordo) e deliberativa (per convincimento), sono descritte in DELLA PORTA D., *La politica locale*, op. cit., p. 254.

<sup>16</sup> Il *Town meeting*, tenutosi a Carrara nel novembre 2007, è stato organizzato in tavoli di discussione retti da un facilitatore, nei quali sono stati discusse, e alla fine votate con un congegno elettronico, le scelte di fondo del disegno di legge, la cui redazione di dettaglio, ad opera della Giunta regionale, si è collocata in una fase successiva. I partecipanti sono stati selezionati cercando di bilanciare i principi di autoselezione ed eteroselezione: una quota dei posti, infatti, è stata riservata a volontari, ripartiti tra singoli e rappresentanti di associazioni, mentre un'altra aliquota è stata determinata mediante sorteggio. Gli esiti di questo bilanciamento sono stati tuttavia piuttosto deludenti: l'obiettivo di costruire una platea di partecipanti effettivamente rappresentativa della società toscana, evitando il predominio di soggetti afferenti a una determinata fascia sociale e culturale, pare essere sostanzialmente fallito, secondo le analisi proposte dalla dottrina, che ha rilevato una spiccata sovrarappresentanza di persone laureate, con marcato interesse per la politica e tendenziale collocazione nell'area di centro-sinistra (CELLINI E., FRESCHI A.C., METE V., *Chi sono i partecipanti delle esperienze politiche pubbliche partecipative? Il caso del Town Meeting regionale toscano*, in [www.sisp.it](http://www.sisp.it), pp. 1 e ss.).

<sup>17</sup> Questa progressiva costruzione della legge, definita come processo di "meta-partecipazione" (partecipazione

## 2) *La natura sperimentale*

Prima di procedere a un esame più approfondito del fondamento statutario della legge e degli istituti in essa previsti, è opportuno segnalare come l'intero testo normativo palesi una natura sperimentale, attestata *in primis* dall'art. 26, che determina una clausola di autoabrogazione espressa nel termine di cinque anni, cui si accompagna l'obbligo di dar corso a un procedimento partecipativo, all'inizio dell'ultimo anno, per valutare l'efficacia della legge e la necessità di conferme o modifiche. La novità di questa opzione risiede proprio nel legare il carattere transitorio dell'atto legislativo non a esigenze temporali predeterminate, come talvolta accade in materia fiscale, ovvero connesse alla durata di eventi eccezionali, come accade nell'ipotesi di stato di guerra, quanto a un principio di qualità della normazione che si traduce nell'esame del funzionamento della stessa idea di democrazia partecipativa e dei singoli istituti previsti<sup>18</sup>. È quindi solo in funzione di questo scopo di "controllo della razionalità"<sup>19</sup> dell'atto normativo che viene fissato un termine di vigenza di cinque anni, ritenendo tale periodo idoneo a un'approfondita applicazione della legge e a una sua esauriente valutazione da effettuarsi, non potrebbe essere altrimenti, attraverso un processo dialogico con tutti i soggetti coinvolti in sede di attuazione<sup>20</sup>. Questa scelta non può che essere condivisa, per più di un motivo: perché tiene conto delle naturali difficoltà che derivano dal carattere innovativo della materia e dalla carenza di precedenti cui rifarsi per impostare una legge organica; perché garantisce un elevato tasso di flessibilità a procedimenti che fanno dell'elasticità il loro punto di forza; perché accetta senza pregiudizi anche il possibile fallimento di tutta l'esperienza<sup>21</sup>, e perché sembra far tesoro della vicenda francese,

---

per partecipare, potremmo dire) (LEWANKI R., *Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia*, in [www.ambra.unibo.it](http://www.ambra.unibo.it), 2007, p. 4) è attestata dai documenti riepilogativi dei singoli incontri, pubblicati su un apposito sito internet ([www.regione.toscana.it/partecipazione](http://www.regione.toscana.it/partecipazione)), nonché da quanto emerso informalmente nelle riunioni di affinamento dello schema di disegno di legge prima della presentazione del testo al Consiglio, durante le quali i rappresentanti dei tavoli del *Town meeting* hanno proposto modifiche parzialmente accolte, come quella relativa alla sottoscrizione di un protocollo tra Regione ed enti locali per disciplinare l'applicazione della legge. In modo analogo, sempre nella fase conclusiva del procedimento istruttorio sono state accolte talune proposte avanzate nelle discussioni con esperti, come l'idea di definire l'Autorità per la partecipazione in forma monocratica, anziché collegiale, onde evitare una sua spartizione partitica.

<sup>18</sup> Per un esame del contesto in cui l'art. 26 si colloca, nell'ambito dei meccanismi di controllo della qualità della normazione, si vedano MARTINICO G., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, pp. 455 e ss.; LIBERTINI R., *Legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporto con altre fonti, contenuti*, in M. Carli (a cura), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, 2007, pp. 1 e ss.

<sup>19</sup> L'espressione di deve a PIZZORUSSO A., *Ragionevolezza e razionalità nella creazione e nell'applicazione della legge*, in M. La Torre, A. Spadaro (a cura), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, p. 46.

<sup>20</sup> Sulle leggi transitorie, o *ad tempus*, si veda CUOCOLO F., voce *Legge*, in *Enc. giur.*, Roma, 1990, vol. XVIII, p. 9.

<sup>21</sup> Non mancano infatti analisi empiriche che dimostrano come taluni procedimenti partecipativi (di bilancio), ormai consolidati, abbiano un respiro piuttosto corto, concernendo soprattutto ambiti di ordinaria

che ha visto la “*loi Barnier*” dar vita in cinque anni di effettiva applicazione ad appena dodici procedimenti, prima della modifica del 2002<sup>22</sup>. E infatti, proprio in ragione della ricerca di adeguata flessibilità, il legislatore toscano, gettando l’occhio sul *débat public*, ha assunto quale paradigma non tanto la legislazione francese attuale, rigida nel fissare l’obbligo della discussione sulla base di parametri oggettivi (in fatto di costo e dimensioni dell’opera), quanto il testo del 1995, dal carattere più elastico e pertanto più confacente alle esigenze della l.r. 69/2007<sup>23</sup>.

L’effetto prodotto da questa impostazione sperimentale non si ferma peraltro alla sola autoabrogazione e manifesta invece una dimensione più generale, che può essere colta in una pluralità di soluzioni individuate nel testo, riassumibili nell’esigenza di evitare quelle ossificazioni dei procedimenti che potrebbero risultare alla prova dei fatti sostanzialmente inutili o controproducenti. Così, tra gli esempi possibili, manca la previsione di un regolamento attuativo giuntale, evidentemente nell’intento di lasciare maggior spazio all’Autorità regionale per la partecipazione, cui è conferito, ma solo in materia di progetti locali, un generico potere di elaborare orientamenti (art. 5, c. 1, lett. c); oppure vengono previsti tempi di svolgimento dei procedimenti partecipativi piuttosto lunghi - quantificabili per il dibattito pubblico in un anno, come termine massimo-, scontando in tal modo le naturali difficoltà applicative in cui la legge è destinata a imbattersi<sup>24</sup>; o ancora, viene garantita notevole discrezionalità nella selezione dei progetti da sottoporre a dibattito pubblico, attraverso parametri molto rarefatti e collocati in funzione dell’esigenza di selezionare solo quelle situazioni paradigmatiche che meglio di altre possono prestarsi a discussione (art. 8, c. 5).

L’intento del legislatore toscano, come detto condivisibile nelle sue linee generali, corre tuttavia il rischio di incorrere, in taluni aspetti concreti, entro difficoltà applicative. Può darsi anzitutto l’ipotesi che l’Autorità garantisca forme di finanziamento ai soggetti richiedenti un procedimento, o anche a coloro che intervengono, ad esempio per retribuire i consulenti tecnici attraverso cui le parti potranno presentare i propri “*cahier*”: in questo caso la necessità

---

amministrazione e determinando scarsa innovazione nella gestione pubblica (RAVAZZI S., *Quando i cittadini decidono*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, n. 2/2006, p. 77).

<sup>22</sup> Il dato è rintracciabile in ZÉMOR P., *Pour un meilleur débat public*, op. cit., pp. 12 e ss. L’elenco dei procedimenti sottoposti a *débat public* è invece rinvenibile nel sito della CNDP ([www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)).

<sup>23</sup> Si veda al riguardo quanto descritto alla nota n. 9, in ordine alle soglie, determinate dalla legge del 2002, che rendono obbligatorio il *débat public*. Come avremo modo di precisare nel prosieguo, la legge toscana ha scelto di non prevedere alcun obbligo di svolgimento né del dibattito pubblico né del sostegno ai progetti locali.

<sup>24</sup> Ai sensi dell’art. 9, lett. a, il dibattito pubblico può durare sino a sei mesi, prorogabili di altri tre mesi dall’Autorità; a questo termine occorre tuttavia aggiungere un ulteriore periodo, quantificabile nella misura massima in tre mesi, decorrenti peraltro dalla pubblicazione del rapporto conclusivo del dibattito, nei quali il

di predeterminare i criteri di finanziamento, e dunque prima ancora di selezione dei progetti, sembra emergere dall'art. 12, l. 241/1990, richiedendo in tal modo una definizione generale di tali parametri almeno da parte della stessa Autorità. O ancora, l'obbligo per l'Autorità di decidere, pur con provvedimento motivato, circa le istanze di ammissione al dibattito pubblico avendo come unico elemento valutativo la rilevanza dell'impatto (art. 8, c. 5), sembra opzione che concede una discrezionalità troppo ampia, difficilmente compatibile con quella necessità di trasparenza che assume connotati ancora più rilevanti in contesti di democrazia partecipativa retti prevalentemente da un rapporto di fiducia tra società e istituzioni. Qualora infatti, in contrapposizione all'attuale modello francese, lo scopo del legislatore sia stato quello di evitare l'obbligatorietà del dibattito pubblico, concentrando le risorse solo su progetti realmente condivisi che si prestino a far da "cavia" per verificare la bontà dell'impianto legislativo, sarebbe stata forse più opportuna la fissazione anche per il dibattito pubblico di parametri di ammissione (e di priorità, del tutto mancanti) più stringenti - come nel caso del sostegno ai processi locali (artt. 15, c. 1; 16, c. 1)-, o quanto meno la previsione in capo all'Autorità dell'obbligo di predeterminare, in via generale, le modalità di ammissione delle istanze partecipative. Così facendo la legge toscana si sarebbe peraltro allineata più organicamente al paradigma normativo prescelto (la "*loi Barnier*"), che disponeva l'adozione di un regolamento attuativo col quale vennero effettivamente individuate le tipologie di opere potenzialmente interessate dal dibattito<sup>25</sup>.

### *3) Il fondamento statutario*

Chiarita nelle sue linee essenziali la struttura costruita dalla legge, nonché la logica che la guida, è possibile adesso valutare brevemente quale sia il rapporto instaurato dal testo normativo con lo Statuto regionale. Premettendo anzitutto che in quest'ultima fonte il principio partecipativo, anche sfrondata della sua dimensione procedimentale e di democrazia diretta, non ha una dimensione puntiforme ma permea l'intero testo, deve aggiungersi che le due disposizioni di maggiore e più diretto rilievo, rispetto alla l.r. 69/2007, sono certamente l'art. 3, c. 4, secondo cui "la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali", e l'art. 72, in forza del quale "la legge promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come

---

soggetto proponente deve fare le proprie valutazioni sugli effetti della discussione in merito al progetto iniziale.

intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali”. Questo, tenendo ovviamente conto del fatto che l’art. 3, c. 4, rientrando tra i principi, potrebbe incorrere nella nota derubricazione a fonte di “natura culturale o [...] politica”, sebbene l’inclusione della partecipazione nell’ambito dell’organizzazione e del funzionamento regionale, nonché la puntualità delle parole impiegate nella disposizione, facciano pensare più a un preciso ordine giuridico verso il legislatore che a un generico indirizzo privo di valore normativo<sup>26</sup>.

In aggiunta a queste due previsioni anche altre norme statutarie contribuiscono, pur con effetti meno diretti sulla legge 69/2007, a delineare la partecipazione popolare come criterio generale cui s’ispira l’intera politica regionale. Il riferimento è agli artt. 11, c. 6 e 19, c. 3, che introducono la “partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana” nell’attività legislativa, quale obiettivo cui devono tendere sia il Consiglio regionale che le sue commissioni, nonché all’art. 46, c. 2, ove la partecipazione è vista come principio su cui costruire l’attività amministrativa regionale. Se in quest’ultimo caso la partecipazione sembra avere natura procedimentale, con riferimento all’attività del Consiglio occorre invece rammentare, ragionando in punto di competenza, come lo Statuto disponga una riserva di regolamento consiliare in materia di organizzazione e funzionamento (art. 22, c. 1), che sembra escludere pertanto la possibilità di una disciplina attraverso l’esercizio del potere legislativo<sup>27</sup>. È per questo, infatti, che l’art. 19, l.r. 69/2007 estende l’applicazione della legge, in punto di attività normativa, solo a quella della Giunta, peraltro utilizzando una serie piuttosto nutrita di cautele che sembrano sterilizzare gran parte della portata innovatrice della norma. Questo perché la procedura è attivabile solo dall’organo esecutivo e concerne la mera diffusione di informazioni, escludendo pertanto tutti gli strumenti di consultazione, come le audizioni o le indagini, cui più coraggiosamente hanno fatto riferimento altri Statuti<sup>28</sup>. Resta poi da

---

<sup>25</sup> Decreto 96-388.

<sup>26</sup> Sulla natura delle norme di principio, si veda Corte costituzionale, sent. n. 372/2004, considerato in diritto, punto n. 2. Giova precisare che nella logica della sentenza la qualificazione di “principio” esclude l’attribuzione di valore normativo anche a riferimenti potenzialmente afferenti alle materie previste dall’art. 123 Cost. (CARETTI P., *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Reg.*, n. 1-2/2005, pp. 27 e 28). Per la dimensione più di obbligo che di principio dell’art. 3, c. 4, St., non a caso inserito nel testo in un secondo momento rispetto alla disegno di legge originario sullo Statuto, si rinvia a CECCHERINI E., voce *Art. 3. Principi generali*, in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura), *Commentario allo Statuto*, Torino, 2005, p. 38.

<sup>27</sup> Il riferimento è agli artt. 19, 22 e 40 dello Statuto, che riservano ai regolamenti interni del Consiglio la normazione dell’organizzazione e del funzionamento delle attività consiliari (art. 22), tra le quali rientrano sia le ricordate attività conoscitive e consultive, anche specificamente partecipative, poste in essere dalle Commissioni (art. 19), sia la disciplina delle modalità e dei termini per l’esame delle proposte ad opera delle stesse Commissioni (art. 40).

<sup>28</sup> Si veda, al riguardo, lo Statuto dell’Emilia Romagna, che dispone all’art. 19 un’istruttoria pubblica per gli atti normativi e amministrativi generali (opzione, questa, passata positivamente al vaglio della Corte costituzionale,

comprendere, sia detto per inciso, cosa debba intendersi per “atti di programmazione normativa” - richiamati sempre dall’art. 19, lett. a, nel descrivere il campo di applicazione della legge-, che differiscono dalle proposte di legge e di regolamento, disciplinate a sé dallo stesso articolo (lett. b ), nonché dai piani e programmi, che hanno natura amministrativa e sono peraltro regolati in modo autonomo dal capo VII del testo.

Tornando allo Statuto, altre disposizioni si legano alla partecipazione con un significato ancora più indiretto, perché se da un lato confermano il valore del principio partecipativo, dall’altro lato ne restringono lo spettro applicativo alle sole autonomie sociali, per le quali viene costituita una Conferenza permanente (art. 61), oppure a quelle funzionali, chiamate a collaborare genericamente nell’attività della Regione (art. 60)<sup>29</sup>. Si tratta di espressioni normative di dettaglio che attengono a un principio, quello di sussidiarietà, la cui formulazione, agli artt. 58 e 59 (nella dimensione sociale), si approssima invece in modo diretto ai tratti disegnati dalla l.r. 69/2007, poiché nel perseguire genericamente un avvicinamento dei cittadini all’esercizio delle funzioni pubbliche il principio di sussidiarietà ripercorre sinteticamente la trama dell’art. 72<sup>30</sup>. Tale sostanziale e ancorché generica coincidenza con il concetto di democrazia partecipativa può forse essere smorzata riflettendo su due elementi, che sembrano distinguere le fattispecie. Il primo è costituito dall’ambito e dalle modalità di svolgimento della sussidiarietà, che, pur in modo certamente non esclusivo<sup>31</sup>, tende a concentrarsi nella erogazione di prestazioni sociali (distribuzione di benefici e servizi)<sup>32</sup> e comunque si sostanzia in attività autonome - pur in una generale cornice organizzativa statale -, mentre le forme di democrazia partecipativa presentano una dimensione deliberativa, incentrata prevalentemente (ma anche qua, solo parzialmente) sul governo del territorio, sulla pianificazione e sulla programmazione, anche finanziaria<sup>33</sup>. Al

---

nella sent. n. 379/2004, considerato in diritto, punto n. 5; in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)). Per un commento alla disposizione e alle altre previsioni statutarie in materia, si veda PICCHI M., *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, pp. 303 e ss.;

<sup>29</sup> L’art. 54 regola invece la “concertazione o confronto con rappresentanze istituzionali e sociali”, riguardo all’attività del Presidente della Giunta, rinviando in tal modo a un’ulteriore nozione, quella di concertazione, che oltre a presupporre una logica di negoziato, coinvolge prevalentemente organizzazioni rappresentative degli interessi economici (sul punto, DELLA PORTA D., *La politica locale*, op. cit., p. 254).

<sup>30</sup> Sulla nozione di sussidiarietà orizzontale, nella nutrita produzione dottrina, si rinvia a CERULLI IRELLI V., voce *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Roma, 2003, vol. XXX, pp. 4 e ss.; MASSA PINTO I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003, pp. 52 e ss., nonché, più recentemente, STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in V. Baldini (a cura), *Sussidiarietà e diritti*, Napoli, 2007, pp. 19 e ss.

<sup>31</sup> Per un inquadramento del carattere potenzialmente generale della sussidiarietà, ARENA G., *Il principio di sussidiarietà nell’art. 118, u.c. Costituzione*, in [www.astrid-on-line.it](http://www.astrid-on-line.it), 2003, pp. 1 e ss.

<sup>32</sup> Sul punto, RESCIGNO G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002, p. 19.

<sup>33</sup> Si noti al riguardo come la l.r. 40/2005, in materia di servizio sanitario regionale, distingua espressamente “la sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione delle formazioni sociali” (art. 3, c. 1, lett. f) dai procedimenti previsti

riguardo può essere utile rilevare come la formulazione letterale dell'art. 59, c. 1, St. sia incentrata solo sulla "autonoma iniziativa [...] per il diretto svolgimento di attività di riconosciuto interesse regionale", mentre l'art. 72, c. 1, come già visto, sceglie una specificazione più ampia e distribuita lungo tutte le fasi del procedimento decisionale<sup>34</sup>. Il secondo elemento di possibile distinzione sembra invece risiedere nel peso differente (ancora una volta in modo solo tendenziale) acquisito delle formazioni sociali: se infatti nella sussidiarietà esse assumono una precisa e irrinunciabile posizione - lo svolgimento di quelle funzioni la cui natura e dimensione escludono l'affidamento all'individuo e agli enti pubblici territoriali<sup>35</sup> -, nei procedimenti partecipativi la loro presenza è eventuale e comunque collocata in posizione paritaria rispetto al singolo partecipante, poiché l'attività richiesta consiste non nel soddisfacimento di un livello di prestazioni predefinito, quanto nell'apporto argomentativo a una discussione che trova efficacia e pienezza solo grazie all'intervento del più ampio numero di soggetti.

Ciò premesso, e cercando di tirare le fila del ragionamento, alla luce del quadro sin qui svolto il rapporto che si instaura tra le disposizioni statutarie più rilevanti, gli art. 3 e 72, St., e la legge regionale 69/2007, risulta di progressiva specificazione ma denota al contempo alcune zone d'ombra, in materia di individuazione dei soggetti ammessi, in cui la sovrapposizione tra le disposizioni appare incerta. Rinviando al paragrafo successivo l'esame di questo punto critico, può precisarsi sinteticamente come l'art. 3, c. 4 funga da principio generale che trova applicazione nell'intero complesso delle disposizioni statutarie sopra menzionate, e come tra di esse, in un rapporto *genus-species*, si collochi anche l'art. 72, c. 1. Quest'ultima disposizione, poi, stante il tenore letterale e la sua importanza nello Statuto, a parere della dottrina fisserebbe in materia una riserva di legge, obbligatoria (per il legislatore che deve provvedervi) e rinforzata (nella previsione delle varie fasi partecipative elencate)<sup>36</sup>. La l.r. 69/2007, a sua volta, attua i precetti dell'art. 72, c. 1, lasciando la decisione finale in capo all'amministrazione e concentrandosi prevalentemente in una zona intermedia tra i primi tre momenti indicati dalla norma, l'iniziativa autonoma, il libero contributo di proposta e la consultazione formale. Pur non essendo agevole distinguere nitidamente le prime due fasi, uno spartiacque dovrebbe essere individuato nella paternità dell'impulso al procedimento,

---

dalla l.r. 69/2007 (art. 3, c. 1, lett. f bis).

<sup>34</sup> Per un commento all'art. 59, St., si veda DAL CANTO F., voce *Art. 59. Sussidiarietà sociale*, in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura), *Commentario allo Statuto*, Torino, 2005, pp. 302 e ss.

<sup>35</sup> CATELANI E., voce *Art. 58. Principio di sussidiarietà*, in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura), *Commentario allo Statuto*, Torino, 2005, p. 300.

<sup>36</sup> BIANCHI L., voce *Art. 72. Principi*, in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura), *Commentario allo Statuto*, Torino,

che nel caso della “iniziativa autonoma verso l’amministrazione” sembra riconducibile ai “partecipanti”, mentre nel caso del “libero apporto” direttamente all’amministrazione: come dire, tra gli esempi possibili, che in caso di richiesta di pubblica discussione sulle priorità sanitarie di un territorio la fattispecie cade nel primo ceppo se sono i cittadini a chiedere il dibattito, e nel secondo se sono invece gli enti pubblici – ad esempio una Società della salute -, a proporre la discussione. Sullo sfondo sembra invece restare la verifica degli effetti delle politiche regionali, perché l’impianto della legge incentra il procedimento partecipativo su una decisione da assumere, lasciando così in ombra la fase di controllo successivo, sebbene, deve aggiungersi, ogni pubblica discussione può rappresentare in definitiva anche un momento di valutazione dell’efficacia dell’azione normativa e amministrativa regionale<sup>37</sup>.

#### **4) I soggetti coinvolti**

Procedendo all’esame di dettaglio della legge, occorre notare come la platea dei soggetti legittimati a partecipare venga distinta in due insiemi, che si rifanno rispettivamente al diritto di proposta e a quello di intervento. Schematicamente, e recuperando quanto già accennato nei paragrafi precedenti, titolari della facoltà di domandare un processo partecipativo sono anzitutto i residenti (secondo varie percentuali, in funzione del tipo di procedimento e delle dimensioni del territorio) e gli enti locali territorialmente coinvolti, nonché i soggetti pubblici o privati cui si deve il progetto sottoposto a discussione (artt. 8 e 14)<sup>38</sup>; per il sostegno, poi, l’istanza può essere inoltrata anche dagli istituti scolastici, sul modello espresso dalla regione francese del Poitou-Charentes<sup>39</sup>, mentre per il dibattito pubblico la facoltà è estesa a quanti finanziano il progetto discusso, e quindi in particolare alla Regione, ma anche potenzialmente allo Stato o agli enti pubblici nazionali<sup>40</sup>. La titolarità del diritto di intervenire in un

---

2005, pp. 382 e 383.

<sup>37</sup> In merito ai controlli, si veda ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e controllo dell’amministrazione*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, pp. 71. Riguardo invece alla verifica dell’efficacia della stessa l.r. 69/2007, il testo normativo da un lato dispone che l’Autorità per la partecipazione trasmetta ogni anno un rapporto al Consiglio regionale (art. 5, c. 1, lett. f) e che il rapporto conclusivo di ogni dibattito pubblico sia divulgato (art. 10, c. 2), dall’altro lato prevede, tra i criteri di ammissione al sostegno, l’impegno a fornire un’adeguata informazione che accompagni e segua il processo partecipativo (art. 15, c. 1, lett. h). La necessità di svolgere un controllo più incisivo, strutturato e diffuso, che nasce dall’attività informativa ma non si arresta con essa, e che deve alimentare quel circuito di fiducia necessario per implementare la partecipazione, viene riconosciuto dal testo normativo prevedendo, alla fine del quinquennio di vigenza, la ricordata verifica in forma partecipativa dei risultati conseguiti dalla legge (art. 26).

<sup>38</sup> Nel caso del sostegno, la formulazione dell’art. 14, c. 4 sembra disporre per le imprese l’obbligo di presentare l’istanza col “supporto” dei residenti, secondo modalità non precisate, tuttavia, che finiscono per rendere incerto lo spazio di azione delle imprese.

<sup>39</sup> Per la cui trattazione si rinvia a SINTOMER Y., RÖCKE A., *Il bilancio partecipativo dei licei del Poitou-Charentes: verso una democrazia partecipativa?*, in *Dem. dir.*, n. 4/2006, pp. 57 e ss.

<sup>40</sup> Per lo Stato e gli enti pubblici nazionali si pone un problema di compatibilità con la potestà legislativa

procedimento partecipativo presenta invece una struttura differente, poiché sono incluse solo persone fisiche, anche non residenti in Toscana (art. 2).

Confrontate queste premesse con l'art. 72, c. 1, St. - che riferisce la partecipazione ai cittadini, ai residenti e ai soggetti sociali organizzati-, può rilevarsi come la legge abbia un impianto parzialmente diverso, più esteso verso le persone fisiche, di chiusura verso le formazioni sociali, di apertura nei confronti degli enti locali.

L'estensione verso le persone fisiche passa attraverso il riconoscimento del diritto di intervento non solo in capo a chi risiede in Toscana (cittadino, straniero o apolide), e ai Toscani residenti all'estero (a condizione tuttavia che siano presenti nel territorio della Regione), ma anche a quanti "lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato" e a coloro che, indipendentemente da ogni legame fisico con la Toscana, "hanno interesse rispetto al territorio in questione e all'oggetto del processo partecipativo" (art. 2). In quest'ultimo caso, però, la legge si preoccupa di apporre un filtro, la valutazione di utilità dell'intervento da parte dell'Autorità, alla quale sembra peraltro riservato anche una sorta di diritto di invito, visto che lo stesso art. 2, precisando che gli interessati possono intervenire "anche su loro richiesta", fa implicitamente intendere che la partecipazione possa essere formalmente incentivata. Al di là di ciò, la scelta di incardinare la partecipazione su un mero interesse di fatto dà pregio a soggetti fortemente motivati e intende rappresentare una sorta di clausola di chiusura "sostanziale", nel senso di ampliare la platea dei partecipanti superando i requisiti formali e puntando a migliorare la qualità della discussione mediante la selezione di interventi qualificati, spontaneamente o a mezzo di invito. È tuttavia motivo di incertezza la definizione del criterio di selezione in termini di interesse verso il territorio e l'oggetto della discussione, e di mera utilità dell'intervento, poiché entrambi i canoni sono piuttosto indeterminati - prescindendo infatti dal possesso di particolari conoscenze o interessi specifici-, e finiscono per subordinare a un apprezzamento eccessivamente discrezionale una situazione giuridica che lo stesso art. 1 definisce in termini di diritto<sup>41</sup>.

---

esclusiva statale, di cui all'art. 117, c. 1, lett. g; sul punto si rinvia alle considerazioni che verranno svolte nel prossimo paragrafo.

<sup>41</sup> La questione chiama evidentemente in causa il grado di sindacabilità del procedimento partecipativo da parte del giudice. Le considerazioni svolte in dottrina evidenziano l'opportunità di preservare, almeno in una prima fase, la materia partecipativa da un sindacato giurisdizionale troppo stretto, che rischierebbe di restringere la flessibilità sperimentale della fattispecie. Sul punto, si vedano le considerazioni di Allegretti, che ammette l'intervento del giudice solo per taluni e più rilevanti vizi, come l'esclusione di un soggetto o la presenza di una decisione finale immotivatamente contrastante con gli esiti della discussione (ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, n. 4/2007, pp. 801 e ss). Ampliando lo sguardo ad altri Paesi sembra potersi affermare che a un *self restraint* la giurisprudenza sia effettivamente giunta, ancorché parzialmente, attraverso l'accettazione di un raggio di discrezionalità applicativa per gli istituti di partecipazione (per una rassegna di tali casi, CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle scelte pubbliche*, in *Riv. trim.*

Comunque sia, il dato comune a tutti i requisiti descritti è costituito dal superamento della residenza, o più in generale dell'iscrizione nelle liste elettorali di un comune toscano, quale criterio di legittimazione all'intervento, a vantaggio di una relazione più ampia che può riguardare rapporti giuridici di altro tipo, come quelli di lavoro o di studio, ovvero prescindere del tutto. La soluzione prescelta dalla legge non pare in contrasto con lo Statuto, poiché questo, all'art. 72, altro non fa riguardo alla platea delle persone fisiche se non obbligare il legislatore a normare la materia e a includere nella partecipazione i residenti, senza però impedire ampliamenti a soggetti diversi<sup>42</sup>. Ovviamente, la garanzia statutaria nei confronti dei residenti, per come è formulata, determina un diritto di intervento che non può essere compresso sulla base del vantaggio che il singolo contributo arreca alla discussione, mentre negli altri casi il legislatore è legittimato ad articolare con maggiore discrezionalità i limiti della partecipazione, perché essa risponde solo a un principio di buon andamento.

Più accentuata complessità attesta invece l'atteggiamento di chiusura palesato dalla legge nei confronti delle associazioni, prive del diritto sia di proporre un procedimento partecipativo che di prenderne parte, e legittimate solo a svolgere una funzione servente e collaterale - raggruppare e facilitare domande e adesioni proposte dalle persone, dagli enti locali o dalle scuole - , a ben vedere già del tutto insita nella semplice capacità di agire (artt. 8, c. 1, lett. d, e 14, c. 1, lett. a, b, c). La logica della scelta appare chiara: ridurre l'autoselezione, ossia la partecipazione di soggetti organizzati, avvezzi alle pubbliche discussioni - che rischiano di fagocitare la discussione a scapito dei singoli -, pur senza giungere a una vera e propria eteroselezione, nella quale i partecipanti sarebbero scelti dagli organizzatori secondo parametri che cercano di preservare la rappresentatività degli interventi<sup>43</sup>. Pur mosso da una

---

*dir. pubbl.*, n. 1/2007, pp. 13 e ss.). Ad esiti affini si giunge anche riflettendo su come la diffusione e la penetrazione della partecipazione, sedimentando e plasmando le procedure, tendano nel corso del tempo ad avere, quasi automaticamente, effetti deflativi sul contenzioso, come attestato dall'esperienza francese di partecipazione in materia urbanistica (DEMOUVEAUX J.P., *Le contentieux de la participation*, in R. Hostiou, J.F. Struillou (a cura), *La participation du public aux décisions de l'administration en matière d'aménagement et d'environnement*, Parigi, 2007, pp. 257 e ss.).

<sup>42</sup> Parte della dottrina ritiene invece che l'art. 72, c. 1, St., per la sua formulazione, non consenta al legislatore di estendere i contenuti della partecipazione oltre a quelli indicati dalla disposizione; dal che, possiamo aggiungere, risulterebbe l'illegittimità di leggi che allargassero anche la platea dei soggetti titolari del diritto di intervento (BIANCHI L., voce *Art. 72. Principi*, in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura), *Commentario allo Statuto*, op. cit., p. 379).

<sup>43</sup> Al riguardo, si veda l'intervento dell'assessore regionale alle Riforme istituzionali e agli enti locali, Fragai, durante il convegno, svoltosi Rosignano Marittimo nel maggio scorso, dal titolo "Partecipo. Le nuove frontiere della partecipazione". In senso analogo, FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, (testo versione on line), in [www.sisp.it](http://www.sisp.it), 2007, p. 25. È opportuno rilevare, guardando agli aspetti empirici, che, in relazione alle esperienze partecipative già svolte in Toscana nell'ambito delle scelte di governo del territorio, il ruolo delle associazioni (nel caso, ambientaliste) è stato di notevole significato e non sembra aver alterato l'equilibrio della discussione, come notato ancora da FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative. Un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi"*, op.

buona intenzione il segno di chiusura che traspare riduce l'apporto conoscitivo recato dai gruppi organizzati, correndo il rischio opposto, di limitare l'inclusività: da un lato, infatti, si rendono potenzialmente più difficili istanze partecipative così dette *bottom-up*, ossia provenienti dalla società e non dalle istituzioni; dall'altro lato viene fatto un affidamento forse eccessivo nel ruolo degli enti locali e delle persone, senza ponderare adeguatamente il fatto che anche tali soggetti possono sbilanciare lo sviluppo della discussione: gli uni alternando dilazione e frenesia, nel tentativo di forzare o insabbiare una decisione, gli altri disinteressandosi dei procedimenti partecipativi estesi, non puntuali e a loro poco vicini<sup>44</sup>. In realtà, senza voler misconoscere i problemi che le formazioni sociali apportano con la loro ingombrante presenza, deve rilevarsi come siano proprio i comitati e le associazioni, specie se ben strutturate e organizzate, a poter bilanciare con più facilità, attraverso proprie *expertise*, le conoscenze tecniche possedute dai soggetti proponenti un'opera pubblica, spesso impiegate con effetti distorsivi per influenzare i partecipanti e indirizzare la discussione. Si vuol dire, in altri termini, che a rendere scorrevole e proficuo un procedimento provvede più l'organizzazione che non l'eliminazione *a priori* di tutti i soggetti organizzati, con una scelta che risulta peraltro in netta controtendenza rispetto alla disciplina del procedimento amministrativo, in forza della quale anche i soggetti portatori di interessi diffusi (*rectius*, collettivi) sono titolari del diritto di intervento nel procedimento (art. 9, l. 241/1990). Considerando poi che la l. 241/1990 è incentrata sulla partecipazione attraverso la titolarità di una situazione giuridica personale, risulta difficilmente comprensibile che un testo normativo, come la l.r. 69/2007, costruito su un'idea di partecipazione ben più estesa e comunque svincolata da un simile criterio, possa fare un passo indietro in punto di legittimazione dei gruppi organizzati. Resta poi da capire, tornando al rapporto diretto con lo Statuto, fino a che punto l'estromissione delle formazioni sociali riesca ad armonizzarsi con il dettato dell'art. 72, c. 1, poiché appare difficile che una legge con cui si intende dar attuazione a una disposizione statutaria espressamente aperta ai "soggetti sociali organizzati" e integrante una riserva di legge rinforzata possa ridurre il ruolo dei gruppi a una funzione di supporto non istituzionalizzata e pertanto rientrante, come detto, nella normale capacità di agire delle persone giuridiche e degli enti di fatto. A ciò si aggiunga, poi, rilevando sul punto un ulteriore elemento di frizione statutaria, che tra i principi della stessa legge 69/2007 è

---

cit., pp. 13 e ss. In merito ai profili inerenti all'autoselezione e all'eteroselezione, nonché ai metodi per limitare la prevalenza di taluni soggetti, si veda BOBBIO L., *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, op. cit., pp. 40 e ss.

<sup>44</sup> Sul punto possono vedersi le considerazioni di ZÉMOR P., *Pour un meilleur débat public*, op. cit., pp. 60 e ss.

inserito il sostegno alla “iniziativa autonoma ... dei soggetti sociali organizzati” (art. 1, c. 2, lett. d), in esplicita attuazione del principio di sussidiarietà sociale espresso dagli art. 58 e 59 dello Statuto. Residua infine la considerazione empirica che, nella già descritta fase di istruttoria partecipata della quale la legge è stata protagonista, le formazioni sociali hanno avuto un ruolo significativo, rappresentando il primo soggetto, assieme agli enti locali, contattato dalla Regione per avviare la redazione del documento normativo, segno evidente di un riconoscimento di importanza che la legge sembra poi aver omesso.

L'unica possibilità di azione delle associazioni, sia detto a conclusione del ragionamento e argomentando in via ipotetica, potrebbe risiedere nella “convocazione” da parte dell’Autorità, in sede di esercizio dei poteri che a questa sono riconosciuti per garantire la “piena parità di espressione di tutti i punti di vista”, indicando per il sostegno “modifiche del progetto” e “modalità di svolgimento integrative” (art. 17, c. 1, lett. a e b), ovvero definendo per il dibattito pubblico le fasi della discussione (art. 9, c. 1, lett. b)<sup>45</sup>. Peraltro, optando per questa soluzione “a invito” che dà rilievo alla *ratio* della legge, verrebbe smorzato anche un pericolo parallelo rispetto a quello appena intravisto per le formazioni sociali, ossia l'esclusione, ai sensi dell'art. 9, dei soggetti privati - diversi dalle persone fisiche - proponenti un'opera poi sottoposta a discussione su iniziativa di cittadini o enti locali<sup>46</sup>.

Per completare la descrizione occorre precisare che, riguardo agli enti locali, la legge limita i diritti alla sola fase di proposta di un procedimento partecipativo, escludendo invece la facoltà di intervento. Se di fronte al paradosso di avere discussioni senza la partecipazione degli enti locali direttamente coinvolti può farsi ricorso a un'interpretazione razionale della legge, e quindi alla necessità, per la buona riuscita dell'*iter*, del coinvolgimento dei soggetti territoriali direttamente interessati, più difficile appare giungere a conclusioni analoghe quando gli enti non siano territorialmente coinvolti in modo immediato dalla discussione, ma abbiano solo un mero interesse a partecipare, come potrebbe accadere, tra gli esempi possibili, a un comune che volesse prendere parte alla discussione di un altro ente su scelte viarie soltanto indirettamente coinvolgenti il proprio territorio. Ricordando infatti che l'art. 8, lett. d, laddove legittima l'intervento di quanti possono recare un apporto utile alla

---

<sup>45</sup> L'art. 17, c. 1, lett. b vincola l'individuazione delle “modalità di svolgimento integrative” all'implementazione dei requisiti di ammissione e dei criteri di priorità, tra cui sono inseriti “la piena parità di espressione di tutti i punti di vista” e l'inclusione di “gruppi sociali o culturali diversi” (art. 15, c. 1, lett. f, g). Quest'ultimo riferimento sembra peraltro riferirsi solo alle componenti sociali di minoranza (per motivi culturali, etnici, linguistici...), e non alle formazioni sociali organizzate, che la legge inquadra attraverso la differente espressione di “associazioni e comitati” (es., art. 14, c. 1, lett. a).

<sup>46</sup> Solo per il dibattito pubblico, infatti, la l.r. 69/2007 prevede che la proposta sia avanzata anche dal “soggetto proponente il grande intervento, pubblico o privato”, nonché da quello che contribuisce al finanziamento.

discussione, pare richiamare, nella sua espressione letterale, solo le persone fisiche, alla carenza che sembrerebbe palesare la legge potrebbe evidentemente porsi riparo estendendo la nozione di “territorio coinvolto” (criterio di ammissione degli enti locali), con il rischio tuttavia di forzare la lettera del testo e al contempo di ampliare eccessivamente anche il bacino entro cui individuare le persone fisiche titolari di un diritto a intervenire (anch’esse necessariamente legate al “territorio coinvolto”).

## *5) Alcuni possibili oggetti della partecipazione*

La determinazione dell’ambito materiale entro cui si collocano il dibattito pubblico e i progetti partecipativi locali deve essere ricostruita procedendo a una serie di distinzioni, che tengono conto non solo delle ipotesi di applicazione “attuale”, ossia nelle prime fasi di vigenza della legge, ma anche delle possibili proiezioni future, una volta che il testo normativo, sempre all’interno del limite temporale predeterminato dall’art. 26, si sia affermato<sup>47</sup>. È opportuno ribadire, comunque, che la sostanziale vicinanza tra le due fattispecie potrà tendere a omologare l’applicazione della legge, almeno in una fase iniziale in cui la pratica sarà ancora limitata, verso un modello formalmente bifasico ma sostanzialmente unitario<sup>48</sup>.

Ciò premesso, l’indagine più agevole concerne senza dubbio i due poli opposti: da un lato, i progetti partecipativi di dimensioni ridotte, che afferiscono alla “allocazione di risorse pubbliche”<sup>49</sup> (scelte in materia di arredo urbano, di selezione delle prestazioni che l’ente locale deve erogare...) e si collocano quindi entro gli artt. 14 e ss.; dall’altro lato, i progetti partecipativi di dimensioni più ampie, a carattere regionale o provinciale, o comunque coinvolgenti più comuni e un numero cospicuo di attori potenziali. Nel mezzo sembra invece sussistere un’ampia zona grigia - (pianificazione urbanistica, bilanci partecipativi, regolamenti locali... per enti di grandi dimensioni)-, resa ancora più accentuata dalla possibilità di domandare il sostegno per discussioni d’indirizzo sulle politiche pubbliche (art.

---

<sup>47</sup> Per comprendere le potenzialità applicative della legge, può ricordarsi che durante un convegno di presentazione della stessa legge (“Le vie della Partecipazione: buone pratiche in Europa, in Italia e in Toscana”), tenuto a Forte dei Marmi nello scorso mese di giugno, l’assessore regionale alle Riforme istituzionali e agli enti locali, Fragaì, indicò nel progetto di realizzazione della terza corsia dell’autostrada A11 (Firenze-Mare) uno dei possibili terreni di applicazione del testo normativo.

<sup>48</sup> Si consideri, tra gli esempi possibili, come un processo partecipativo in ordine al regolamento per la partecipazione del Comune di Firenze, documento in corso di redazione con il coinvolgimento della cittadinanza, possa essere qualificato come progetto locale, vista l’afferenza a un livello solo comunale, ovvero come dibattito pubblico, visto il potenziale coinvolgimento di centinaia di migliaia di persone e il rilevante impatto sociale che è destinato a produrre.

<sup>49</sup> L’espressione di deve a CAMMELLI M., *Considerazioni minime in tema di arene deliberative*, in *St. merc.*, n. 1/2005, p. 95.

14, c. 5), nella quale il discrimine sarà offerto non tanto dall'oggetto della discussione, quanto dal ruolo maggiormente "attivo" o "passivo" mostrato dall'Autorità per la partecipazione e dall'autoqualificazione dei proponenti.

In relazione al dibattito pubblico, poi, non sembrano apportare una chiarificazione decisiva nemmeno le due condizioni per lo svolgimento delineate dall'art. 8: la sussistenza di un grande intervento e l'assenza di ogni "atto amministrativo inerente il progetto preliminare" (art. 7, c. 1). Cosa debba intendersi per "intervento" non è infatti del tutto agevole da dirsi, perché il lemma si presta a un'interpretazione piuttosto estesa: opere, certo, pubbliche o private che siano, individuabili secondo la definizione di cui all'art. 3, c. 8, d. lgs 163/2006, ma forse, vista la scelta lessicale, anche altre opzioni più generali, non rientranti in quelle previste espressamente dal capo VII della legge, quali potrebbero essere, tra gli esempi possibili, gli atti di programmazione del trasporto pubblico locale<sup>50</sup>. A conferma di questa ipotesi possono citarsi due elementi: anzitutto il dettato della stessa legge regionale, che all'art. 16, c. 1, lett. c., nell'individuare i criteri di priorità per l'ammissione al sostegno, distingue espressamente tra opere e interventi, facendo pensare che le due fattispecie abbiano un significato differente; in secondo luogo, i meccanismi di collegamento con leggi di settore - in materia sanitaria, sociale e di gestione dei rifiuti (artt. 22-24), ossia in ambiti di pianificazione ad ampio raggio territoriale-, attraverso i quali si attesta espressamente l'utilizzabilità dell'intero complesso di strumenti previsto dalla l.r. 69/2007, incluso dunque anche il dibattito pubblico. L'accezione ristretta allo sole opere sembrerebbe invece suffragata dal secondo requisito richiesto, l'assenza di ogni atto relativo al progetto preliminare, ossia a un elemento rinvenibile solo nel caso di lavori<sup>51</sup>. Proprio in rapporto a questo vincolo, se da un lato appare chiara la *ratio*, anticipare il più possibile la discussione evitando che una qualche decisione dell'amministrazione competente ne vanifichi gli esiti, dall'altro lato taluni dubbi desta sia il richiamo eccessivamente generico agli "atti inerenti"<sup>52</sup>, che potrebbero includere anche la mera redazione del progetto prima della sua approvazione, sia il riferimento al solo progetto preliminare, che potrebbe rappresentare una fase già eccessivamente avanzata, posto che per la redazione del programma triennale delle opere

---

<sup>50</sup> L'attività di programmazione regionale e locale è disciplinata dalla l. 151/1981.

<sup>51</sup> L'unica deroga prevista, che consente l'attivazione del dibattito anche oltre il progetto preliminare, riguarda il caso in cui sia lo stesso soggetto pubblico competente alla realizzazione dell'opera a presentare istanza di discussione

<sup>52</sup> Nel caso della "*loi Barnier*", sia consentita un'ulteriore comparazione, attraverso il successivo decreto di attuazione venne invece predeterminato - con notevole e positivo effetto chiarificatore-, il momento oltre cui i singoli procedimenti, distinti per categorie differenti, non potevano più accedere a dibattito pubblico.

pubbliche, così come per la parziale formulazione dell'elenco annuale<sup>53</sup> - documenti entrambi vincolanti e ad attuazione obbligatoria<sup>54</sup> - è sufficiente il solo studio di fattibilità<sup>55</sup>. Queste considerazioni scontano tuttavia la facoltà per la Regione di impostare differentemente la disciplina della programmazione, con riferimento alle opere pubbliche afferenti a materie che rientrano nella potestà legislativa residuale, alle quali non si applica il combinato disposto degli artt. 4, c. 2 (rispetto dei principi fondamentali in materia di programmazione) e 128, d lgs. 163/2006, secondo l'indirizzo espresso dalla giurisprudenza costituzionale<sup>56</sup>. Al di là di questa valvola di sicurezza, attualmente non utilizzata, la "lacuna" della l.r. 69/2007 potrebbe in realtà essere solo apparente, se rispondesse a una precisa scelta di indirizzo del dibattito pubblico, il cui oggetto è infatti ristretto (dall'art. 7, c. 1) alla verifica degli obiettivi e delle caratteristiche del grande intervento, ma non alla sua opportunità, con ciò rendendo sufficiente assumere come spartiacque il progetto preliminare e non l'eventuale valutazione preventiva circa la fattibilità del progetto e la sua rispondenza ai bisogni della collettività<sup>57</sup>.

Scendendo più nel dettaglio e concentrando l'attenzione sulle forme di governo del territorio - con riferimento particolare alla materia delle opere pubbliche-, l'ambito di applicazione degli istituti partecipativi, specialmente del dibattito pubblico, deve essere articolato su più livelli, in base alle competenze coinvolte, regionali, locali o statali.

Iniziando dall'ambito regionale, l'art. 21, c. 1, della legge, nell'escludere che tutti i procedimenti partecipativi in essa normati siano applicabili alla "formazione, valutazione e alla messa in opera" degli strumenti di pianificazione e degli atti di governo del territorio, sembra escludere che anche nei procedimenti di programmazione, localizzazione e realizzazione di opere pubbliche (equivalenti alla messa in opera) di rilievo regionale la legge possa trovare attuazione. In questo caso sembrerebbe pertanto sussistere una riserva di competenza a favore della l.r. 1/2005, rafforzata da una clausola, ultronea rispetto all'impianto della legge, che ribadisce come il Garante della comunicazione - istituito dall'art. 19, c. 2, l.r. 1/2005 -, debba utilizzare gli strumenti previsti da quest'ultimo testo normativo

---

<sup>53</sup> Per lavori il cui importo non superi il milione di euro (art. 128, c. 6, d. lgs 163/2006).

<sup>54</sup> DI PACE R., *La programmazione e la progettazione dei lavori pubblici*, in A. CROSETTI, A. POLICE, M. R. SPASIANO, *Diritto urbanistico e dei lavori pubblici*, Torino, 2007, p. 253.

<sup>55</sup> Sulla programmazione delle opere pubbliche, si veda, oltre al testo citato alla nota precedente, PORPORATO A., *La programmazione delle opere pubbliche*, in M. Crosetti (a cura), *La disciplina delle opere pubbliche*, Rimini, 2007, pp. 327 e ss. (in particolare pp. 339 e ss.); DE BENETTI C., *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni*, in *I contr. St. enti pubbl.*, n. 2/2007, pp. 229 e ss.

<sup>56</sup> Sent. n. 401/2007, considerato in diritto, punto n. 5.5, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it). Rileva infatti la Corte come l'attività di programmazione non sia "una materia a sé stante" né sia riconducibile a "uno specifico ambito materiale" e dunque "segu[a] il regime giuridico proprio della realizzazione delle relative opere".

<sup>57</sup> La formulazione dell'art. 7, c. 1, riprende il dettato dell'art. 134 della "*Loi Barnier*". Soltanto con la successiva legge 2002-276 è stata inserita, negli oggetti della discussione, anche l'opportunità dell'opera (art. 2).

per promuovere la partecipazione nell'attuazione del piano d'indirizzo territoriale (art. 21, c. 3). A questa ricostruzione, che potrebbe tagliare una parte sensibile dei possibili casi di attuazione del dibattito pubblico, può tuttavia affiancarsene una differente, che legittima la parallela applicazione tanto della l.r. 69/2007 quanto della l.r. 1/2005, a scelta dei proponenti, posto che l'art. 7, c. 3, l.r. 69/2007 impone all'Autorità di acquisire il parere del Garante nei casi di dibattito relativo a interventi con impatto ambientale e territoriale, onde coordinare l'attività dei due soggetti. Una possibile distinzione, pur sempre solo tendenziale e non vincolante, nell'applicazione delle due leggi potrebbe allora risiedere nella tipologia dell'oggetto della discussione: variazione degli strumenti urbanistici in relazione a singole opere, nel caso della l.r. 69/2007 (pur con la ricordata incertezza derivante dalla nozione di "grande intervento" per il dibattito pubblico), pianificazione a più ampio raggio per la l.r. 1/2005. Ciò tenendo comunque conto che a livello metodologico, ossia di strumenti partecipativi concretamente utilizzabili, la differenziazione tra le due fattispecie pare ridotta, poiché l'indeterminatezza di entrambi i testi normativi nel descrivere i procedimenti lascia ampio spazio a una sostanziale coincidenza in sede di applicazione<sup>58</sup>.

Per il livello locale il quadro sembra invece più chiaro, poiché l'art. 21, c. 2 autorizza espressamente gli enti locali a utilizzare gli strumenti previsti dalla legge in materia di elaborazione degli atti di pianificazione territoriale e di governo. L'effetto pratico sembra essere una sostanziale conferma e codificazione del quadro attuale, visto che taluni comuni toscani, in attuazione dell'art. 19, c. 1, l.r. 1/2005, hanno già utilizzato il dibattito pubblico in sede di redazione o variazione del proprio piano regolatore generale, affidando il controllo del procedimento al Garante della comunicazione<sup>59</sup>. L'integrazione dettata dalla l.r. 69/2007 darebbe quindi una seconda opzione agli enti locali, autorizzati, nell'ambito della propria pianificazione urbanistica, a rivolgersi anche all'Autorità per la partecipazione e ad utilizzare strumenti e fondi da essa gestiti. Per questo, visto il rischio di duplicazioni di procedimenti, l'art. 15, c. 4, lett. e, l.r. 69/2007 subordina l'ammissione del sostegno ai progetti richiesti da enti locali, in materia di pianificazione e di atti di governo del territorio, al preventivo parere del Garante della comunicazione. Ovviamente, tornando al contenuto dell'art. 21, l.r. 69/2007, l'attribuzione di una facoltà e non di un obbligo, e il solo riferimento agli enti,

---

<sup>58</sup> La l.r. 1/2005 prevede la "partecipazione dei cittadini" come elemento essenziale degli atti di pianificazione e di governo del territorio (art. 19, c. 1), cercando di superare il semplice meccanismo delle osservazioni-opposizioni giudicato in dottrina come "risibile" (PERICU G., *I procedimenti di massa*, op. cit., p. 100).

<sup>59</sup> Il riferimento è al P.R.G. del Comune di Montespertoli, giunto ormai alle battute conclusive ([www.dp-montespertoli.it](http://www.dp-montespertoli.it)) e alla variante al P.R.G. relativa al complesso agricolo e turistico di Castelfalfi ([www.dp-castelfalfi.it](http://www.dp-castelfalfi.it); si veda al riguardo la nota n. 6).

escludendo individui e formazioni sociali, rendono un po' spuntata l'efficacia della disposizione, sebbene il richiamo esclusivo alla fase di "elaborazione" sia idoneo a liberare per l'applicazione della legge tutta la fase attuativa.

Più complicato risulta invece il confronto dei procedimenti partecipativi con il livello statale, non foss'altro perché il quadro normativo sconta di per sé una marcata frammentazione<sup>60</sup>. La questione del ruolo che la legge toscana può assumere in materia di opere statali, individuate dall'art. 93, d. lgs 112/1998, non è così peregrina come forse potrebbe apparire a prima vista, ragionando in termini di competenza delle fonti, potendosi anzitutto formulare l'ipotesi, in linea teorica, di un processo partecipativo in sede di redazione del programma triennale delle opere statali, riguardo a eventuali proposte avanzate da parte della Regione. In secondo luogo occorre considerare come l'art. 55, d. lgs 112/1998 disponga che, in punto di localizzazione delle opere statali, le Regioni coinvolte siano informate ogni anno della programmazione, al fine di procedere all'eventuale modifica degli strumenti urbanistici. Dal che discende la possibilità per gli enti territoriali di dar vita a un dibattito pubblico, nell'ambito delle proprie competenze, ad esempio per la localizzazione di un edificio che ospiti uffici dell'amministrazione statale. Ovviamente, di fronte a una simile esegesi non mancano dubbi vista la complessità del quadro normativo, anche perché l'attività di informazione prevista dall'art. 55, d. lgs. 112/1998 non esclude l'impiego di meccanismi decisionali statali più penetranti: ove la localizzazione dell'opera dovesse risultare difforme dagli strumenti urbanistici, è prevista infatti l'indizione di una conferenza di servizi, tra Stato e Regione, con tempi piuttosto brevi (pari a sessanta giorni, art. 3, d.p.r. 383/1994) rispetto all'esplicazione di un procedimento partecipativo, e ferma restando la facoltà statale di chiudere il procedimento con una propria decisione (art. 81, c. 4, d.p.r. 616/1977)<sup>61</sup>.

Più agevole sembra invece ipotizzare, pur sempre in linea teorica, un esercizio delle facoltà previste dagli artt. 8 e ss. della legge toscana con riferimento alla programmazione delle infrastrutture stradali e autostradali, differenti da quelle trasferite alla gestione diretta regionale (per le quali i margini di azione sono evidentemente ampi). Esplicandosi infatti tale attività soprattutto nella stipulazione di accordi di programma e intese tra lo Stato e la

---

<sup>60</sup> La possibilità, del tutto naturale, che l'applicazione degli strumenti partecipativi debba confrontarsi con le competenze di altri livelli di governo, anche superiori, è espressamente riconosciuta dalla l.r. 69/2007, che, all'art. 17, c. 2, impone all'Autorità, in sede di ammissione al sostegno, di tener conto del parere delle amministrazioni competenti e di accertare la disponibilità di queste a valutare gli esiti della discussione.

<sup>61</sup> Sui rapporti tra l'art. 55, d.lgs 112/1998 e l'art. 2, d.p.r. 383/1994, *amplius* SALVIA F., *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008, p. 197. Riguardo alla localizzazione delle opere statali, si vedano ASSINI N., MANTINI P., *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007, pp. 983 e ss; COLOMBO M.C., *La localizzazione delle opere pubbliche. I problemi di conformità urbanistica e le relative competenze*, Padova, 2005, pp. 69 e ss.

Regione, che pur scontano la prevalenza statale attraverso il controllo della leva finanziaria, lo svolgimento di un dibattito pubblico potrebbe risultare esperibile in sede di analisi delle singole infrastrutture.

Appare infine possibile l'impiego degli strumenti partecipativi della l.r. 69/2007 da parte dello Stato o degli enti pubblici nazionali, ad esempio in sede di redazione del programma triennale delle opere da costruire, posto che la legge regionale si limita a enucleare facoltà e non obblighi per i soggetti proponenti, senza dunque invadere la competenza legislativa statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, c. 2, lett. g, Cost.)<sup>62</sup>. Ciò, ovviamente, a condizione di una modifica dell'atteggiamento sin qui tenuto dallo Stato, che, forte del potere derivante dalla gestione dei finanziamenti, ha continuato a mostrarsi poco incline ad attività di dialogo (e dunque di intesa) in materia di opere pubbliche<sup>63</sup>.

Gli ultimi due ambiti di analisi riguardano invece le infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale e quelle per le quali viene riconosciuto un interesse regionale concorrente, fattispecie disciplinate dalla così detta "legge obiettivo" (l. 443/2001)<sup>64</sup>. Qual è dunque il ruolo che è possibile prevedere per la legge toscana in questi ambiti? La risposta non può essere unitaria, risultando infatti opportuno separare i due istituti e rammentando al contempo come le possibili soluzioni debbano confrontarsi con due logiche differenti, incarnate dai due testi normativi: l'uno, la "legge obiettivo", incentrato su un'idea di accentramento della decisione, l'altro, la l.r. 69/2007, imperniato su un opposto principio dialogico<sup>65</sup>.

In relazione alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, il principale margine di azione sembra rintracciabile in sede di programmazione, ove le Regioni interessate potrebbero esperire preventivamente pubbliche discussioni sia per valutare le proposte da sottoporre al Ministero delle Infrastrutture, sia per esaminare quelle avanzate da

---

<sup>62</sup> L'assenza di obblighi a carico dello Stato sembra infatti essere la condizione che legittima una disciplina regionale, evitando il contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. g, Cost. (così, BORZI A., PAJNO S., *La giurisprudenza costituzionale di interesse delle Regioni e degli enti locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2007, p. 13; sulla questione, si veda Coste costituzionale, sent. 42/2006, considerato in diritto, punto n. 3.2, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)).

<sup>63</sup> MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, in *Le Reg.*, n. 1/2007, pp. 61 e 62.

<sup>64</sup> Il discorso è ovviamente analogo per gli insediamenti produttivi e le infrastrutture private strategiche per l'approvvigionamento energetico, per la cui disciplina l'art. 179, c. 1, d. lgs 163/2006 rinvia alle disposizioni dello stesso testo relative alle infrastrutture strategiche pubbliche. È opportuno rammentare, al riguardo, che in materia di dibattito pubblico l'art. 8, l.r. 69/2007 consente al soggetto proponente il grande intervento, e dunque anche a un soggetto privato, di presentare un'istanza di discussione.

<sup>65</sup> Risulta emblematico, come nota L. Bobbio, il confronto tra la "legge obiettivo" e la legge francese istitutiva del *débat public*: due logiche differenti per rispondere al medesimo problema, ossia alla difficoltà di assumere decisioni in merito alle grandi opere (BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, op. cit., p. 69, nota n. 2).

altri soggetti secondo l'*iter* disegnato dall'art. 163, c. 2, lett. a, d. lgs 163/2006. Nel caso di infrastrutture strategiche, infatti, Stato e Regioni debbono raggiungere un'intesa "forte" in punto di individuazione delle opere, secondo la nota giurisprudenza costituzionale incentrata sulla sent. 303/2003<sup>66</sup>. Sui limiti di una tale procedura, che non tiene adeguatamente conto del già menzionato potere statale di controllo delle risorse economiche, più di un dubbio è stato espresso in dottrina<sup>67</sup>.

Per il resto, il quadro sembra invece farsi più scuro: intervenire attraverso un lungo dibattito nell'*iter* di intesa per l'approvazione del progetto preliminare e per la localizzazione dell'opera appare infatti opzione più ardua, anzitutto per i termini perentori e piuttosto ristretti del procedimento - novanta giorni per le osservazioni e altri novanta per decidere, a fronte di un dibattito pubblico che potrebbe durare il doppio (ex art. 165, cc. 4 e 5, d. lgs 163/2006) -, e in secondo luogo per la facoltà di cui dispone lo Stato di procedere comunque facendo prevalere la propria volontà (art. 165, c.6, d. lgs 163/2006). Niente toglie, tuttavia, che pur all'interno di tempi così concentrati la Regione possa svolgere una pubblica discussione, coinvolgendo gli enti locali interessati e accettando di stringere le fasi del procedimento partecipativo entro termini contingentati<sup>68</sup>. E sempre che, ovviamente, ragionando stavolta in termini più empirici, l'attività informale di dialogo tra lo Stato e la Regione, precedente alla redazione del progetto preliminare da sottoporre all'approvazione del C.I.P.E., non si sviluppi di fatto con tempi e modi tali di rendere possibile un dibattito pubblico, come potrebbe argomentarsi pensando al così detto "Corridoio tirrenico", ossia all'autostrada Cecina-Livorno inserita dalla prima delibera del C.I.P.E. (n. 121/2001) tra le infrastrutture strategiche e ancora lungi dall'aver un progetto preliminare approvato.

Indipendentemente da quest'ultimo profilo, la complessità del quadro normativo sembra far discendere un punto essenziale, ossia che solo l'espressa e sentita collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti, Stato e Regione in questo caso (ma altrettanto diremo nel prosieguo per gli enti locali) può consentire un proficuo e sereno esercizio degli strumenti partecipativi regionali, plasmandoli a mo' di subprocedimento che s'incastra in quello principale di

---

<sup>66</sup> Corte costituzionale, sent. 303/2003, considerato in diritto, punto 4.1 (in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)).

<sup>67</sup> MERLONI F., *Infrastrutture, ambiente e governo del territorio*, op. cit., n. 1/2007, pp. 61 e 62.

<sup>68</sup> È opportuno rammentare, anzitutto, che, in fatto di localizzazione delle infrastrutture, tanto l'art. 165, c. 5, d. lgs 163/2006, quanto l'art. 8, c. 3, l.r. 1/2005, prevedono che, prima della decisione da parte della C.I.P.E., i comuni interessati siano sentiti dalle Regioni (art. 165) e gli enti locali siano coinvolti nella decisione regionale esprimendo un parere (art. 8). In secondo luogo, il quadro descritto nel corpo del testo riguarda prevalentemente le infrastrutture di carattere interregionale o comunitario, mentre per quelle di livello regionale, come noto, la capacità dello Stato di far prevalere la propria volontà ha margini più ristretti, in virtù di un procedimento più complesso e garantista per le Regioni, che comunque non esclude, in ultima sede, la facoltà statale di far refluire il procedimento nell'*iter* previsto per le infrastrutture interregionali e comunitarie (art. 165,

programmazione e realizzazione di un'opera pubblica. Per questo, anche nell'ambito delle infrastrutture strategiche niente sembrerebbe vieterebbe allo Stato, sia detto in linea teorica, di farsi promotore di un processo partecipativo per pianificare le opere, a condizione, ovviante, di un mutamento in sede applicativa della *ratio* sottesa al meccanismo della "legge obiettivo" e di una modifica di quell'atteggiamento "centralista" sopra richiamato.

Quanto al secondo fronte di indagine, le infrastrutture "obiettivo" che attestano un interesse regionale concorrente, i margini di azione della l.r. 69/2007 sono potenzialmente più ampi di quelli appena descritti, ma anche più sfilacciati e indeterminati. Ciò perché il ruolo delle Regioni coinvolte, è concretamente determinato dall'intesa sottoscritta con lo Stato art. 161, c. 1, d. lgs 163/2006), nel corso della quale sarebbe possibile l'inserire anche l'esperimento di un dibattito pubblico a livello regionale.

## *6) I rapporti con gli enti locali*

Il rapporto che la legge disegna con gli enti locali è piuttosto articolato e si fonda su un principio di collaborazione e incentivazione, segno evidente dell'importanza che il testo normativo riconosce a comuni, province e comunità montane nell'applicazione degli istituti partecipativi.

In termini più concreti, la realizzazione del dibattito pubblico e del sostegno viene subordinata a una sorta di (auto) "vincolo preventivo"<sup>69</sup> assunto dagli stessi enti, attraverso l'impegno a tener conto dell'esito dell'*iter* partecipativo e a sospendere i procedimenti amministrativi connessi (art. 9, cc. 3 e 4; art. 10; art. 15, c. 4, lett. a, b). Il primo obbligo appare in realtà pleonastico e assume un valore prevalentemente simbolico, affermare la serietà dei procedimenti partecipativi, perché i meccanismi previsti dalla legge, afferendo all'attività istruttoria, pongono *ipso iure* un dovere di valutazione e motivazione in capo all'amministrazione procedente (ai sensi dell'art. 3, l. 241/1990), che resta ovviamente libera, una volta assolto tale dovere, di assumere decisioni anche difformi dagli esiti della discussione.

Il secondo impegno, invece, prevede la sospensione dell'adozione e dell'attuazione dei procedimenti amministrativi connessi con l'intervento, ossia di quelli che rischiano di anticipare o pregiudicare l'esito della discussione (art. 8, cc. 3 e 4), ed è istituito obbligatorio per gli atti della Regione e degli enti locali che si siano preventivamente impegnati in tal

---

c. 6, lett. b, d. lgs 163/2006).

<sup>69</sup> FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, *Le Ist. fed.*, n. 5/2007, p. 632.

senso mediante la sottoscrizione di un protocollo, a sua volta integrante una condizione per il sostegno ai progetti presentati dagli stessi enti locali (art. 18, c. 4, lett. b)<sup>70</sup>. Un simile meccanismo interviene nella dinamica dei procedimenti amministrativi sottoponendoli a una sospensione temporalmente predeterminata nei termini massimi, un anno per il dibattito pubblico e nove mesi per il sostegno (salvo, eccezionalmente, una durata più lunga, ex art. 15, c. 2). Ne discende che, all'interno di questo quadro di riferimento, sarà la singola decisione dell'Autorità a quantificare, volta a volta, il tempo necessario per l'istruttoria partecipata. Su un piano teorico la sospensione in sede di attuazione è riconducibile all'art. 21, *quater*, l. 241/1990, che richiede tuttavia la sussistenza di gravi ragioni e impone una limitazione dell'istituto al tempo strettamente necessario, mentre la sospensione in sede di adozione è assimilabile a quanto disposto dall'art. 16, l. 241/1990, ossia all'acquisizione di pareri facoltativi istruttori (sebbene in tale occasione per decisione del responsabile del procedimento), dovendosi però precisare che nel caso della l.r. 69/2007 a rilevare è soprattutto la notevole lunghezza dell'*iter* partecipativo, che incide sulla posizione dei soggetti interessati al provvedimento oggetto di discussione rendendo incerta e gravosa, forse in modo eccessivo, la predeterminazione del *dies ad quem*.

Proprio tale considerazione induce da un lato a ritenere necessario che gli enti locali, così come la Regione per le funzioni amministrative di propria competenza, si dotino di un regolamento – la cui adozione è peraltro prefigurata dall'art. 18, c. 2, lett., l.r. 69/2007 come criterio di priorità per le domande degli enti locali - che disciplini e razionalizzi le modalità di sospensione dei procedimenti, garantendo adeguata informazione ai soggetti direttamente interessati, ai quali occorrerebbe anche fornire un'ideale partecipazione alla fase di decisione, da parte dell'Autorità, circa l'ammissione dei progetti.

A bilanciare i rilievi appena mossi sembra comunque provvedere ancora la *ratio* della legge, e cioè l'intendimento di procedere in sede applicativa alla selezione, come oggetto di discussione, solo di quei progetti-pilota che vedano il coinvolgimento sentito e spontaneo di tutti gli attori, pubblici o privati, evitando forzature o scontri i cui effetti sarebbero del tutto controproducenti.

Proprio per garantire tale collaborazione con gli enti locali, anche in punto di sospensione dei procedimenti, lo strumento principale enucleato dalla legge, a seguito di una proposta emersa attraverso il *Town meeting* istruttorio, è rappresentato dal protocollo (art. 18), approvato dalla Giunta nel maggio scorso, sottoscritto sinora da otto comuni e da una

---

<sup>70</sup> Nel caso del dibattito pubblico, la sospensione degli atti locali può essere determinata, in assenza della

comunità montana, e configurabile probabilmente come atto privo di valore giuridico, secondo la ricostruzione proposta in dottrina per questo tipo di documenti<sup>71</sup>. Qualora invece lo si volesse comunque qualificare alla stregua di una fonte giuridica, facendo leva sulla precisione degli impegni in esso previsti, non resterebbe che associarlo alla fattispecie dell'accordo tra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15, l. 241/1990<sup>72</sup>. Al riguardo, oltre alle generali e note difficoltà interpretative sia relativamente all'individuazione dei mezzi di tutela a disposizione delle parti in caso di violazione degli obblighi assunti<sup>73</sup> - che solo secondo una parte minoritaria della dottrina includerebbero anche l'esecuzione in forma specifica-, sia in ordine alla sussistenza della facoltà per la singola amministrazione di recedere dall'accordo<sup>74</sup>, emerge più in concreto un punto critico dalla lettura del protocollo, poiché all'art. 4, c. 1 la sospensione dei procedimenti di competenza degli enti locali viene correttamente imputata all'attività di tali soggetti ("gli enti locali sospendono"), mentre al c. 4 l'effetto è collegato automaticamente alla pubblicazione, ad opera dell'Autorità, di un provvedimento ricognitivo dei procedimenti da sospendere, che sembra escludere del tutto il coinvolgimento degli enti locali e prefigurare conseguentemente un trasferimento di competenze, decisamente generico e generale, a un organo amministrativo regionale.

Indipendentemente dalle singole modalità applicative, non può che ribadirsi come il dato emergente dal quadro appena descritto è che l'impiego di procedimenti partecipativi passa solo attraverso la cooperazione degli enti locali, senza alcuna forma di coercizione, in ossequio non solo, ancora una volta, al carattere sperimentale della legge, che dà pregio alla condivisione e alla realizzabilità dei progetti, ma anche al principio di leale cooperazione, affermato dalla giurisprudenza costituzionale anche nei rapporti tra regioni ed enti locali ed

---

sottoscrizione del protocollo, anche da una puntuale decisione dell'ente locale (art. 9, c. 4).

<sup>71</sup> FALCON G., voce *Convenzioni e accordi amministrativi: I*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, vol. IX, pp. 4 e 5. L'assenza di valore giuridico per i protocolli d'intesa deriva da due elementi: la mancanza di impegni precisi e la volontà delle parti di inquadrare l'esecuzione dell'accordo come espressione di un principio di correttezza e non di un obbligo giuridico.

<sup>72</sup> Il protocollo è stato approvato nella seduta della Giunta regionale del 19 maggio scorso ed è stato pubblicato sul B.U.R. n. 22/08.

<sup>73</sup> La possibilità di un'esecuzione in forma specifica, come è noto, viene proposta da quanti inquadrano gli accordi come fonti di natura privatistica che determinerebbero la costituzione di diritti soggettivi in capo alle amministrazioni coinvolte; chi invece opta per la natura pubblicistica degli accordi separa i casi di costituzione di diritti soggettivi da quelli di enucleazione di interessi legittimi (sul punto, CARINGELLA F., *Corso di Diritto amministrativo*, Milano, 2005, tomo II, pp. 2245 e ss.).

<sup>74</sup> L'esclusione dell'applicazione dell'art. 11, c. 4, l. 241/1990, in riferimento degli accordi di cui all'art. 15, ha dato spazio a ricostruzioni molto divergenti, che vanno dal riconoscimento di un pieno diritto di recesso, sul principio di inesauribilità del potere pubblico, alla utilizzabilità del meccanismo dell'autotutela, in presenza una nuova valutazione dell'interesse pubblico, alla affermazione di un principio opposto, l'immodificabilità dell'accordo, salvo il recesso consensuale o la sussistenza di vizi di legittimità (sul punto, CARINGELLA F., *Manuale di Diritto amministrativo*, Milano, 2006, pp. 1264 e 1265).

espressamente previsto dallo Statuto toscano (art. 65)<sup>75</sup>. Il compito della Regione, in altri termini, di fronte a un tema quasi del tutto nuovo come la democrazia partecipativa, non è tanto in una prima fase quello di forzare gli enti locali, quanto di accompagnarli nell'acquisizione di competenze, che potranno poi essere spese anche in modo autonomo per arrivare a una diffusione, estesa e radicata, degli istituti partecipativi<sup>76</sup>. Solo in un secondo momento, è possibile aggiungere, una volta superata con successo questa prima fase di sperimentazione - incentivazione, sarà ipotizzabile procedere secondo un meccanismo ulteriore, di affermazione – imposizione, che prefigura estensioni autoritative, da parte della Regione, dei meccanismi di democrazia partecipativa<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Corte costituzionale, sent. 370/2006, considerato in diritto, punto n. 4.1 (in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)).

<sup>76</sup> La necessità di aiutare gli enti locali nella “creazione di condizioni sostanziali per l'esercizio di un consapevole e sensato potere di differenziazione” è espressa da MERLONI F., *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Reg.*, n. 1/2008, p. 110.

<sup>77</sup> Il principio attraverso cui procedere a questa seconda fase dovrebbe essere rintracciato nell'art. 63, cc. 1 e 2, St. Toscana, secondo cui la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite dalla Regione agli enti locali è rimessa alla potestà regolamentare di questi ultimi, salvo l'emersione di esigenze unitarie, costituite da “requisiti essenziali di uniformità”, che legittimano la riappropriazione della funzione normativa ad opera della legge regionale. Questo, nel quadro disegnato dall'art. 62, cc. 1 e 3, in forza del quale la Regione deve conferire le proprie funzioni amministrative agli enti locali, in ottemperanza al dettato dell'art. 118, c. 1, Cost., potendole trattenere solo in presenza di “riconosciute esigenze unitarie di livello regionale” (art. 63, cc. 1 e 2). Il meccanismo delineato si configura quindi come un'applicazione multilivello del principio di sussidiarietà: qualora sussistano esigenze di esercizio unitario di una funzione, la Regione può e deve astenersi dal conferimento agli enti locali, mentre se l'esigenza richiede soltanto una disciplina uniforme, in punto di organizzazione e svolgimento della funzione, la Regione deve limitarsi a gestire il solo potere regolatorio. Tale assetto normativo risulta del tutto in linea con quanto stabilito dall'art. 4, c. 4 della l. 131/2003, ed in piena conformità rispetto agli artt. 117, c. 6 e 118 Cost., come riconosciuto dalla Corte costituzionale proprio in sede di giudizio sull'art. 63 dello Statuto toscano (sent. n. 372/2004, considerato in diritto, punto n. 5, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)). Nella giurisprudenza costituzionale, infatti, la questione della distinzione tra allocazione e disciplina delle funzioni amministrative viene letta, anche in riferimento ai rapporti tra Stato e Regioni, distinguendo tra unitarietà e uniformità, e impiegando a tale scopo i principi di proporzionalità e di adeguatezza, che legittimano il trattenimento della funzione quando al livello inferiore “sfugge una valutazione d'insieme” per le dimensioni degli interessi coinvolti (unitarietà) e impone invece solo un'attività di regolazione, sia sostanziale che di organizzazione, quando sia sufficiente “il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme” (uniformità) (rispettivamente, sentt. n. 242/2005, considerato in diritto, punto n. 7; n. 372/2004, considerato in diritto, punto n. 5, in [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it); su tali profili, *amplius* CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, 2007, pp. 211 e ss.).