

La democrazia deliberativa a livello regionale*

di **Patrizia Vipiana** – *Professore associato di istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Genova*

ABSTRACT: The essay examines deliberative democracy in Italian Regions: it analyses how this kind of democracy is regulated in statutes and laws of several Regions and also implemented in some of them; the essay concludes developing reflections about deliberative democracy at regional level and in particular asserting that it plays the role to anticipate the introduction of deliberative democracy at national level.

SOMMARIO: 1. Il concetto di democrazia deliberativa. – 2. I cenni alla democrazia deliberativa negli statuti regionali ordinari. – 3. La disciplina della democrazia deliberativa nella legislazione regionale: nelle Regioni a statuto ordinario. – 4. (Segue): nelle Regioni a statuto speciale. – 5. Alcune attuazioni della democrazia deliberativa a livello regionale. – 6. Rilievi di sintesi sulla configurazione della democrazia deliberativa nelle Regioni.

1. Il concetto di democrazia deliberativa

Accanto ai concetti tradizionali – e contrapposti – di democrazia diretta e rappresentativa sono emerse più recentemente le nozioni di democrazia partecipativa (in cui il popolo partecipa al processo decisionale, anche se la decisione verrà assunta dalle assemblee elettive) e di democrazia deliberativa: quest'ultima va intesa non come forma di democrazia in cui il popolo delibera qualcosa ad esempio l'abrogazione di una legge (invero il referendum abrogativo costituisce espressione di democrazia diretta) bensì in un modo più sfumato, che si ricollega alla terminologia di matrice anglosassone *deliberative democracy*.

* Lo scritto, sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista, riprende, ampliandola in alcuni punti, la comunicazione dell'autrice al Convegno internazionale "Sussidiarietà, autonomie territoriali, partecipazione tra esigenze dell'amministrazione e nuove forme di democrazia" (i cui atti sono in corso di pubblicazione) svoltosi ad Alessandria in data 11-12 maggio 2017, organizzato dall'Università del Piemonte orientale nell'ambito della IX Settimana di studi sulle autonomie locali "Principio di sussidiarietà, servizi pubblici, procedure di democrazia partecipativa e deliberativa" 8-12 maggio 2017

Invero nella lingua inglese il verbo *to deliberate* non significa – come invece “deliberare” in italiano – assumere una decisione o adottare un atto, bensì (vengono qui di seguito utilizzati termini molto generali) coinvolgere tutti gli interessati in una discussione per ponderare i vari aspetti di un problema¹; correlativamente l’espressione “democrazia deliberativa” indica il coinvolgimento di tutti coloro che possono essere riguardati da una decisione (questo è l’aspetto democratico) al fine di effettuare una pubblica discussione in base a criteri razionali (questo è l’aspetto deliberativo), che conduca all’adozione della miglior decisione possibile².

La concezione della democrazia deliberativa è stata elaborata fra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso nei contesti culturali del Nord-America e Nord-Europa³ e si è poi diffusa in altri Stati europei, ad esempio in Francia con la tematica del *débat public*⁴: l’elaborazione di tale forma di democrazia è stata effettuata con apporti derivanti da diverse discipline soprattutto socio-politologiche⁵, anche se in questo scritto essa verrà analizzata unicamente sotto il profilo giuspubblicistico⁶.

Una delle due componenti della forma di democrazia in esame, ossia l’attività deliberativa nel senso di ponderazione dei vari aspetti di un problema prima di assumere una decisione, si ritrova

¹ Il verbo «to deliberate»: secondo l’*Oxford Dictionary*, significa «to consider something very carefully, before a decision is made»; secondo il *Collins English Thesaurus*, è sinonimo di «to discuss, to debate, to ponder».

² La nozione di democrazia deliberativa include «collective decision making with the participation of all who will be affected by the decision... this is the democratic part» e «decision making by means of arguments offered by and to participants who are committed to the values of rationality and impartiality... this is the deliberative part»: J. ELSTER, *Introduction*, in J. ELSTER (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, p. 8 (corsivi dell’autore).

³ Come riferisce L. PELLIZZONI, *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, in L. PELLIZZONI (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005, pp. 7-9 che menziona anche la data di nascita comunemente riconosciuta della democrazia deliberativa (1980); l’autore poi distingue (pp. 16-22) due tipi di democrazia deliberativa (negoziale o in senso debole, dialogica o in senso forte) e due ambiti in cui si svolgono i processi partecipativi (istituzionalizzazione debole, istituzionalizzazione forte).

⁴ Disciplinato dalla legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 e dalla legge n. 202-276 del 27 febbraio 2002 che hanno previsto un’apposita *Commission nationale du débat public*: sul punto cfr. ad es. Y. MANSILLON, *L’esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto* n. 3/2006, p. 101 ss.; per informazioni riguardo all’attività della suddetta commissione si consulti il sito www.debatpublic.fr. Più recentemente v. la legge n. 2012-1460 del 27 dicembre 2012 attuativa del principio di partecipazione.

⁵ A tali discipline deve ascrivere la maggior parte degli scritti sulla democrazia deliberativa tra cui si citano, oltre al volume di Elster menzionato in nt. 2, i volumi di J. S. FISHKIN – P. LASLETT (a cura di), *Debating Deliberative Democracy*, Blackwell Publishing, 2003 e BESSON – J.L. MARTÍ (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Ashgate Publishing, 2006; tuttavia anche il diritto pubblico dà un contributo rilevante allo studio di tale forma di democrazia: invero la complementarità degli approcci socio-politologico e giuspubblicistico emerge dall’affermazione di R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali* vol. IV, 2011, p. 274 secondo cui la democrazia deliberativa tende a «governare i nodi istituzionali della complessità».

⁶ Per la precisione riguardo all’ordinamento italiano (salvo qualche accenno comparatistico: v. nota precedente); peraltro la forma di democrazia in esame è stata studiata anche a livello giuridico sovranazionale, come nel saggio di M. STARITA, *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale* n. 4/2010, p. 245 ss.

per il vero anche nella democrazia rappresentativa poiché le assemblee elettive, prima di votare gli atti di loro competenza, effettuano una discussione per valutare gli aspetti favorevoli e contrari delle possibili scelte⁷. Nella prima delle forme di democrazia summenzionate l'attività deliberativa è svolta da soggetti diversi da quelli che adotteranno la decisione, mentre nella seconda forma tale attività viene compiuta dagli organi aventi poteri decisionali, sicché il momento più rilevante risulta la votazione: peraltro quest'ultima spesso non è improntata alla razionalità, bensì esprime una mediazione – frutto di negoziati politici – tra posizioni diverse (invece nella democrazia diretta sussiste solo il voto, espressione immediata della volontà popolare).

In via preliminare occorre inquadrare correttamente la nozione di democrazia deliberativa per distinguerla da quella di democrazia partecipativa, con cui spesso viene confusa; il criterio differenziale può dirsi risiedere nel grado di incisività dell'esito di esse: nella democrazia partecipativa le persone coinvolte esplicano un'eventuale mera influenza sulla decisione finale, mentre nella democrazia deliberativa le persone coinvolte (si usa volutamente la stessa espressione per indicare che le due forme di democrazia differiscono non riguardo all'elemento soggettivo, bensì riguardo agli effetti dell'attività espletata) orientano la decisione finale, che viene assunta nel tendenziale rispetto dei risultati emersi dal processo deliberativo⁸.

Riguardo al rapporto fra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, alcuni sostengono che risulti un rapporto di genere a specie, sia perché la democrazia deliberativa costituisce il quadro teorico entro cui si collocano le varie esperienze di democrazia partecipativa, sia perché la prima è tendenzialmente applicabile a tutte le funzioni statali, mentre la seconda è applicabile preferibilmente alla funzione amministrativa; altri all'inverso ritengono che tra democrazia deliberativa e democrazia partecipativa intercorra un rapporto di specie a genere, in quanto la prima configura una forma particolare e più circoscritta rispetto alla seconda⁹: quest'ultima tesi pare suffragata dalla circostanza che molte discipline regionali (come si illustrerà nei seguenti paragrafi) trattano della democrazia deliberativa nel quadro più generale della

⁷ Un'attività deliberativa genericamente intesa viene svolta anche da organi non rappresentativi, ad esempio i giudici, prima di emettere le sentenze, esaminano i vari aspetti delle controversie portate al loro giudizio.

⁸ Cfr. R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, cit., p. 276 e soprattutto p. 277 da cui sono tratte le seguenti citazioni: il processo deliberativo «finisce per condizionare la validità e la legittimità della... decisione» mentre il processo partecipativo esplica un effetto «solo di influenza... sulla decisione»; perciò democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa «sono pienamente compatibili», mentre la democrazia deliberativa non risulta, o non risulta appieno, compatibile con quella rappresentativa. Sottolinea altre differenze ID., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 69.

⁹ Ad esempio, la prima tesi è sostenuta da R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa* (2011), cit., p. 278; la seconda tesi da L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e Diritto* n. 4/2006, p. 14.

Superando le due tesi, ritiene che democrazia deliberativa e democrazia partecipativa siano «due modalità di approccio della democrazia destinate a *incrociarsi* e così a guadagnare reciprocamente» U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* n. 1/2011, p. 4, nt. 18 (corsivo dell'autore).

partecipazione, ma il problema del rapporto fra i due tipi di democrazia summenzionati non sembra suscettibile di una soluzione definitiva¹⁰.

In Italia forme di democrazia deliberativa sono state recepite a livello statale, sia qualche anno fa da atti legislativi in materia ambientale¹¹, sia più recentemente dall'art. 22 d. lgs. n. 50/2016 "Codice dei contratti pubblici"¹²: il primo comma prevede genericamente la consultazione pubblica, costante di incontri e dibattiti con i portatori di interesse riguardo alle grandi opere infrastrutturali con impatto sull'ambiente e sul territorio, mentre i commi successivi menzionano più specificamente il dibattito pubblico; tale articolo inoltre rinvia ad un decreto del Presidente del Consiglio la previsione dei casi e la disciplina delle modalità di svolgimento di tale dibattito nonché la fissazione del termine entro cui esso va concluso¹³ ed infine stabilisce che gli esiti del medesimo sono valutati durante la predisposizione del progetto definitivo e discussi nella conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico¹⁴.

¹⁰ Trattando delle due forme di democrazia, deliberativa e partecipativa, E. ROSSI, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e Società* 2016, p. 507 afferma: «Al di là della valutazione di cosa sia più generale e cosa meno, sta tuttavia l'evidenza di un confine molto incerto e indefinito tra le due nozioni».

¹¹ La l. n. 108/2001 ha dato esecuzione alla Convenzione ONU sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (Convenzione di Aarhus, 25 giugno 1998) che all'art. 6, alinea 7 e 8, prevede la possibilità per gli interessati di sottoporre, per scritto o nel corso di un'inchiesta pubblica, le osservazioni e opinioni relative all'attività prospettata in tema di ambiente e l'obbligo per chi assume la decisione finale di tener conto dei risultati della procedura di partecipazione.

In seguito il d. lgs. n. 152/2006 "Norme in materia ambientale" negli artt. 14, 24 e 122 (tuttora vigenti) ha previsto forme di consultazione in cui gli interessati possono presentare osservazioni sulle proposte di piani o programmi aventi impatto sull'ambiente e fornire ulteriori elementi conoscitivi e valutativi; inoltre l'art. 24-*bis* di tale decreto, introdotto dal d. lgs. n. 104/2017, prevede l'inchiesta pubblica, in analogia con il dibattito pubblico introdotto dal disposto menzionato all'inizio della nota seguente, anche se si tratta di istituti diversi, come si illustrerà nel prosieguo.

¹² L'art. 22 "Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico" del d. lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) dà attuazione alla lett. qqq) dell'art. 1, comma 1, della legge delega n. 11/2016: tale lettera prefigura l'introduzione di forme di "dibattito pubblico" delle comunità locali dei territori interessati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio; inoltre prevede che gli esiti della "consultazione pubblica" siano pubblicati on line e che le osservazioni elaborate in quest'ultima siano valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo (si noti che le espressioni fra virgolette vengono usate come sinonimi).

¹³ Per previsione dei casi di svolgimento s'intende l'individuazione delle opere, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per cui è obbligatorio effettuare il dibattito pubblico.

Inoltre il medesimo comma 2 prevede un'attività di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico, istituendo un'apposita commissione (presso il Ministero delle infrastrutture) con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi nonché di proporre, sulla base dell'esperienza maturata, raccomandazioni per lo svolgimento dei futuri dibattiti pubblici: peraltro tali competenze sono meno pregnanti di quelle della *Commission* francese menzionata in nt. 4.

¹⁴ Siccome il dpcm cui rinvia l'art. 22 d. lgs. n. 50/2016 (che avrebbe dovuto essere adottato entro un anno dall'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici cioè entro il 19 aprile 2017) non è ancora intervenuto, mancano casi di applicazione del dibattito pubblico a livello nazionale.

In questa sede ci si propone di analizzare se la democrazia deliberativa risulti rilevante anche ai livelli substatali ed in particolar modo a livello regionale; riguardo all'esplicitarsi di essa negli enti subregionali è da ritenere che questi ultimi, in virtù della loro autonomia regolamentare e organizzativa (art. 117, sesto comma, Cost.) possano disciplinare nonché attuare forme di democrazia deliberativa all'interno dei rispettivi ambiti territoriali¹⁵; tuttavia non è escluso che la Regione disciplini forme di tale democrazia realizzabili dagli enti locali compresi nel suo territorio ed invero le leggi regionali menzionate nei paragrafi seguenti regolano forme di essa riferendosi agli enti locali¹⁶.

Riguardo all'atteggiarsi della democrazia deliberativa su scala regionale, verranno presi in considerazione due distinti profili: si esaminerà, per un verso, se tale forma di democrazia costituisca oggetto di specifica disciplina da parte delle Regioni (sia a statuto ordinario sia a statuto speciale) e, per altro verso, se la suddetta forma abbia ricevuto significative attuazioni in esse.

2. I cenni alla democrazia deliberativa negli statuti regionali ordinari

Iniziando con l'esaminare se la democrazia deliberativa sia stata disciplinata a livello delle Regioni, rileviamo come alcuni cenni ad essa possano rinvenirsi negli statuti regionali e precisamente in quelli ordinari che – lo si illustrerà nell'immediato prosieguo – risultano meno risalenti; invece quelli speciali (pur se modificati in alcuni punti) risalgono a qualche decennio fa ossia ad un periodo in cui non si parlava ancora di democrazia deliberativa¹⁷.

Gli statuti regionali ordinari attualmente in vigore, adottati a partire dal 2004 e quindi dopo che la concezione di democrazia deliberativa si era già diffusa, non menzionano *expressis verbis* quest'ultima; invece tutti prevedono – oltre che i vari istituti di democrazia diretta, in particolare i referendum – la democrazia partecipativa¹⁸, in quanto sanciscono il diritto alla partecipazione sia in generale, spesso dedicando ad essa un intero articolo¹⁹, sia in particolare in due ambiti specifici:

¹⁵ V. più ampiamente C. CORSI, *Chi disciplina la democrazia partecipativa locale?*, in ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 175 ss. (che peraltro si riferisce alla democrazia partecipativa, non a quella deliberativa); inoltre l'autrice (p. 179 ss.) esamina se pure la legge statale possa essere fonte di disciplina delle forme di democrazia a livello locale.

¹⁶ Si rinvia al par. 3 sub B): le leggi dell'Emilia-Romagna e della Puglia disciplinano i processi partecipativi a livello locale, oltre che regionale; la legge della Toscana regola i processi partecipativi negli enti locali; cfr. inoltre gli artt. 20 della legge toscana e 1, comma 2, della legge pugliese che prevedono la sottoscrizione di Protocolli d'intesa tra Regione ed enti locali per valorizzare la partecipazione.

¹⁷ Cenni ad essa non si rinvengono nella l. cost. n. 2/2001 di revisione dei cinque statuti speciali, che ha riguardato per lo più aspetti organizzativi delle Regioni a statuto speciale, e neanche nella recentissima l. cost. n. 1/2017, che ha modificato lo statuto del Trentino-Alto Adige relativamente alla tutela della minoranza linguistica ladina.

¹⁸ Per il vero la partecipazione era sancita anche negli statuti regionali di prima generazione adottati nel 1971, poiché negli anni Settanta la finalità partecipativa era molto sentita.

¹⁹ Cfr.: art.12, in part. comma 2, stat. Abruzzo; art. 3 stat. Basilicata; artt. 2, comma 2, lett. m) nonché 4, in part. commi 1 (ove proclama il «fine di realizzare una democrazia compiuta») e 2; art. 9, comma 3, stat. Calabria; artt. 1,

parecchi statuti la prevedono durante il procedimento amministrativo²⁰ e qualche statuto la prevede anche nell'esercizio dell'attività legislativa²¹.

La democrazia deliberativa, anche se non espressamente menzionata, è però desumibile dalle previsioni di qualche statuto regionale cioè (li si elencano nell'ordine crescente di accuratezza nell'evocare tale nozione) negli statuti del Piemonte, dell'Umbria e dell'Abruzzo, ma soprattutto in quelli dell'Emilia-Romagna e della Basilicata.

Una previsione assai generica si legge nello statuto del Piemonte, il cui art. 86 prevede che la Regione può deliberare la consultazione di particolari categorie e settori della popolazione (addirittura di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto sedici anni) su provvedimenti di loro interesse.

Tale disposto evoca solo assai indirettamente la democrazia deliberativa poiché prevede una possibile attività meramente consultiva: invero la suddetta consultazione può essere realizzata o meno e, in caso lo sia, la volontà espressa dalle persone consultate non produce un effetto nemmeno parzialmente vincolante sugli atti che verranno adottati dalla Regione; dunque dei due aspetti caratterizzanti della democrazia deliberativa evidenziati nel paragrafo precedente non sussiste l'aspetto deliberativo, mentre quello democratico (cioè il coinvolgimento delle persone interessate) sussiste, ma in misura circoscritta dato che la consultazione si rivolge a particolari categorie o settori della popolazione²², mentre l'aspetto democratico esigerebbe che si consultassero tutte le persone interessate.

Similmente parla di consultazione lo statuto dell'Umbria all'art. 20, comma 2, contenente un rinvio alla legge regionale riguardo alla disciplina delle forme di consultazione; ma il comma 1 del medesimo articolo significativamente dispone che la Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali.

La suddetta disposizione, pur riferendosi alla democrazia partecipativa anziché a quella deliberativa, rileva perché tende a garantire la partecipazione a tutte le funzioni regionali (non solo

comma 3, e 11 stat. Campania; art. 15, in part. commi 1 e 2, stat. Emilia-Romagna; art. 6, comma 7, stat. Lazio; art. 6 stat. Liguria; artt. 2, comma 3; 8, commi 1 e 3; 9 stat. Lombardia; art. 39, comma 1, stat. Marche; art. 9, comma 1, lett. i) nonché titolo II stat. Molise; artt. 2, comma 2, e 72, comma 2, stat. Piemonte; 14, comma 3, stat. Puglia; art. 72, in part. comma 1, stat. Toscana; art. 20, commi 1 e 2, stat. Umbria; art. 9 stat. Veneto.

²⁰ Cfr.: art. 12, comma 7, stat. Abruzzo; art. 61, comma 1, stat. Basilicata; art. 49, comma 1, stat. Calabria; art. 61, comma 2, stat. Emilia-Romagna; art. 45, comma 2, lett. c) stat. Marche; art. 51, comma 2, stat. Molise; art. 58, comma 2, stat. Piemonte; art. 51, comma 1, lett. c), stat. Puglia; art. 28, comma 1, stat. Veneto.

²¹ Cfr. art. 3, comma 1, stat. Basilicata; art. 2, comma 2, stat. Piemonte, ma soprattutto art. 19, in part. comma 1, stat. Emilia-Romagna e art. 36 stat. Lombardia.

²² Tuttavia la previsione per cui possono essere consultati anche i sedicenni è significativa perché consente di «allargare la “platea democratica” anche a soggetti diversi dai cittadini che godono della pienezza dei diritti politici» ossia dei maggiorenni: così P. BARRERA, *Gli istituti di partecipazione* in F. PIZZETTI – A. POGGI (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 137.

a quelle amministrative) ed a caratterizzarla in modo pregnante, assimilandola alla democrazia diretta: non a caso questa viene menzionata nel primo inciso della disposizione accanto alla inclusione sociale, concetto connesso – e strumentale – alla democrazia in tutte le sue forme²³.

Meno generica (perché non parla di consultazione) è la previsione dettata dallo statuto dell'Abruzzo, il quale nell'art. 12, comma 3, stabilisce che la Regione assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa.

Da tale disposto affiora abbastanza chiaramente la nozione di democrazia deliberativa nei suoi due aspetti: democratico, nel senso di coinvolgente le persone interessate (con la precisazione che devono organizzarsi, anche se temporaneamente); deliberativo, concretantesi nello scambio e nella discussione pubblica di idee e suggerimenti in materie di spettanza regionale (è significativo che tale scambio e tale discussione riguardino le scelte programmatiche e non solo le attività esecutive di queste ultime).

Più precisa risulta la disciplina contenuta nello statuto dell'Emilia-Romagna che dedica l'intero art. 17 all'istruttoria pubblica, disponendo quanto segue: nei procedimenti di formazione di atti normativi o amministrativi a carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, indetta dal Consiglio regionale anche su richiesta di almeno cinquemila persone; l'istruttoria si svolge in forma di contraddittorio pubblico cui, anche tramite o con l'assistenza di un esperto, possono partecipare – oltre ai consiglieri regionali e alla giunta regionale – associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale ed il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie; l'articolo in esame rinvia infine alla legge la disciplina delle modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica²⁴.

Da tale disposto emerge il concetto di democrazia deliberativa nei suoi due aspetti, ricordati a proposito dello statuto abruzzese, però con maggior precisione terminologica rispetto a quest'ultimo poiché lo statuto dell'Emilia-Romagna parla propriamente di istruttoria pubblica²⁵; deve notarsi che essa è sì facoltativa, cioè può essere effettuata o meno a discrezione dell'organo cui compete

²³ Malgrado il notevole rilievo della consultazione, che costituisce «uno strumento di natura procedimentale volto a realizzare processi decisionali inclusivi», lo statuto umbro dedica ad essa «un'attenzione... piuttosto scarna... limitandosi a rinviare alla legge regionale»: così A. VALASTRO, *Gli istituti e le garanzie della partecipazione nello statuto e nelle politiche*, in M. VOLPI – F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Giappichelli, Torino, 2016, citazioni tratte da pp. 106 e 107.

²⁴ Riguardo all'istruttoria pubblica la «dottrina ha posto in luce la significatività dell'istituto in termini di incremento del tasso di partecipazione» come riferisce S. ROMANO, *Persone, collettività e partecipazione*, in M. BELLETTI – F. MASTRAGOSTINO – L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 50.

²⁵ Il medesimo statuto demanda alla legge regionale il compito di istituire l'Albo Regionale della Partecipazione e Consultazioni tematiche nonché di individuare ulteriori meccanismi di consultazione.

adottare il provvedimento finale, ma esplica un qualche effetto sull'adozione del medesimo, in quanto è previsto che l'atto sia motivato con riguardo all'esito dell'istruttoria. Sono dunque prospettabili due possibilità: se l'atto recepisce le risultanze istruttorie, la motivazione sarà poco significativa poiché consisterà in un mero richiamo all'effettuazione dell'istruttoria; invece se l'atto dispone in difformità da quelle risultanze, la motivazione assumerà un valore più pregnante giacché dovrà dar conto delle ragioni in base a cui l'organo competente ad adottare l'atto si è discostato dall'esito dell'istruttoria svolta, disattendendo le valutazioni emerse a livello popolare.

L'istituto dell'istruttoria pubblica è stato valutato favorevolmente dalla Corte costituzionale che, respingendo le censure secondo cui esso avrebbe notevolmente allungato i tempi decisionali, lo ha ritenuto uno strumento significativo per creare un raccordo fra i decisori pubblici ed i soggetti privati²⁶.

Ancora più precisa è la disciplina racchiusa nello statuto della Basilicata il quale, essendo il più recente di tutti, ha forse risentito dell'eco che la tematica della democrazia deliberativa ha avuto negli ultimi anni: esso non solo dedica l'art. 13 alla partecipazione «politica», stabilendo che la «Regione ravvisa nella partecipazione democratica il momento fondamentale per la determinazione della politica regionale», ma anche prevede nell'art. 16 la cosiddetta istruttoria pubblica²⁷.

Il disposto ora citato sancisce che nei procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale; il medesimo articolo precisa che il provvedimento adottato a conclusione della suddetta istruttoria è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie e demanda alla legge regionale la disciplina dei casi in cui può procedersi a istruttoria pubblica e degli aspetti procedurali di quest'ultima.

Come lo statuto dell'Emilia Romagna, anche quello della Basilicata evoca la democrazia deliberativa nelle forme dell'istruttoria pubblica, prevista come facoltativa, ma esplicante effetti sul provvedimento finale nel senso che l'organo adottante quest'ultimo deve motivarlo, tanto se si conforma alle risultanze istruttorie quanto se si discosta dalle medesime.

A differenza di quello emiliano, lo statuto della Basilicata è: da un lato, meno estensivo perché prevede l'istruttoria pubblica solo per gli atti amministrativi generali, non anche per gli atti normativi; dall'altro lato, più preciso perché stabilisce che debbano essere disciplinati con legge sia i casi nei quali è effettuabile l'istruttoria pubblica (che vengono così sottratti alla discrezionalità dell'organo adottante i provvedimenti) sia la procedura secondo cui la medesima deve svolgersi

²⁶ Cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004 sullo statuto dell'Emilia-Romagna, punto 5 del Considerato in diritto: l'istruttoria pubblica tende «non... a ritardare l'attività degli organi» rappresentativi, «ma... a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo» di tali organi «con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche».

²⁷ Sottolinea l'innovatività di tale previsione M. ROSINI, *Le ultime battute della seconda stagione statutaria: prime note sul nuovo Statuto della Regione Basilicata*, sul sito www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2016, p. 15.

(sarebbe auspicabile la previsione di regole procedurali tendenzialmente uniformi per tutti i casi di effettuazione della suddetta istruttoria, per evitare che essa venga svolta in alcuni casi accuratamente ed in altri solo sommariamente).

Le summenzionate previsioni statutarie risultano per loro natura astratte e quindi bisognose di essere specificate a livello legislativo, come prevede espressamente lo statuto della Basilicata poc'anzi esaminato.

3. La disciplina della democrazia deliberativa nella legislazione regionale: nelle Regioni a statuto ordinario

Passando ad indagare se la democrazia deliberativa sia disciplinata nella legislazione regionale, distinguiamo le leggi delle Regioni a statuto ordinario da quelle delle Regioni a statuto speciale in quanto le prime costituiscono attuazione della normativa statutaria esaminata nel paragrafo che precede, mentre le seconde presentano un grado di innovatività maggiore, non essendo attuative degli statuti delle rispettive Regioni.

Tra le Regioni a statuto ordinario, risulta che poche abbiano già legiferato in tema di democrazia deliberativa²⁸ e precisamente, in ordine cronologico, la Toscana, l'Emilia-Romagna, l'Umbria (sia pure in modo più sfumato) e la Puglia; invece in altre Regioni, e precisamente Abruzzo, Lazio, Liguria, Lombardia e Piemonte, sono stati presentati progetti di legge il cui *iter* non si è ancora concluso²⁹.

Alcune Regioni hanno legiferato per specificare le previsioni statutarie evocanti la democrazia deliberativa: l'Emilia-Romagna con l. r. 27 maggio 2008, n. 8 in riferimento all'istruttoria pubblica nonché con l. r. 9 febbraio 2010, n. 3 riguardo ai processi partecipativi

²⁸ Cfr. abbastanza di recente N. VIZIOLI, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, in *Revista catalana de dret públic* n. 48/2014, p. 197 ss. (che ovviamente per motivi cronologici non ha potuto considerare la legge pugliese del 2017).

²⁹ Cfr. in ordine cronologico (mentre nel testo si è seguito l'ordine alfabetico):

progetto di legge regionale Lombardia n. 4 presentato il 3 aprile 2013 "Promozione della partecipazione popolare alla elaborazione delle politiche regionali" (peraltro decaduto per fine legislatura il 17 gennaio 2018);

proposta di legge regionale Piemonte n. 388 presentata il 10 gennaio 2014 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali" (anch'essa decaduta per fine legislatura il 29 giugno 2014);

proposta di legge regionale Lazio n. 139 del 3 marzo 2014 "Norme sulla promozione della partecipazione dei cittadini nell'elaborazione delle politiche regionali e locali";

disegno di legge regionale Abruzzo n. 199 presentato il 7 gennaio 2016 "Disposizioni sulla partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali";

proposta di legge regionale Liguria n. 84 presentata l'11 maggio 2016 "Norme regionali in materia di partecipazione e Dibattito pubblico" (questi ultimi tre progetti di legge sono all'esame delle rispettive commissioni consiliari).

(questi ultimi peraltro non sono previsti dallo statuto emiliano); l'Umbria con l. r. 16 febbraio 2010, n. 14 a proposito della consultazione.

Altre Regioni hanno legiferato in tema di democrazia deliberativa anche se i rispettivi statuti non prevedono quest'ultima: si tratta della Toscana, che per l'esattezza ha approvato nel giro di pochi anni due leggi, la l. r. 29 dicembre 2007, n. 69 e la l. r. 2 agosto 2013, n. 46, e della Puglia che ha approvato la l. r. 13 luglio 2017, n. 28.

Delle due leggi toscane nel prosieguo prenderemo in esame la l. r. n. 46/2013, ma non sembra inutile tratteggiare brevemente quella anteriore, in quanto è stata la prima legge regionale ad aver disciplinato la democrazia deliberativa³⁰: la l. r. Tosc. n. 69/2007, al fine di rendere effettivo il diritto alla partecipazione, aveva introdotto strumenti innovativi come il dibattito pubblico sui grandi interventi e i processi partecipativi supportati dal sostegno regionale, nonché previsto l'istituzione di una Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (organo monocratico). Sotto il profilo procedurale la legge in parola è stata essa stessa frutto di un procedimento di tipo partecipativo³¹; inoltre la suddetta legge aveva previsto la propria abrogazione in data 31 dicembre 2012, ma anche il compito della Giunta e del Consiglio regionali di valutare l'opportunità di conferma o modifica della medesima ed invero nel 2013 è stata approvata la legge n. 46, frutto anch'essa di un procedimento deliberativo³², che riprende in larghissima parte i contenuti di quella del 2007.

Per completezza di analisi, merita ricordare che invece non hanno (ancora) legiferato in tema di democrazia deliberativa alcune Regioni i cui statuti evocano tale forma di democrazia ossia l'Abruzzo e la Basilicata.

Nel prosieguo si esamineranno dettagliatamente alcune leggi regionali disciplinanti la democrazia deliberativa in generale (ossia non riguardo a particolari settori), ma si farà altresì qualche cenno a leggi regionali evocanti la medesima in riferimento a specifiche materie. Verranno esaminate in dettaglio:

due leggi dell'Emilia-Romagna, la l. r. n. 8/2008 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 22 novembre 1999, n. 34 Testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum" con

³⁰ Sulla l. r. n. 69/2007 cfr. A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del federalismo* 2007, in part. p. 636 (la legge si configura come un «tentativo di dare... una cornice procedurale e una traduzione operativa» ai «principi normativi della democrazia deliberativa») ed E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it n. 3/2008, in part. p. 19 ss. Secondo G. DI GASPARE, *Il dibattito pubblico tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in www.amministrazioneincammino.it 30 settembre 2017, p. 5 la legge toscana n. 69/2007 ha compiuto per così dire un trapianto regionalizzato del *débat public* francese.

³¹ Come illustra A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa...*, cit., p. 619; *ivi*, pp. 629 ss. rilievi sul nesso tra partecipazione e decisione.

³² Sulla l. r. n. 46/2013 e sulle vicende che hanno condotto alla sua adozione cfr. V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti* ottobre 2013. Anche siffatta legge, in base al suo art. 24, comma 5, è sottoposta ad una clausola valutativa.

esclusivo riguardo all'art. 30, che aggiunge nella legge del 1999 un titolo V-bis sull'istruttoria pubblica, e la l. r. n. 3/2010 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali"³³;

la l. r. Umbria n. 14/2010 "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)";

la l. r. Toscana n. 46/2013 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali";

la l. r. Puglia n. 28/2017 "Legge sulla partecipazione".

Le suddette leggi per la verità regolano la democrazia diretta e/o la partecipazione dei soggetti privati al processo decisionale dei pubblici poteri, sicché occorre enucleare all'interno di esse le disposizioni riguardanti in modo specifico la democrazia deliberativa, talvolta strettamente correlate con i fenomeni partecipativi; inoltre merita notare che la legge emiliana del 2010 e le leggi toscana e pugliese contengono l'espressione "democrazia deliberativa"³⁴.

Le leggi regionali concernenti la democrazia deliberativa regolano vari modi d'esercizio di quest'ultima; secondo il criterio della crescente rilevanza, possono individuarsi: A) una forma pregnante di consultazione, B) processi partecipativi altamente strutturati (che si differenziano da generiche forme di partecipazione) e C) il dibattito pubblico nonché l'istruttoria pubblica. Le suddette modalità di esplicazione della democrazia deliberativa verranno esaminate sotto svariati profili: soggettivo (concernente i soggetti coinvolti), oggettivo (riguardante le ipotesi d'esercizio), procedurale (relativo al procedimento seguito) e per così dire effettuale (cioè riferentesi alle conseguenze prodotte sugli organi competenti ad adottare un atto ovvero sui soggetti intenzionati a compiere un intervento).

A) Un modo assai blando d'esercizio della democrazia deliberativa può ravvisarsi, ma non correttamente (come si dirà nel prosieguo), in una forma pregnante di consultazione come quella regolata dalla l. r. Umbria n. 14/2010, a cui è assimilabile un istituto prefigurato nel progetto di legge dell'Abruzzo³⁵.

La legge umbra prevede la consultazione con riferimento al livello della Regione, non degli enti locali, e la definisce come strumento che permette il coinvolgimento dei soggetti interessati nell'esercizio delle funzioni degli organi regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle loro opinioni, in modo da rendere partecipato il processo decisionale. La consultazione può attuarsi in tre modalità: incontri consultivi pubblici, indetti anche nelle forme di convegno o

³³ Sulla legge emiliana del 2010 ved. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2011, p. 215 ss.; sulla medesima in relazione alla legge toscana del 2007 cfr. A. MENGOZZI, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto*, *ivi*, p. 255 ss.

³⁴ La democrazia deliberativa è menzionata nell'art. 13, comma 1, lett. d), legge Emilia-Romagna n. 3/2010 («implementazione di strumenti di democrazia diretta... o partecipativa e deliberativa»), nel Preambolo, considerato n. 5, legge Toscana («valorizzazione di modelli innovativi di democrazia partecipativa e di democrazia deliberativa») e nell'art. 1, comma 3, l. r. Puglia n. 28/2017 (contenente la stessa frase della legge toscana poc'anzi riportata).

³⁵ Ossia le Consulte tematiche menzionate nel d.d.l. Abruzzo n. 199/2016 art. 5.

conferenza di studio; audizione diretta degli enti locali, delle autonomie funzionali, dei sindacati, delle organizzazioni sociali, economiche e professionali e delle associazioni dei consumatori; richiesta di pareri scritti anche mediante l'invio di appositi questionari da restituire entro un termine prefissato³⁶. Se apprezzabile è la finalità della consultazione, ossia realizzare un raccordo non mediato fra gli organi regionali ed i destinatari dei loro atti, invece risultano criticabili le modalità di essa poiché non costituiscono forme incisive di raccordo³⁷.

La suddetta definizione illustra due dei profili più sopra menzionati: quello soggettivo (vengono consultati i soggetti interessati alle decisioni regionali) e quello oggettivo (la consultazione riguarda le funzioni esercitate dagli organi regionali).

Quanto al profilo procedurale, la legge umbra prevede che la decisione di attivare la consultazione sugli atti di propria spettanza viene adottata dalle commissioni consiliari competenti col voto favorevole della maggioranza dei loro membri (con la maggioranza dei presenti invece viene scelta la modalità di consultazione fra quelle suddette); la consultazione è comunque disposta qualora tre membri della commissione o un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione ne facciano richiesta al presidente della commissione entro due giorni lavorativi dalla diramazione dell'ordine del giorno indicante l'atto che si intende assoggettare alla consultazione³⁸.

Riguardo al profilo effettuale, la legge umbra stabilisce che i contributi emersi dalla consultazione hanno natura politica e, nel caso di atti amministrativi d'indirizzo e programmazione, non possono costituire elementi di valutazione giuridicamente rilevanti³⁹, per cui l'organo decidente non è tenuto a motivare il mancato recepimento degli esiti della consultazione; quest'ultima risulta dunque una forma di democrazia che non esplica effetti giuridici sul processo decisionale e quindi a rigore non può correttamente essere definita come democrazia deliberativa.

Alla forma pregnante di consultazione disciplinata dalla legge umbra possono accostarsi: da un lato, alcuni istituti previsti dall'art. 8, commi 3 e 4, l. r. Puglia n. 28/2017 summenzionata, cioè il *Town meeting* (incontro annuale dei sindaci e amministratori di enti locali sul programma di governo regionale) e i *Citizen meetings* (incontri tematici a base territoriale non predefinita, cui

³⁶ Sulla definizione e sulle modalità della consultazione ved. rispettivamente artt. 62 e 64; l'art. 63 "Processo decisionale partecipato" sembra prevedere un ulteriore istituto, mentre in realtà specifica quello indicato nell'art. 62, stabilendo che la consultazione dei soggetti interessati è garantita in tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi, in modo che il contributo partecipativo venga assicurato sia nella fase di valutazione *ex ante* che in quella *ex post* del provvedimento, quale controprova dell'efficacia e qualità della regolazione applicata.

³⁷ Come osserva A. VALASTRO, *Gli istituti...*, cit., pp. 108-9: gli incontri consultivi pubblici «si prestano... a realizzare obiettivi di carattere informativo-comunicativo piuttosto che dialogico e partecipativo», l'audizione diretta dei soggetti menzionati nell'art. 64 risulta una «forma partecipativa assimilabile più alla concertazione che alla consultazione», la richiesta di pareri scritti «è strumento assai generico che rischia di essere inefficace se non inserito all'interno di procedure strutturate» (la prima citazione è tratta da p. 108, le altre due da p. 109).

³⁸ Ved. art. 65, commi 1 e 2; il comma 3 aggiunge che per gli atti per i quali viene chiesta la procedura d'urgenza, l'attivazione della consultazione e le modalità della medesima sono decise col voto favorevole della maggioranza dei componenti della commissione consiliare.

³⁹ Cfr. art. 66, comma 1; comunque il comma 2 sancisce che i risultati della consultazione devono essere portati a conoscenza degli interessati.

partecipano i titolari del diritto di partecipazione); dall'altro lato, due istituti previsti da leggi settoriali (ossia non disciplinanti la partecipazione in generale) del Lazio e della Liguria nonché del Veneto, cioè rispettivamente il bilancio partecipato e l'inchiesta pubblica.

L'art. 44 l. r. Lazio 28 aprile 2006, n. 4 (legge finanziaria regionale) ha introdotto nella l. r. n. 25/2001 l'art. 3-*bis* il quale prevede che la Regione promuova la partecipazione degli interessati al procedimento elaborativo delle decisioni in materia di bilancio: tale disposto individua in modo estensivo i soggetti chiamati a partecipare (tutti coloro che sono interessati alla politica economica della Regione, cioè residenti, domiciliati od operanti – per studio o lavoro – con continuità sul territorio regionale), mentre non delinea neppure in sintesi le modalità di esplicitarsi della suddetta partecipazione, demandandone per intero la disciplina ad un regolamento della Giunta⁴⁰.

In materia di tutela dell'ambiente, l'art. 11 l. r. Liguria n. 32/2012 prevede che l'autorità competente riguardo alla valutazione ambientale strategica può disporre lo svolgimento di un'inchiesta pubblica; similmente, l'art. 15 l. r. Veneto 18 febbraio 2016, n. 4 stabilisce che l'autorità competente per le procedure di valutazione d'impatto ambientale assicura la partecipazione degli interessati eventualmente attraverso lo svolgimento dell'inchiesta pubblica, prevista dalla disciplina statale in tema di tutela dell'ambiente⁴¹: in entrambe le leggi, ligure e veneta, l'inchiesta pubblica è dunque configurata come uno strumento eventuale.

B) Una più intensa modalità di esplicazione della democrazia deliberativa è costituita dai processi partecipativi altamente strutturati, che sono disciplinati dalla l. r. Emilia-Romagna n. 3/2010, dalla l. r. Toscana n. 46/2013 e dalla l. r. Puglia n. 28/2017, nonché variamente prefigurati dai progetti di legge di Abruzzo, Lazio, Liguria, Lombardia e Piemonte⁴².

Un'esplicita definizione dei processi in esame si trova nelle leggi emiliana e pugliese, che ne disciplinano lo svolgimento nell'ambito sia della Regione sia degli enti subregionali: secondo la legge emiliana per processo partecipativo s'intende un percorso di discussione organizzata su un progetto di atto di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, ai fini di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione cui quel progetto si riferisce e tale percorso si conclude con un documento di proposta partecipata che viene sottoposto alle autorità decisionali; secondo la legge pugliese si definiscono partecipativi i

⁴⁰ Il regolamento della Giunta ha individuato nella consultazione il momento centrale del processo partecipativo previsto dalla legge laziale in tema di bilancio: ved. R. TROISI – M. BUONOCORE, *Il Lazio: un laboratorio di processi partecipativi*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, pp. 264-5 (ved. *ivi*, p. 266 ss., cenni sull'applicazione dell'istituto del bilancio partecipato).

⁴¹ L'art. 11 l. r. Liguria n. 32/2012 è stato modificato dall'art. 5 l. r. Liguria n. 6/2017; l'art. 15 l. r. Veneto n. 4/2016 richiama l'art. 24 d. lgs. n. 152/2006: quest'ultimo peraltro disciplina forme di consultazione, ma non cita l'inchiesta pubblica, la quale è stata introdotta a livello nazionale nel 2017 (v. *supra* nt. 11), per cui può dirsi che la legge veneta abbia anticipato un istituto previsto successivamente dalla legislazione statale.

⁴² Ved.: sfumatamente il d.d.l. Abruzzo n. 199/2016 art. 2, comma 1, lettere a), b); art. 3, comma 2, lett. b), e), f); art. 6, commi 1, 3 e 4 nonché art. 8; più dettagliatamente la p.d.l. Lazio n. 139/2014 artt. 2-9; la p.d.l. Liguria n. 84/2016 artt. 10-14; il p.d.l. Lombardia n. 4/2013 artt. 9-12; la p.d.l. Piemonte n. 388/2014 artt. 13-19.

processi che coinvolgono i soggetti titolari del diritto di partecipazione e che prevedono attività di coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati⁴³. Invece la legge toscana non definisce i processi partecipativi e li prevede solo a livello degli enti locali⁴⁴.

Riguardo anzitutto ai soggetti che possono intervenire nei processi partecipativi, le suddette leggi regionali contengono previsioni volte a realizzare la massima inclusione possibile: la legge emiliana individua i titolari del diritto di partecipazione nelle persone, associazioni e imprese destinatarie di atti regionali o locali di pianificazione; più ampiamente, la legge toscana indica come titolari del medesimo diritto i cittadini residenti nonché gli stranieri ed apolidi regolarmente residenti nel territorio cui si riferiscono tali processi, ma altresì le persone che ivi lavorano, studiano o soggiornano le quali siano interessate al territorio medesimo o all'oggetto del processo partecipativo⁴⁵; similmente a quella toscana, la legge pugliese sancisce che sono titolari del diritto di partecipazione i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato dal procedimento partecipativo nonché le persone che ivi lavorano, studiano o soggiornano, aventi interesse al territorio o all'oggetto del processo in quanto su di esse ricadono gli effetti delle politiche pubbliche⁴⁶.

Circa le ipotesi in cui possono essere utilizzati i processi partecipativi, la legge emiliana menziona, quale oggetto di questi ultimi, gli atti normativi o le procedure amministrative di competenza degli enti territoriali, ma anche le scelte pubbliche su cui la Regione o gli enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo; secondo la legge toscana l'oggetto dei processi partecipativi risulta un progetto o una decisione dell'ente locale oppure la progettazione o l'intervento di un'impresa che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale o economica; secondo la legge pugliese i processi partecipativi riguardano i procedimenti tesi all'elaborazione di leggi e regolamenti regionali nonché di atti di programmazione generale della Regione o di enti locali territoriali⁴⁷.

Quanto poi alle modalità in cui si svolgono i processi partecipativi, le leggi regionali in esame contengono una disciplina molto dettagliata dell'articolazione di essi ed in particolare della loro

⁴³ Ved. art. 10, commi 3 e 4, legge Emilia-Romagna (il precedente comma 2 specifica che tramite i processi partecipativi avviene l'inclusione dei cittadini e delle loro organizzazioni nell'elaborazione delle scelte pubbliche) e art. 3, comma 2, legge Puglia.

⁴⁴ V. artt. 13 ss. legge Toscana sui processi partecipativi locali; la mancata previsione dei processi partecipativi a livello regionale si spiega perché a tale livello è previsto lo svolgimento del dibattito pubblico: invero gli artt. 7 ss. disciplinano il dibattito pubblico regionale (su cui v. il prosieguo del nostro testo, *sub C*).

⁴⁵ Sottolinea la maggior ampiezza della previsione della legge toscana, rilevando la differenza tra i destinatari delle scelte da adottarsi a seguito del processo partecipativo e gli interessati alla tematica del processo partecipativo, E. ROSSI, *Le finalità...*, cit., p. 516.

⁴⁶ Cfr. artt. 3 legge Emilia-Romagna e 2 legge Toscana, individuanti i "Titolari del diritto di partecipazione" esercitato nei casi previsti dagli articoli successivi delle due leggi, ed art. 3, comma 1, legge Puglia.

⁴⁷ L'oggetto dei processi partecipativi è individuato direttamente dall'art. 11, comma 1, legge Emilia-Romagna e dall'art. 3, comma 3, legge Puglia, mentre si ricava indirettamente dal combinato disposto degli artt. 14, comma 2, lett. d) e 13, comma 1, lett. d), legge Toscana.

instaurazione: la legge emiliana prevede che i medesimi possano venire chiesti dai cittadini singoli o associati; più ampiamente la legge toscana stabilisce che possono promuovere processi partecipativi i residenti in un Comune o Provincia (per l'esattezza un certo numero di residenti ivi indicato secondo la consistenza demografica dell'ente locale), le associazioni, gli enti locali, le imprese e le istituzioni scolastiche; similmente la legge pugliese sancisce che possono presentare proposte di processi partecipativi gli enti locali, le scuole, le università, le associazioni ed altre istituzioni di carattere privato, le associazioni di categoria, i sindacati, i partiti e movimenti politici⁴⁸.

La valutazione delle proposte di processi partecipativi viene effettuata da un apposito organismo denominato: dalla legge emiliana, Tecnico di garanzia in materia di partecipazione istituito presso il Consiglio regionale; dalla legge toscana, Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione, configurantesi come organo (collegiale) indipendente; dalla legge pugliese, Ufficio della partecipazione operante all'interno della Giunta regionale⁴⁹. Inoltre tutte le leggi esaminate prevedono che i processi partecipativi possano venir avviati se, a seguito della suddetta valutazione, risultano ammessi al sostegno regionale, esplicitandosi come supporto soprattutto finanziario, ma anche metodologico e organizzativo⁵⁰, nonché sanciscono, con una formulazione quasi identica, la durata massima dei suddetti⁵¹.

Riguardo infine agli effetti dei processi partecipativi, la legge emiliana stabilisce in linea generale che l'ente cui spetta assumere la decisione finale può decidere di recepire in tutto o in parte le conclusioni del processo partecipativo oppure di non recepirle, ma è tenuto a comunicare le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto se diverse dalle conclusioni del suddetto processo; similmente la legge pugliese prevede che le istituzioni danno conto dell'accoglimento integrale o parziale del documento di proposta partecipata e, qualora si discostino da quest'ultimo, devono darne esplicita motivazione; la legge toscana dispone solo degli effetti dei processi partecipativi

⁴⁸ Ved. art. 4, commi 1 e 2, legge Emilia-Romagna; art. 13, comma 1, legge Toscana; art. 15, commi 1 e 2, legge Puglia.

⁴⁹ Ved. art. 8 legge Emilia-Romagna (il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione è un dirigente dell'Assemblea legislativa, designato dal presidente di quest'ultima); artt. 3-6 legge Toscana (l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione è composta da tre membri, designati dal Consiglio regionale tra persone esperte nelle tematiche partecipative e nominati dal Presidente del Consiglio in base alla modifica introdotta dalla l. r. n. 9/2014 nella l. r. n. 46/2013, la quale originariamente prevedeva che due dei tre membri dell'Autorità fossero designati dal Consiglio regionale ed uno dal Presidente della Giunta regionale); art. 5 legge Puglia (l'Ufficio della partecipazione è un'apposita unità organizzativa istituita dalla Giunta nell'ambito della propria struttura organizzativa).

⁵⁰ Ved. artt. 5, comma 1, e 9, legge Emilia-Romagna (sostegno finanziario); artt. 15, comma 3, 18 e 18-bis, legge Toscana (sostegno finanziario, metodologico, organizzativo) nonché – in quanto è meno incisiva la formulazione del collegamento tra ammissione al sostegno regionale e avvio dei processi partecipativi – art. 14, commi 1 e 2, legge Puglia (sostegno finanziario, metodologico, di assistenza nella comunicazione).

⁵¹ Sei mesi in base all'art. 11, comma 3, legge Emilia-Romagna e all'art. 4, comma 8, legge Puglia; centottanta giorni alla stregua dell'art. 14, comma 2, lett. c), legge Toscana.

promossi dagli enti locali, affermando che l'ente deve tener conto dei risultati del processo, motivandone il mancato o parziale accoglimento⁵².

Le leggi esaminate delineano i processi partecipativi in maniera simile fuorché per l'ampiezza dell'ambito territoriale di esplicazione, in quanto le leggi emiliana e pugliese li prevedono a livello sia regionale sia locale mentre quella toscana li disciplina solo a livello subregionale, e per la circostanza che l'influsso sulla decisione finale è previsto per tutti i processi partecipativi dalle leggi emiliana e pugliese, solo per alcuni da quella toscana. I processi partecipativi dunque risultano una forma rilevante di democrazia deliberativa solo se incidono in modo significativo sull'adozione dell'atto ovvero sull'effettuazione dell'intervento cui si riferiscono.

C) La forma più rilevante d'esercizio della democrazia deliberativa consiste nel dibattito pubblico regionale, disciplinato dalla l. r. Toscana n. 46/2013 (artt. 7-12) e dalla l. r. Puglia n. 28/2017 (art. 7) nonché variamente prefigurato nei progetti di legge di Abruzzo, Liguria, Lombardia e Piemonte⁵³; ad esso pare accostabile l'istruttoria pubblica, disciplinata dalla l. r. Emilia-Romagna n. 8/2008 o meglio dagli artt. 50-*bis*, 50-*ter*, 50-*quater* e 50-*quinquies* introdotti nella l. r. n. 34/1999 dalla suddetta legge del 2008.

Invero l'istruttoria pubblica, pur sembrando simile al dibattito pubblico, differisce da quest'ultimo sotto vari profili: perciò è senz'altro preferibile esaminare i due istituti disgiuntamente, per poi poterli confrontare meglio.

L'istruttoria pubblica disciplinata dall'Emilia-Romagna, cui possono partecipare (oltre ai consiglieri e alla giunta) associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale, è suscettibile di riguardare le proposte di atti normativi o amministrativi di carattere generale del Consiglio e della Giunta regionali; può essere indetta dal Consiglio regionale, su richiesta di almeno cinquemila cittadini residenti nella Regione o persone che studiano o lavorano nel territorio regionale, ed esplica lievi effetti sul provvedimento finale, in quanto si prevede in maniera alquanto generica che questo viene motivato con riferimento alle istanze istruttorie⁵⁴.

Il dibattito pubblico regionale disciplinato dalla Toscana e dalla Puglia viene definito, in modo quasi uguale nella l. r. n. 46/2013 e n. 28/2017, come processo di informazione, confronto

⁵² V. rispettivamente: art. 16, comma 2, legge Emilia-Romagna; art. 4, comma 7, legge Puglia; art. 16, comma 1, lett. a), legge toscana. A differenza delle altre due, quest'ultima prefigura l'esito dei processi partecipativi non in una disposizione apposita, ma nel disposto elencante i requisiti delle domande presentate dagli enti locali.

⁵³ Effettua un cenno al dibattito pubblico il d.d.l. Abruzzo n. 199/2016 art. 3, comma 2, lett. c); disciplinano ampiamente tale dibattito la p.d.l. Liguria n. 84/2016 artt. 6-9, il p.d.l. Lombardia n. 4/2013 artt. 5-8 e la p.d.l. Piemonte n. 388/2014 artt. 7-12.

⁵⁴ Cfr. rispettivamente il comma 4 dell'art. 50-*quater*, i commi 2 ed 1 dell'art. 50-*bis* ed il comma 9 dell'art. 50-*quater* della legge emiliana.

pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica⁵⁵.

Mentre sui soggetti suscettibili di venire coinvolti nel dibattito pubblico le leggi toscana e pugliese non si soffermano specificamente – è da ritenere essi risultino i medesimi titolari del diritto di partecipazione (ved. sub B) –, le suddette leggi sono molto precise nell'individuare i casi di applicabilità del dibattito pubblico⁵⁶. Anzitutto circa le opere a rilevanza regionale, il dibattito pubblico è obbligatorio riguardo a quelle d'iniziativa pubblica comportanti investimenti superiori a cinquanta milioni di euro, mentre è facoltativo riguardo alle opere d'iniziativa pubblica e privata comportanti investimenti fino a cinquanta milioni di euro; inoltre circa le opere nazionali su cui la Regione è chiamata ad esprimersi, il dibattito pubblico regionale deve svolgersi riguardo alle tipologie puntualmente elencate⁵⁷.

Riguardo alla procedura di attivazione del dibattito pubblico, le leggi toscana e pugliese dispongono che esso viene indetto rispettivamente dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione e dall'Ufficio della partecipazione, organo che stabilisce le fasi e la durata del dibattito: secondo la legge toscana, la suddetta Autorità nomina il responsabile del dibattito, che redige un rapporto finale e lo invia alla medesima Autorità, la quale a sua volta lo trasmette al Consiglio e alla Giunta regionali; secondo la legge pugliese, responsabile del dibattito è l'Ufficio della partecipazione, ma tale disposto è criticabile perché non distingue chi indice il dibattito pubblico e chi ne cura lo svolgimento⁵⁸.

Quanto infine agli effetti prodotti dal dibattito pubblico, le leggi toscana e pugliese li regolano in modo specifico: il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta al dibattito pubblico non è obbligato a conformarsi alle risultanze di quest'ultimo, ma deve tenerne conto e, quale che sia la sua scelta (rinunciare al progetto, proporre modifiche ad esso, confermarlo senza modifiche), deve motivarla adeguatamente⁵⁹.

⁵⁵ Art. 7, comma 1, legge Toscana e art. 7, comma 7, legge Puglia; gli artt. 7, comma 2, legge toscana e 7, comma 7, legge pugliese opportunamente precisano che il dibattito pubblico si svolge nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto.

⁵⁶ Con riguardo alla Toscana, rispetto alla precedente l. r. n. 69/2007, la vigente l. r. n. 46/2013 ha ridotto la discrezionalità dell'Autorità nell'individuare gli interventi da sottoporre al dibattito pubblico: V. DE SANTIS, *La nuova legge...*, cit., p. 6.

⁵⁷ Sui casi di applicabilità ved. art. 8, commi 1 e 3, legge Toscana (in base all'art. 8, comma 3, nei casi in cui il dibattito pubblico è facoltativo, l'Autorità può indirlo di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio, della Giunta, degli enti locali, dei soggetti che contribuiscono alla realizzazione delle opere o di almeno 0,1 per cento dei residenti) e art. 7, commi 2 e 3, legge Puglia. Le opere pubbliche su cui si può effettuare il dibattito pubblico sono elencate dall'art. 8, commi 1, 2 e 5 legge Toscana: infrastrutture stradali e ferroviarie, elettrodotti, impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, porti e aeroporti, bacini idroelettrici e dighe, reti di radiocomunicazione; e dall'art. 7, comma 5, legge Puglia che alle suddette opere aggiunge le trivellazioni.

⁵⁸ Si vedano dettagliatamente gli artt. 10-12 legge toscana e sinteticamente l'art. 7, comma 8, legge pugliese.

⁵⁹ Cfr. art. 12, comma 3, legge toscana (la motivazione dovrebbe essere particolarmente dettagliata qualora il responsabile dell'opera intenda discostarsi dalle risultanze del dibattito pubblico) e art. 7, comma 12, legge pugliese.

Come emerge dal confronto tra le due discipline, l'istruttoria pubblica differisce dal dibattito pubblico principalmente⁶⁰ sotto due profili: anzitutto, la prima concerne proposte di atti degli organi regionali, laddove la seconda riguarda progetti di opere, d'iniziativa pubblica o privata; inoltre (questa differenza è meno netta) la summenzionata istruttoria è indetta da un organo politicamente connotato ossia il Consiglio regionale, mentre il suddetto dibattito è indetto solo in Toscana da un organo indipendente, l'Autorità per la garanzia della partecipazione, invece in Puglia da una unità organizzativa istituita nella Giunta, l'Ufficio della partecipazione. Dunque l'istruttoria pubblica risulta una sia pur innovativa modalità di svolgimento del consueto processo decisionale degli organi regionali, mentre il dibattito pubblico si configura come un istituto distinto dal – sia pure volto ad influire sul – processo decisionale svolto da organi regionali o da soggetti privati.

4. Segue: nelle Regioni a statuto speciale

Proseguendo la disamina della disciplina della democrazia deliberativa nella legislazione regionale, possiamo ora a considerare le Regioni a statuto speciale, le cui leggi non costituirebbero attuazione dei rispettivi statuti poiché questi risalgono a decenni fa (nonostante le recenti modifiche) e sono incentrati sugli aspetti organizzativi, come rilevato nel secondo paragrafo.

Per la verità nelle cinque suddette Regioni – salvo in una, ma per un caso particolare (come si dirà fra breve) – non sono state approvate leggi disciplinanti in generale gli istituti riconducibili alla democrazia deliberativa, in analogia con quelle già in vigore nelle Regioni esaminate nel paragrafo precedente; eppure soprattutto le Regioni a statuto speciale, molto attive riguardo alla tutela dei diritti dei cittadini, si presterebbero ad essere sedi ove sperimentare forme di democrazia deliberativa.

Configura un'eccezione la legge della Provincia autonoma di Trento 2 febbraio 2016, n. 1 "Istituzione della Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol", ove è prevista l'effettuazione di un processo partecipativo, ma in un'ipotesi particolare ossia riguardo all'elaborazione del progetto di riforma dello statuto speciale della Regione: il processo partecipativo, aperto ad un ampio numero di soggetti (cittadini, enti pubblici, associazioni e organizzazioni portatrici di interessi economici, sociali, culturali e ambientali aventi sede nella Provincia), si svolge sul documento preliminare di riforma statutaria ed è organizzato dalla Consulta per lo statuto speciale del Trentino-Alto Adige in varie forme tra cui l'indizione di dibattiti pubblici⁶¹; al riguardo deve notarsi che la legge trentina configura il dibattito pubblico come una

⁶⁰ Si tralasciano altre differenze, tra cui la più significativa risulta il fatto che gli effetti dell'istruttoria pubblica e del dibattito pubblico sulla decisione finale sono disciplinati rispettivamente in modo più generico e più specifico.

⁶¹ Cfr. la l. p. Trento n. 1/2016, art. 5 rispettivamente i commi 3, 1 e 2 lett. b); l'art. 1 della medesima legge provinciale afferma che la «Provincia promuove un ampio processo di partecipazione della società civile trentina per favorire il coinvolgimento dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale».

sottospecie dei processi partecipativi, mentre comunemente si considerano il dibattito pubblico e i processi partecipativi come ipotesi distinte.

In mancanza di leggi vigenti salvo quella poc'anzi menzionata, bisogna esaminare se le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano abbiano almeno iniziato il procedimento legislativo per disciplinare in linea generale gli istituti riconducibili alla democrazia deliberativa: in alcune di esse sono stati presentati progetti di legge e precisamente nella Regione Sardegna la proposta di legge n. 113 presentata il 19 settembre 2014 “Norme per la partecipazione dei cittadini all’elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali” (ancora in esame a livello di commissione consiliare) e nella Provincia autonoma di Trento il disegno di legge n. 328 presentato il 19 luglio 2012 “Iniziativa politica dei cittadini. Disciplina della partecipazione popolare, dell’iniziativa legislativa popolare, dei referendum e modificazioni della legge elettorale provinciale” (tale testo è stato respinto dalla prima commissione permanente il 17 giugno 2014, ma lo si esaminerà ugualmente per la sua rilevanza, usando i verbi all’imperfetto).

Tali progetti di legge variamente prefigurano le tre modalità di esplicazione della democrazia deliberativa tratteggiate nel paragrafo precedente: le si esamineranno, sia pur brevemente – siccome non si tratta di atti legislativi già in vigore –, secondo i medesimi profili (soggettivo, oggettivo, procedurale ed effettuale) presi in considerazione per le leggi delle Regioni ordinarie.

A) Una forma pregnante di consultazione è prefigurata nel disegno di legge della Provincia autonoma di Trento il quale prevedeva che il Consiglio e la Giunta provinciali, prima dell’approvazione di leggi, regolamenti e atti amministrativi generali, promuovessero la consultazione degli interessati e che i risultati delle consultazioni fossero riassunte nelle motivazioni o relazioni accompagnanti gli atti approvati⁶².

B) I processi partecipativi sono prefigurati dalla proposta di legge della Sardegna la quale prevede che possano parteciparvi le persone, associazioni e imprese destinatarie delle scelte oggetto di tali processi e che questi possano riferirsi ad atti normativi o procedure amministrative in corso di elaborazione nella Regione o negli enti locali; la proposta sarda prevede inoltre che il processo partecipativo sia promosso dal soggetto competente ad adottare l’atto in questione o proposto dalla giunta regionale o dagli enti locali o da gruppi di cittadini organizzati o da istituti scolastici e università ed infine che il soggetto summenzionato possa conformarsi alle conclusioni del processo partecipativo o discostarsene motivando per iscritto ed in maniera chiara e comprensibile⁶³.

C) Il dibattito pubblico è prefigurato sia nella proposta di legge della Regione Sardegna sia nel disegno di legge della Provincia autonoma di Trento.

La proposta di legge della Sardegna non prevede nulla sui partecipanti al dibattito pubblico, così come sulla procedura e sull’esito di esso, che è da ritenere siano uguali a quelli disciplinati

⁶² Si veda l’art. 14 d.d.l. Prov. Trento il quale tratteggiava la consultazione come obbligatoria, ma configurava in modo blando l’esito della medesima: era previsto che l’atto finale riassume i risultati delle consultazioni, non che spiegasse le ragioni per cui eventualmente intendesse discostarsi dai medesimi.

⁶³ Cfr. rispettivamente: l’art. 6, comma 1; l’art. 3, comma 2; gli artt. 5, comma 1, e 9, comma 1; gli artt. 5, comma 2, e 3, comma 6, della proposta di legge sarda.

riguardo ai processi partecipativi; invece prefigura i casi di attivazione del suddetto dibattito, disponendo che questo venga attivato riguardo ai grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica sul territorio della Regione⁶⁴.

Il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento prevedeva che al dibattito pubblico partecipassero tutti gli interessati e che esso riguardasse opere o interventi di grande impatto sociale, economico, territoriale o ambientale ed in particolare opere di costo superiore a due milioni di euro o da sottoporre a valutazione d'impatto ambientale o a valutazione ambientale strategica. Il disegno di legge in parola stabiliva che il Consiglio o la Giunta provinciali potessero organizzare un dibattito pubblico, anche su richiesta del soggetto pubblico o privato proponente l'intervento, del soggetto che contribuisce a finanziarlo, degli enti locali interessati o di almeno millecinquecento persone; il medesimo disegno di legge inoltre prevedeva che il dibattito venisse aperto dalla commissione per la partecipazione (alla quale spettava nominarne il responsabile nonché verificarne il corretto svolgimento) e concluso con la presentazione di un rapporto da parte del responsabile ed infine stabiliva che il soggetto competente alla realizzazione dell'opera o dell'intervento dichiarasse l'intento di rinunciare al progetto o presentarne uno alternativo, proporre modifiche al progetto o confermare il progetto senza variazioni, motivando le ragioni della scelta⁶⁵.

La disciplina del dibattito pubblico nei progetti di legge esaminati è simile, ma con due significative differenze: anzitutto, deve rilevarsi che la p.d.l. Sardegna prefigura il suddetto dibattito come obbligatorio, mentre il d.d.l. Provincia di Trento lo configurava come facoltativo, anche se forse i redattori del disegno di legge trentino avevano inteso sancirne l'obbligatorietà; inoltre riguardo all'organismo abilitato a controllare lo svolgimento del dibattito pubblico, la p.d.l. Sard. prevede una task force per la partecipazione, istituita dalla Giunta regionale, mentre il d.d.l. Prov. Trento prevedeva una commissione della partecipazione composta da tre esperti, di cui due designati dal Consiglio provinciale e uno dal Presidente della Provincia⁶⁶.

Nei progetti di legge presi in esame la democrazia deliberativa non viene menzionata, ma affiora dalla proposta di legge della Sardegna che ne prevede i due elementi costitutivi, laddove elenca tra le sue finalità promuovere «il confronto critico costruttivo, costante e inclusivo di tutti» i «destinatari delle decisioni pubbliche» e laddove definisce «partecipativi i processi decisionali che

⁶⁴ Si veda l'art. 7, comma 1, della p.d.l. Sardegna che al comma 3 elenca come oggetto del dibattito pubblico: le opere d'iniziativa pubblica comportanti investimenti superiori a cinquanta milioni di euro; le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione ad opere nazionali comportanti investimenti superiori alla suddetta cifra; le opere comportanti investimenti fra dieci e cinquanta milioni di euro che presentino rilevanti profili d'interesse regionale.

⁶⁵ Cfr. rispettivamente: l'art. 15, comma 1, lett. c); l'art. 16, comma 1; gli artt. 16, comma 1, 17, comma 1 e 18, comma 1; l'art. 18, comma 3, del d.d.l. Prov. Trento.

⁶⁶ Riguardo alla prima differenza, si paragonino l'art. 7, comma 1 (la task force per la partecipazione «organizza un dibattito pubblico») e comma 3 («Sono oggetto di dibattito pubblico...») della p.d.l. Sardegna e l'art. 16, comma 1 (il Consiglio e la Giunta provinciali «possono organizzare un dibattito pubblico») del d.d.l. Prov. Trento.

Riguardo alla seconda differenza, dal confronto tra l'art. 6 p.d.l. Sard. e l'art. 3 d.d.l. Prov. Trento emerge la migliore configurazione dell'organo previsto da quest'ultimo rispetto a quello configurato dall'altro.

includono tutti i soggetti sui quali possono ricadere gli effetti di una politica pubblica» e che comprendono «attività d'informazione... deliberazione...»⁶⁷. La nozione di democrazia deliberativa emerge nettamente anche dal disegno di legge della Provincia di Trento, laddove disciplinava lo svolgimento del dibattito pubblico: «in modo da garantire che la decisione avvenga... in un contesto informato e imparziale... assumendo il dibattito pubblico come modalità principale per procedere... e includendo nella discussione tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze della decisione»⁶⁸.

Come si evince dalle discipline regionali analizzate (di Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale), la disamina e prima ancora l'individuazione delle forme di democrazia deliberativa non risultano agevoli, sia perché quest'ultima viene regolata contestualmente alla democrazia partecipativa, sia perché si riscontra una certa difficoltà ad inquadrare i vari istituti nell'ambito dell'uno o dell'altro tipo di democrazia: secondo il criterio della – rispettivamente – minore o maggiore influenza sull'adozione delle scelte finali, dovrebbe (a parziale rettifica di quanto esposto nei paragrafi precedenti) ritenersi che la consultazione, il bilancio partecipato e l'inchiesta pubblica sono più propriamente ascrivibili alla democrazia partecipativa, mentre l'istruttoria pubblica, i processi partecipativi e il dibattito pubblico risultano riconducibili alla democrazia deliberativa⁶⁹.

5. Alcune attuazioni della democrazia deliberativa a livello regionale

Dopo aver esaminato la normativa regionale in tema di democrazia deliberativa, sembra interessante verificare se quest'ultima abbia ricevuto significative attuazioni a livello regionale, soprattutto nelle Regioni che hanno approvato una specifica disciplina per promuovere l'esercizio di tale forma di democrazia.

Sotto il profilo quantitativo, può dirsi che gli istituti di democrazia deliberativa sono stati applicati abbastanza spesso.

In particolare può effettuarsi una panoramica dei casi d'attuazione della democrazia deliberativa nelle Regioni che già da tempo hanno legiferato in tema di processi partecipativi e dibattito pubblico, ossia Emilia-Romagna e Toscana: i dati sono tratti dai siti istituzionali delle due Regioni, che illustrano l'attività rispettivamente dell'Osservatorio della partecipazione e dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione⁷⁰.

⁶⁷ Ved. art. 2, comma 1, lett. c) ed art. 3, comma 1, p.d.l. sarda: il termine deliberazione va inteso quale sinonimo di discussione, non di approvazione, in quanto è seguito dalla frase «elaborazione di una risoluzione finale» che sarà trasmessa all'autorità decidente.

⁶⁸ Si veda l'art. 15, comma 1, d.d.l. Prov. Trento.

⁶⁹ Invece non risulta rilevante il criterio nominalistico dei vari istituti poiché il bilancio partecipato è ascrivibile alla democrazia appunto partecipativa, mentre i processi partecipativi, malgrado la loro denominazione, sono meglio riconducibili alla democrazia deliberativa.

⁷⁰ Si vedano in generale il sito www.regione.emilia-romagna.it sub "Partecipazione" e il sito www.regione.toscana.it sub "Istituzioni" e poi "Partecipazione".

Nel sito dell'Emilia-Romagna sono censiti i processi partecipativi svolti, che risultano catalogati secondo vari criteri fra cui quello materiale (si distinguono sei settori: ambiente, assetto istituzionale, società dell'informazione, sviluppo economico, territorio e welfare); di ogni processo viene compilata una scheda con le principali caratteristiche, sicché sono agevolmente disponibili informazioni dettagliate su tutti i casi in cui tale istituto di democrazia deliberativa è stato applicato⁷¹.

Nel sito della Toscana sono censiti i processi partecipativi locali svolti, che hanno riguardato varie tematiche⁷², e si illustrano i due dibattiti pubblici su grandi opere realizzati, per ognuno dei quali il sito indica le fasi di svolgimento dall'indizione all'atto finale ovvero alla presentazione del rapporto finale e alla correlata risposta dell'autorità competente ad attuare l'opera oggetto del dibattito⁷³. Il medesimo sito dà altresì conto che nel giugno 2014 era stata chiesta l'indizione di un dibattito pubblico sul sistema aeroportuale toscano, ma l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione non lo ha indetto per mancanza dei presupposti formali e sostanziali⁷⁴.

Nel settembre 2015 è stato indetto il "Dibattito pubblico su progetto di sviluppo e riqualificazione del porto di Livorno" riguardante due distinti progetti, l'estensione dell'area portuale (c.d. Piattaforma Europa) e il riassetto della stazione marittima; la relazione finale è stata presentata nel luglio 2016 e la risposta della parte proponente il dibattito pubblico, ossia l'Autorità portuale livornese, è intervenuta nel successivo mese di novembre: essa ha confermato il progetto della Piattaforma Europa, mentre ha convenuto su possibili modifiche riguardo al piano attuativo della stazione marittima⁷⁵.

⁷¹ Per i processi partecipativi si consulti il sito www.osservatoriopartecipazioneer.ervet.it sub "Cerca processi"; inoltre sul sito www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it cercando "Istruttoria pubblica" si trovano riferimenti a casi d'istruttoria pubblica.

⁷² Cfr. il sito www.open.toscana.it sub "PartecipaToscana" che menziona i processi partecipativi, ma con minor precisione del sito emiliano.

⁷³ Si consulti il sito www.consiglio.regione.toscana.it sub "Autorità per la partecipazione" e poi "Dibattiti pubblici regionali".

⁷⁴ L'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione con delibera 24 luglio 2014, n. 2 ha disposto l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi riguardo alla richiesta del Comune di Pisa di far indire un dibattito pubblico sul sistema aeroportuale in Toscana e con delibera 16 marzo 2015, n. 12 ha respinto la richiesta suddetta, pur ritenendo «auspicabile e ineludibile la realizzazione di un processo partecipativo di altro tipo sul progetto in questione».

⁷⁵ L'indizione è avvenuta con delibera dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione 16 settembre 2015, n. 18; il dibattito pubblico si è svolto dal 12 aprile al 14 giugno 2016 e la relazione del 18 luglio 2016, protocollata il successivo 4 agosto, è stata approvata con delibera della medesima Autorità 12 agosto 2016, n. 26; a novembre è intervenuta la risposta del proponente (sui due esiti di essa si veda p. 15 del testo della risposta).

Il primo dibattito pubblico svolto in Toscana è stato «un esempio virtuoso di applicazione» della l. r. n. 46/2013 e «ha costituito un'esperienza ricca e promettente» evidenziando i caratteri tipici della democrazia deliberativa⁷⁶.

Nell'ottobre 2015 è stato indetto il “Dibattito pubblico sull'utilizzo dei gessi per il ripristino dei siti di attività estrattive nel Comune di Gavorrano” in provincia di Grosseto; la relazione finale è stata presentata nel luglio 2017 ma, in attesa della risposta delle parti proponenti il dibattito pubblico cioè il Comune in parola e la società privata Huntsman produttrice di biossido di titanio, contro la suddetta relazione un comitato locale ha promosso ricorso al TAR Toscana⁷⁷.

Occorre infine aggiungere che un caso di attuazione della democrazia deliberativa, e precisamente di dibattito pubblico su grandi opere, si è verificato perfino in una Regione il cui legislatore non aveva ancora iniziato il procedimento legislativo volto ad approvare la disciplina della suddetta democrazia: si tratta del dibattito pubblico (non configurante dunque applicazione di una disciplina legislativa) svoltosi a Genova tra il 1° febbraio e il 30 aprile nel 2009 sulla costruzione della cosiddetta Gronda di Ponente, ossia di un nuovo tratto per raddoppiare l'autostrada A10 nella parte attraversante il Comune di Genova⁷⁸.

Tale dibattito, che è risultato «in Italia il primo caso di dibattito pubblico “alla francese” sul progetto di una grande infrastruttura», però «non è stato, prevalentemente, un evento di tipo dialogico o deliberativo» poiché si sono rivelate di gran lunga predominanti le posizioni contrarie alla costruzione della suddetta Gronda⁷⁹.

Sotto il profilo qualitativo è più difficile valutare se il rendimento degli istituti di democrazia deliberativa sia stato apprezzabile, anche se un criterio potrebbe essere quello di verificare se chi deve assumere la decisione finale si sia conformato agli, oppure discostato dagli, esiti dei processi partecipativi e dell'istruttoria pubblica ovvero del dibattito pubblico.

⁷⁶ La prima citazione è tratta dalla risposta del proponente citata in nt. prec., p. 12, la seconda è tratta dalla relazione finale del dibattito anch'essa citata in nt. prec., p. 59; ivi, a p. 20 sono riportati gli obiettivi del dibattito pubblico che configurano altrettante caratteristiche della democrazia deliberativa tra cui: sviluppare un dialogo costruttivo, generare fiducia reciproca nel proponente l'opera e nei partecipanti, acquisire consapevolezza dell'impatto delle scelte sul territorio, garantire il massimo livello di inclusione.

⁷⁷ L'indizione è avvenuta con delibera dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione 19 ottobre 2015, n. 19; il dibattito pubblico si è svolto dal 6 febbraio al 29 giugno 2017 e la relazione finale sullo svolgimento del medesimo, protocollata il 7 agosto 2017, è stata approvata con delibera della medesima Autorità 11 settembre 2017, n. 37; a fine ottobre è stato presentato ricorso al TAR Toscana.

⁷⁸ Tale dibattito pubblico, promosso dal Comune di Genova e da Autostrade per l'Italia, è stato gestito da una Commissione di esperti, presieduta da L. BOBBIO, che ne ha sintetizzato le tappe nel saggio *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1/2010, p. 119 ss. (ove si ricorda che erano state avanzate alcune ipotesi di tracciato, fra le quali Autostrade per l'Italia aveva scelto quella col minor impatto). La proposta di legge ligure sul dibattito pubblico è stata presentata soltanto anni dopo ossia nel maggio 2016 (come si è ricordato in nt. 29).

⁷⁹ Ved. L. BOBBIO, *Il dibattito pubblico...*, cit., citazioni tratte rispettivamente da p. 121 e da p. 135; tuttavia, al quesito se il dibattito pubblico «può essere riproposto in casi simili», l'autore suggerisce «una risposta positiva, sia pure sotto qualche condizione» (p. 141).

Se ci si limita ad analizzare gli esiti di quest'ultima forma (ossia il dibattito pubblico), da quanto illustrato poc'anzi emerge una valutazione differenziata: dei due dibattiti pubblici svoltisi in Toscana, il primo è stato abbastanza soddisfacente, sia perché si è svolto in un clima collaborativo sia perché l'autorità decisionale in gran parte ha tenuto conto delle indicazioni dei partecipanti, mentre il secondo è parso meno apprezzabile perché si è tenuto in un clima conflittuale; ancora più problematico è risultato il dibattito pubblico svoltosi in Liguria, in quanto per un verso è stato contraddistinto da un'accesa conflittualità e per un altro verso la vicenda cui esso si riferiva non è a tutt'oggi conclusa.

6. Rilievi di sintesi sulla configurazione della democrazia deliberativa nelle Regioni

Dopo aver analizzato la disciplina della democrazia deliberativa a livello regionale ed aver accennato all'attuazione di essa, occorre valutare nel complesso gli aspetti normativi ed applicativi di tale forma di democrazia nelle Regioni considerate, soprattutto riguardo agli istituti più agevolmente ascrivibili alla medesima ossia processi partecipativi e dibattito pubblico.

Quanto agli aspetti normativi, risulta senz'altro apprezzabile la circostanza che le leggi regionali esaminate hanno (soprattutto quelle toscane e pugliesi) individuato in maniera estensiva i soggetti abilitati a partecipare ai suddetti processi e al dibattito pubblico, i quali possono essere non solo cittadini, ma anche stranieri residenti nel territorio regionale⁸⁰; del pari è da valutarsi favorevolmente la previsione secondo cui l'autorità competente a decidere deve motivare il mancato accoglimento dell'esito dei medesimi⁸¹; inoltre, siccome perseguono il fine di non pregiudicare l'utilità di questi ultimi, sono valutabili positivamente le previsioni per le quali la richiesta di essi va fatta nella fase iniziale dell'*iter* che condurrà alla decisione finale⁸² e l'autorità decidente si impegna a sospendere durante quell'*iter* l'adozione degli atti di sua competenza⁸³.

⁸⁰ Riguardo ai soggetti intervenienti nei processi partecipativi e nel dibattito pubblico v. *supra* in particolare par. 3, sub B e C) testo relativo a nt. 45 e 46 e successivo a nt. 55; mentre il diritto di voto alle elezioni e al referendum – in quanto diritto politico – spetta solo ai cittadini, gli istituti di democrazia deliberativa sono accessibili agli interessati: dunque, se soltanto i cittadini possono votare, anche i non cittadini possono intervenire nei processi partecipativi e nel dibattito pubblico e quindi essere coinvolti nell'elaborazione delle scelte i cui effetti ricadranno su tutti coloro che abitano nella Regione.

⁸¹ Riguardo all'esito dei processi partecipativi e del dibattito pubblico, si veda *supra* in particolare par. 3, sub B e C) testo relativo a nt. 52 e testo relativo a nt. 59.

⁸² Ved. (i profili illustrati in questa nota e nella seguente non sono stati considerati in precedenza): art. 7, comma 2, l. r. Toscana n. 46/2013 e art. 7, comma 7, l. r. Puglia n. 28/2017 i quali ugualmente stabiliscono che il dibattito pubblico «si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili... può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva»; similmente l'art. 11, comma 1, l. r. Emilia-Romagna n. 3/2010 afferma che i processi partecipativi «possono riferirsi a progetti... sui quali la Regione o gli enti locali non hanno ancora avviato alcun procedimento amministrativo o assunto un atto definitivo».

⁸³ Cfr. (si citano le leggi menzionate nella nota precedente): della legge Toscana art. 11, comma 2, ai sensi del quale l'indizione del dibattito pubblico «sospende l'adozione o l'attuazione degli atti di competenza regionale connessi

Sempre sotto il profilo normativo, è apparentemente apprezzabile la previsione di un sostegno (soprattutto finanziario) regionale ai processi partecipativi e al dibattito pubblico, la cui effettuazione comporta dei costi; tuttavia è da rilevarsi che quella previsione racchiude una criticità riguardante l'esercizio stesso della democrazia deliberativa: invero la mancata ammissione al sostegno regionale preclude l'effettuazione del processo partecipativo o del dibattito pubblico. Siffatto rilievo peraltro va correlato alla natura dell'organo che valuta i progetti da ammettere al sostegno regionale: se tale organo è un'autorità indipendente, come l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione in Toscana, la mancata ammissione delle richieste di avvio di processi partecipativi o dibattiti pubblici dipende da fattori oggettivi come la carenza dei requisiti legislativamente previsti; invece se l'organo valutatore non presenta il carattere dell'indipendenza dagli organi politici regionali, come il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione in Emilia-Romagna e l'Ufficio della partecipazione in Puglia rispettivamente inquadrati nel Consiglio e nella Giunta regionali, la mancata ammissione delle richieste potrebbe dipendere⁸⁴ da fattori soggettivi ossia da valutazioni discrezionali sui contenuti e sulla provenienza delle richieste.

Quanto agli aspetti attuativi, il rendimento pratico degli istituti di democrazia deliberativa dev'essere valutato soprattutto in base a due parametri⁸⁵ ossia il numero delle persone che intervengono nei processi partecipativi o nel dibattito pubblico e l'accoglimento delle indicazioni emerse da questi ultimi: sotto il primo profilo, se i soggetti effettivamente intervenienti sono in numero quasi uguale rispetto a quelli abilitati ad intervenire, i suddetti istituti mostrano una buona resa democratica, mentre si verifica il contrario qualora gli intervenienti risultino molto meno numerosi degli aventi titolo ad intervenire⁸⁶; sotto il secondo profilo, se l'autorità competente a decidere accoglie le indicazioni affioranti dai processi partecipativi o dal dibattito pubblico, questi ultimi rivelano una buona resa deliberativa, laddove accade l'opposto qualora la suddetta autorità si discosti da quelle indicazioni.

In sintesi, riguardo alla democrazia deliberativa a livello regionale può rilevarsi – ma il rilievo seguente varrebbe anche per quella a livello nazionale – che essa è suscettibile di risultare molto

all'intervento oggetto» del dibattito, ma la «sospensione è limitata agli atti la cui adozione o attuazione può anticipare o pregiudicare l'esito» del medesimo e art. 20, comma 2 riguardo alla sospensione degli atti di competenza degli enti locali la cui adozione «anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico o degli altri processi di partecipazione»; della legge dell'Emilia-Romagna art. 5, comma 3, in base al quale i soggetti proponenti di un processo partecipativo «si impegnano a sospendere ogni atto tecnico o amministrativo che possa pregiudicare l'esito del processo» e similmente art. 12, comma 1; della legge Puglia art. 7, comma 11, ove si prevede l'obbligo per gli enti locali di valutare «se sussistono i presupposti per la sospensione... degli atti di propria competenza... onde evitare che sia pregiudicato o predefinito l'esito del dibattito pubblico»).

⁸⁴ Si è usato il verbo al condizionale perché se l'organo valutatore – pur non essendo un'autorità indipendente come in Toscana – agisce con imparzialità, la mancata ammissione al sostegno regionale dipenderà da fattori oggettivi.

⁸⁵ Parametri concernenti l'aspetto democratico e quello deliberativo di tali istituti (ved. inizi del par. 1).

⁸⁶ Il fattore numerico è un aspetto oggettivo, facilmente misurabile; invece un profilo difficile da valutare, ma suscettibile di influire molto sul rendimento degli istituti di democrazia deliberativa, è l'atteggiamento psicologico (collaborativo o conflittuale) di coloro che intervengono in essi, come si è accennato alla fine del par. 5.

utile, configurandosi come figura intermedia fra democrazia indiretta (in cui il popolo, o meglio il corpo elettorale che partecipa al voto, elegge i suoi rappresentanti e gli organi rappresentativi adottano gli atti) e democrazia diretta, esplicantesi nel referendum abrogativo o confermativo (in cui il popolo, inteso nel senso suddetto, decide rispettivamente se abrogare o confermare gli atti adottati dagli organi rappresentativi): invero l'utilizzazione degli istituti di democrazia deliberativa – nonché di quella partecipativa – permette, da un lato, di arginare la crisi della rappresentanza politica manifestantesi nell'astensionismo alle elezioni causato dal sempre maggior distacco tra cittadini e partiti⁸⁷ e, dall'altro lato, di evitare l'eccessiva frequenza delle tornate referendarie e l'uso improprio del referendum come strumento plebiscitario; dunque l'utilizzazione dei suddetti istituti consentirebbe di democratizzare la democrazia⁸⁸.

La democrazia deliberativa può costituire un ausilio per quella rappresentativa, delineando degli orientamenti per le assemblee elettive, ma non può sostituirsi a quest'ultima né alla democrazia diretta: gli istituti di democrazia deliberativa influiscono in maniera (meno blanda che quelli di democrazia partecipativa, ma comunque) non vincolante sull'autorità cui spetta decidere, dato che quest'ultima potrebbe discostarsi con idonea motivazione dagli orientamenti emersi; dunque, anche se la terminologia potrebbe a prima vista⁸⁹ trarre in inganno, la democrazia deliberativa non si configura mai come democrazia decidente, poiché tale può essere solo la democrazia rappresentativa oppure quella diretta. Rispetto a queste ultime, la democrazia deliberativa presenta caratteri di recessività nel senso che deve darsi preferenza allo svolgimento delle elezioni o all'effettuazione del referendum, come hanno espressamente previsto alcune delle leggi regionali considerate⁹⁰.

Se può convenirsi che in generale la democrazia deliberativa non è la panacea di tutti i mali che affliggono gli ordinamenti democratici, anche perché essa stessa pone dei problemi applicativi⁹¹, tuttavia gli istituti di democrazia deliberativa disciplinati ed attuati in alcune Regioni sembrano da valutarsi positivamente: ciò potrebbe spiegare la recente introduzione di alcuni fra essi

⁸⁷ Sul punto ad es. G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in www.costituzionalismo.it n. 3/2009, p. 4: la «crisi dei soggetti della rappresentanza tradizionale» accentua «l'esigenza di trovare nuovi canali... che possano rafforzare il sistema... in una prospettiva di democrazia partecipata».

⁸⁸ Per richiamare il titolo del saggio di U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 5 ss.

⁸⁹ Si veda la precisazione lessicale effettuata agli inizi del par. 1.

⁹⁰ Cfr. art. 50-*quinquies* l. r. Emilia-Romagna n. 34/1999 aggiunto dalla l. r. n. 8/2008 (se è stata presentata una richiesta di referendum consultivo, non è ammessa quella di istruttoria pubblica); della l. r. Toscana n. 46/2013 artt. 25 (l'indizione del referendum consultivo determina l'inammissibilità del dibattito pubblico sullo stesso oggetto) e 26 (il dibattito pubblico non può svolgersi nei centottanta giorni antecedenti l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionali).

⁹¹ La democrazia deliberativa, che «sembra offrire il rimedio a molti dei difetti» di quella rappresentativa e di quella diretta, in realtà presenta delle «aporie» come sostiene R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in www.federalismi.it n. spec. 1/1017, pp. 2 e 3 (da cui rispettivamente sono tratte le citazioni) il quale conclude a p. 17: la democrazia deliberativa «è un ideale verso il quale tendere».

a livello statale; allora dovrebbe dirsi che il livello regionale ha costituito una sorta di laboratorio istituzionale, per sperimentare la democrazia deliberativa in ambiti territoriali circoscritti, prima di introdurla su scala nazionale.

Invero solo qualche anno dopo l'entrata in vigore delle prime leggi regionali sugli istituti di democrazia deliberativa (Toscana nel 2007 e 2013, Emilia-Romagna nel 2010) si è pervenuti, nel 2016-17, alla previsione di essi in atti legislativi statali⁹², sicché le (suddette) Regioni hanno svolto un ruolo importante di anticipatrici della disciplina statale; anzi sarebbe da suggerire che l'imminente Decreto del Presidente del Consiglio, cui è demandato il compito di specificare casi e modalità di effettuazione del dibattito pubblico, si ispiri – per configurare correttamente i suddetti istituti – ad alcuni criteri accolti nelle leggi regionali esaminate⁹³.

Deve osservarsi peraltro che, mentre gli atti statali summenzionati hanno previsto la democrazia deliberativa in settori particolari ossia in tema di contratti pubblici e di tutela dell'ambiente, le leggi regionali esaminate (o meglio, la maggior parte di esse) hanno introdotto la democrazia deliberativa nel quadro generale della disciplina dell'elaborazione delle politiche pubbliche: forse sarebbe auspicabile che anche il legislatore nazionale disciplinasse in via generalizzata gli istituti della democrazia deliberativa (nonché di quella partecipativa), sottolineando così il valore di essi non solo come strumento assai efficace per la suddetta elaborazione, ma anche e soprattutto come significativa modalità di esercizio del diritto alla partecipazione⁹⁴ sancito tra i principi fondamentali del nostro ordinamento – anche se purtroppo è rimasto in ombra rispetto al principio di uguaglianza – dall'art. 3, secondo comma, della Carta costituzionale.

⁹² Si vedano i decreti legislativi del 2016 e 2017 citati rispettivamente in nt. 12 e 11.

⁹³ Cfr. le osservazioni svolte nel testo relativo alle note 80-83.

Similmente, parlando dei processi partecipativi in generale, F. PATRONI GRIFFI, *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Diritto e Società* n. 2/2017, pp. 168-9 suggerisce che bisognerebbe: individuare i soggetti partecipanti in maniera estensiva, prevedere il coinvolgimento di essi all'inizio del processo, far presidiare quest'ultimo da un organo indipendente.

⁹⁴ Con specifico riferimento alla democrazia partecipativa – ma considerazioni simili valgono anche per quella deliberativa – ved. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto, Annali* vol. IV, 2011, p. 322 («ancoraggio della democrazia partecipativa al concetto complesso di democrazia inclusivo dei diritti sociali» che trova «matrice costituzionale» nell'art. 3, secondo comma, Cost.) e p. 324 (la «connessione che l'art. 3 cost. pone tra partecipazione e uguaglianza dà... sostegno al nesso tra democrazia partecipativa e finalità di giustizia sociale che appartengono a un concetto completo di democrazia»).