



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della regione Toscana

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della regione Toscana / M. Picchi. - In: FEDERALISMI.IT. - ISSN 1826-3534. - ELETTRONICO. - (2012), pp. 1-32.

Availability:

The webpage <https://hdl.handle.net/2158/541263> of the repository was last updated on 2017-05-11T14:21:25Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)



LA PARTECIPAZIONE ALL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE TOSCANA*

di

Marta Picchi

*(Ricercatrice di Diritto costituzionale
Facoltà di Giurisprudenza di Firenze)*

4 aprile 2012

Sommario: **1.** Premessa. **2.** Breve excursus. **2.1.** La partecipazione durante la prima stagione statutaria. **2.2.** Valutazioni critiche dell'esperienza. Il sentore di un nuovo interesse per gli strumenti di democrazia partecipativa. **3.** La seconda stagione statutaria. **3.1.** Gli istituti di partecipazione nello Statuto del 2005. **3.2.** L'attuazione e gli sviluppi compiuti dal legislatore toscano. La l. r. n. 69/2007. **3.3.** Segue: il raccordo con la l. r. n. 1/2005. **3.4.** Segue: ulteriori interventi del legislatore toscano: la l. r. n. 40/2005 e la l. r. n. 41/2005. **4.** Valutazioni conclusive. **4.1.** Le difficoltà di un percorso ancora da costruire. **4.2.** Le ambizioni. **5.** Riferimenti bibliografici.

1. Premessa.**

Analogamente ad altri contesti regionali, nell'esperienza toscana è stata data fin dalla nascita della Regione, almeno sulla carta, ampia rilevanza agli istituti di democrazia partecipativa, sebbene gli esiti non siano stati soddisfacenti. Ciononostante, nello Statuto del nuovo

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo saggio è pubblicato, nella medesima versione, nel volume di P. BAGNOLI, M. CARLI, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Il tempo della Regione – La Toscana. Un primo bilancio dopo quarant'anni*, Firenze, Consiglio regionale della Toscana.

** Per sempre grata, dedico questo contributo alla memoria del Dr. Romano Fantappiè, già Difensore civico della Regione Toscana.

millennio è rinnovata l'attenzione per questi istituti, ulteriormente sviluppati nell'arco di pochi anni da scelte legislative coraggiose e ambiziose, ancorché suscettibili di miglioramento per renderli davvero elementi strutturali del processo decisionale.

La ricostruzione che stiamo per compiere vuole proprio evidenziare questo crescendo, cercando di capire le ragioni di questa evoluzione. Dobbiamo precisare che il nostro studio non si soffermerà sugli istituti di democrazia diretta, per i quali vi saranno soltanto dei richiami. Aldilà delle formule generiche utilizzate nello Statuto del 1971 e in quello vigente, la nostra attenzione non sarà dunque rivolta agli strumenti di carattere «eccezionale» rispetto al modello di democrazia rappresentativa, consistenti in poteri di stimolo (petizione, iniziativa legislativa, alcune formule referendarie) o di controllo a posteriori sulle decisioni già prese (principalmente il *referendum* abrogativo)⁽¹⁾, bensì ai mezzi offerti per consentire di intervenire nel procedimento decisionale di formazione della volontà, al fine di integrare e rafforzare il sistema rappresentativo attraverso un apporto che valorizzi lo stesso principio del pluralismo espresso in Costituzione.

Inoltre, la nostra ricostruzione non tratterà né della partecipazione delle autonomie funzionali e di quelle territoriali né — se non in maniera del tutto incidentale — della partecipazione organica, cioè quella organizzata attraverso sedi *ad hoc*: l'attenzione sarà perciò rivolta alle modalità non strutturate e alle formule che danno la possibilità al singolo individuo e/o alle formazioni sociali di fornire il proprio apporto nel procedimento di adozione della decisione.

Infine, per i singoli istituti e soprattutto per le discipline introdotte in materia dal legislatore regionale, non sarà possibile compiere una trattazione esaustiva nell'ambito dell'economia del nostro discorso, la cui finalità rimane quella di consentire un apprezzamento complessivo degli strumenti di partecipazione e brevi riflessioni sulla loro evoluzione, tenendo conto del contesto all'interno del quale oggi devono operare.

⁽¹⁾ P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. CHELI, U. DE SIERVO, G. STANCANELLI, D. SORACE, P. CARETTI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, pag. 475 e ss.

2. Breve excursus.

2.1. La partecipazione durante la prima stagione statutaria.

Nel periodo che ha visto la nascita delle Regioni a statuto ordinario, gli strumenti di partecipazione sono stati intesi come un modo, seppur non esaustivo, per sopperire alla crisi e all'insufficienza degli istituti di democrazia rappresentativa e per contrastare il processo di centralizzazione delle scelte di rilievo, cercando un'apertura all'apporto della società civile, attraverso sia i singoli individui sia le aggregazioni sociali, al fine di modellare diversamente le strutture rispetto al passato, ma anche per sopperire all'insufficienza della tutela giurisdizionale nei confronti degli apparati amministrativi⁽²⁾.

Il dibattito su questi temi, durante l'elaborazione del primo Statuto, fu perciò ampio, soprattutto da parte del gruppo di consulenti esterni, nominato in occasione della stesura della prima bozza, e nella consultazione popolare cui fu sottoposta la seconda bozza, ma anche in Commissione e nel *plenum* del Consiglio giungendo però, già in queste ultime fasi, all'adozione di soluzioni limitative sia per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta sia per quanto concerne la partecipazione alle attività regionali⁽³⁾. Le soluzioni adottate furono ancor più riduttive in sede di accoglimento dei suggerimenti resi dalla Commissione del Senato durante l'esame per l'approvazione dello Statuto da parte del Parlamento.

L'apertura alla partecipazione non fece venir meno il ruolo preminente dei partiti politici: infatti, venne riconosciuta loro la valenza di strumenti fondamentali per la determinazione della politica regionale⁽⁴⁾ — sebbene i partiti politici, più che destinati a partecipare alle scelte politiche regionali, siano essi stessi i *dominus*⁽⁵⁾ — individuando solo secondariamente gli enti territoriali, i sindacati, il movimento cooperativo e tutte le altre formazioni sociali come centri di partecipazione.

Il diritto di accesso alle fonti di informazione era ritenuto la premessa indispensabile per rendere effettiva e consapevole la partecipazione dei cittadini alle decisioni regionali⁽⁶⁾, demandando al legislatore il compito non solo di orientare in tal senso l'uso dei mezzi di

⁽²⁾ M. NIGRO, *Prefazione. Il nodo della partecipazione*, in *Atti del Convegno su "La partecipazione nello Stato regionale"*. Facoltà di Scienze Politiche di Teramo, A. A. 1979-1980, L'Aquila, Consiglio regionale dell'Abruzzo, 1981, pag. 13 e ss.

⁽³⁾ In particolare, il *referendum* costitutivo venne eliminato, le condizioni per chiedere quello abrogativo vennero rese più restrittive e la partecipazione alle attività regionali degli organismi non istituzionali e delle forze sociali venne meno: *amplius*, A. PISANESCHI, E. BINDI, *La nascita dello statuto della Regione Toscana*, in P. L. BALLINI, M. DEGL'INNOCENTI, M. G. ROSSI (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, pag. 332 e ss.

⁽⁴⁾ Cfr. art. 71 St. (1971).

⁽⁵⁾ P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, op. cit., pag. 492.

⁽⁶⁾ Cfr. art. 72 St. (1971).

comunicazione di massa, ma anche di assicurare l'accesso alle informazioni e ai dati in possesso degli uffici della Regione o degli enti da essa dipendenti, con i soli limiti del rispetto dei diritti costituzionali dei cittadini e del buon andamento dell'amministrazione.

Le consultazioni erano lo strumento di partecipazione base⁽⁷⁾, a beneficio di Comuni, Province, enti comprensoriali, enti delegati, relativamente a problemi di carattere generale o specifici dei soggetti consultati; tuttavia, le Commissioni potevano sentire anche il personale dell'amministrazione regionale e degli uffici co-dipendenti, di organizzazioni, di associazioni, nonché persone, esperti e istituti⁽⁸⁾. Questa disciplina vide, attraverso il regolamento interno⁽⁹⁾ del Consiglio regionale, un'estensione per quanto riguarda i soggetti ammessi alla consultazione, poiché faceva riferimento genericamente alle «comunità di cittadini», oltre che ai rappresentanti di enti locali, agli organismi e uffici privati e pubblici, alle associazioni di categoria, agli esperti e al personale dell'amministrazione regionale e degli uffici dipendenti. Inoltre, il regolamento interno poneva la distinzione fra consultazioni obbligatorie, per le quali era affidata all'Assemblea la determinazione delle modalità di svolgimento, e consultazioni facoltative, per le quali si demandava la decisione alle singole Commissioni competenti per materia.

Nella disciplina statutaria e in quella regolamentare non veniva fatto alcun riferimento agli effetti delle consultazioni, escludendo tuttavia la possibilità di effettuare dibattiti sugli esiti di queste e prevedendo semplicemente, per le consultazioni obbligatorie, l'approvazione di un documento finale da parte della Commissione⁽¹⁰⁾.

Vi erano poi le interrogazioni, mediante le quali gli stessi soggetti destinatari delle consultazioni potevano rivolgersi all'Assemblea per chiedere spiegazioni in ordine a determinati comportamenti od omissioni e, perciò, anche per riscontrare la rispondenza del comportamento degli organi regionali rispetto alle esigenze prospettate in sede di audizione.

⁽⁷⁾ Cfr. art. 73 St. (1971).

⁽⁸⁾ Cfr. art. 19 St. (1971).

⁽⁹⁾ Cfr. art. 35 reg. interno (1973).

⁽¹⁰⁾ P. CARETTI, *La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta*, in P. CARETTI, R. ZACCARIA (a cura di), *La regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, pag. 64 e ss.

2.2. Valutazioni critiche dell'esperienza. Il sentore di un nuovo interesse per gli strumenti di democrazia partecipativa.

Le consultazioni — nonostante nel corso del tempo le relative procedure siano divenute meno formali e, comunque, aperte ai contributi dell'intera società toscana⁽¹¹⁾ — hanno evidenziato una serie di limiti e difficoltà nell'affermarsi⁽¹²⁾: innanzitutto, la loro duplicazione, ossia lo svolgimento prima dinanzi alla Giunta e poi al Consiglio. Infatti, con la progressiva definizione della forma di governo regionale, maturò la preferenza ad instaurare un dialogo con l'esecutivo per la maggior valenza decisionale di questo organo nella definizione degli indirizzi politici, diventando le consultazioni con l'organo assembleare una soluzione alla quale ricorrere quando non vi fossero stati esiti soddisfacenti nel confronto con la Giunta: il Consiglio divenne perciò l'organo al quale si rivolgevano soprattutto le cosiddette categorie deboli⁽¹³⁾.

Questi aspetti negativi, a ben guardare, sono però indicativi di altre difficoltà: per un verso, l'incapacità e la resistenza delle istituzioni ad aprirsi completamente agli istituti della partecipazione, nonostante la consapevolezza della necessità di un mutamento e di un ampliamento dei procedimenti di legittimazione degli organi politici; per un altro verso, il fatto che non vi è stata una piena appropriazione di questi strumenti da parte della società civile, la quale ha continuato ad affidarsi quasi esclusivamente ai canali dei partiti e dei sindacati che, però, non sono riusciti a veicolare compiutamente le istanze sociali. Rivelatore di queste realtà è lo stesso fatto che la partecipazione abbia avuto una minor rilevanza nei procedimenti di adozione dei piani territoriali e degli atti di programmazione, mentre sia stata maggiore e più attenta nella fase terminale di molti procedimenti di spesa o volti ad erogare contributi⁽¹⁴⁾. In questa maniera, le consultazioni hanno assunto «una veste più rituale che sostanziale», quando non siano state addirittura omesse, o comunque il loro *iter* è stato così frantumato da non costituire più uno strumento utile per la definizione del contenuto della scelta politica⁽¹⁵⁾.

A tutto ciò si aggiungano gli esiti sostanzialmente deludenti degli strumenti di democrazia diretta (in particolare l'iniziativa legislativa e il *referendum* abrogativo), spiegabili tenendo

⁽¹¹⁾ G. CHIESI, *Regioni e partecipazione: la partecipazione nella Regione Toscana*, in *Il foro amministrativo*, 1976, II, pag. 178 e ss.

⁽¹²⁾ P. CARETTI, R. ZACCARIA, *La forma di governo*, in *La regione in Toscana*, op. cit., pag. 79.

⁽¹³⁾ A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pag. 54 e ss.

⁽¹⁴⁾ F. CASTELLUCCI, *Intervento*, in CNEL (a cura di), *La partecipazione delle rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali nella Regione*, Documenti CNEL, n. 32, Roma, 1993, pag. 80.

⁽¹⁵⁾ P. CARETTI, *Presentazione*, in *Il procedimento legislativo regionale*, op. cit., pag. 3 e ss.

anche conto della disciplina puntuale delle procedure e delle forme da seguire, non risultando perciò agevole il ricorso a questi istituti⁽¹⁶⁾. Al contrario e diversamente da quanto accade anche a livello nazionale, vi è stato un notevole ricorso allo strumento della petizione, soprattutto nelle prime legislature: probabilmente proprio in ragione dell'assoluta libertà nelle forme e dell'assenza di restrizioni per quanto riguarda il contenuto, tanto da costituire un istituto estremamente duttile e quasi equiparabile alle consultazioni poiché, come abbiamo sottolineato, per queste ultime non era previsto alcun dibattito sul merito.

L'inaridimento dello strumento delle consultazioni non ha fatto venir meno l'interesse per questo istituto, semmai si è guardato ad altre soluzioni, discutendo dell'istituzione di organismi paragonabili al CNEL per consentire l'apporto di interessi economico-sociali organizzati, ma soprattutto di strutture a tutela delle categorie più deboli⁽¹⁷⁾: in particolare le consulte, organi attraverso i quali instaurare dei rapporti stabili e continuativi su tutte le politiche regionali, anziché su singole scelte⁽¹⁸⁾.

D'altro canto, l'astensionismo elettorale e il declino dell'identificazione politica hanno evidenziato una crescente delegittimazione e un *deficit* di democraticità nei diversi livelli istituzionali⁽¹⁹⁾. In aggiunta a ciò, vi è la percezione che le decisioni in ambiti fondamentali della vita della collettività vengano sempre più adottate a livello europeo, attraverso procedure decisionali che non possono essere influenzate e controllate: la complessità del quadro istituzionale e la crisi funzionale dei partiti mostrano la necessità che la partecipazione venga estesa alle molteplici espressioni del pluralismo sociale per consentire di dar voce ai differenti interessi, nel rispetto e in attuazione del principio di solidarietà.

Ecco che, allora, gli strumenti di partecipazione, contribuendo a qualificare le scelte politiche, a garantire la trasparenza dell'attività istituzionale e a determinare una maggiore responsabilizzazione dell'amministrazione e della collettività coinvolta nel processo decisionale, sono in grado di realizzare «un contesto di intenzionalità condivisa»⁽²⁰⁾, purché maturi prioritariamente un cambiamento culturale a livello istituzionale e di società civile verso un approccio maggiormente integrato⁽²¹⁾, affinché il rapporto fra questi non si esaurisca

⁽¹⁶⁾ V. MONTANO, *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta*, in *Il procedimento legislativo regionale*, op. cit., pag. 7 e ss.

⁽¹⁷⁾ A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un'indagine ...*, op. cit., pag. 74 e ss.

⁽¹⁸⁾ C. BINDI, M. P. PERRINO, A. VALASTRO, *Le forme di rappresentanza nel Consiglio regionale dei diritti delle categorie sociali deboli*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pag. 233 e ss.

⁽¹⁹⁾ R. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pag. 62 e ss.

⁽²⁰⁾ J. N. ROSENAU, E. O. CZEMPIEL, *Governance without Government*, New York, CUP, 1992, pag. 4.

⁽²¹⁾ M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pag. 303 e ss.

col solo esercizio del diritto di voto e con un unico atto consistente nell'apposizione di una firma, ma si svolga in maniera continuativa durante tutti i momenti di elaborazione e attuazione delle scelte politiche, superando così anche i possibili atteggiamenti di resistenza da parte della società civile⁽²²⁾ quando non si riconosca nell'interesse pubblico che le istituzioni hanno inteso perseguire con la scelta compiuta. Del resto, in un sistema pluralista non è neppure semplice individuare l'interesse pubblico da perseguire⁽²³⁾.

Le spinte partecipative non sono da collegare soltanto alla situazione di crisi del sistema politico e dei partiti e alla disaffezione di una parte crescente dei cittadini verso le istituzioni e la politica, ma costituiscono anche un fenomeno indotto in maniera sempre più accentuata dalle scelte compiute a livello internazionale o europeo, primariamente (ma non solo) in tema di politiche ambientali⁽²⁴⁾, imponendo cioè che le decisioni da assumere a livello nazionale o locale seguano procedure di dialogo con la società civile.

La Regione Toscana, durante la sua VI legislatura, ha elaborato un nuovo testo statutario⁽²⁵⁾, all'interno del quale possiamo riscontrare una limitata maggiore sensibilità verso i temi della partecipazione. In particolare, il VII Titolo era pur sempre dedicato alla *Partecipazione, iniziativa e referendum* ma, per quanto riguarda l'articolo di esordio⁽²⁶⁾, vi era un cambio di prospettiva; infatti, non veniva riconosciuta in maniera immediata la funzione di tramite dei partiti politici per la determinazione della politica regionale, rilevando invece la valenza fondamentale degli enti territoriali, dei sindacati, del movimento cooperativo e di tutte le altre formazioni sociali, poiché il diritto alla partecipazione veniva riconosciuto in capo ai cittadini, affermando di doverlo anche favorire e ritenendo, secondariamente, che l'esercizio potesse avvenire anche attraverso le organizzazioni politiche, economiche e sociali. Il passo in avanti sta in una diversa prospettiva: gli istituti di partecipazione alla determinazione della politica regionale non trovano più la loro priorità nelle formazioni politiche, economiche e sociali, perché viene data immediata rilevanza all'apporto degli individui.

⁽²²⁾ M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, paper.

⁽²³⁾ A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2007, pag. 610 e ss.

⁽²⁴⁾ M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. DEPLANO (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pag. 129 e ss.

⁽²⁵⁾ La proposta di Statuto è stata deliberata dal Consiglio regionale della Toscana l'11 novembre 1997, presentata il 3 marzo 1998 in Parlamento e assegnata alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato in sede referente il 19 marzo 1998, ma non è mai stata approvata con legge della Repubblica.

⁽²⁶⁾ Cfr. art. 72 prop. Statuto: «La Regione riconosce e favorisce la partecipazione dei cittadini, anche attraverso le loro organizzazioni politiche, economiche e sociali, alla determinazione della politica regionale».

Dopodiché, non veniva prestata particolare attenzione all'istituto delle consultazioni⁽²⁷⁾: o meglio, le indicazioni erano contenute, lasciando quindi ampio spazio alla prassi e alle previsioni del regolamento interno. Inoltre, era rimarcato il dovere della Regione di informare sulla relativa attività ricorrendo anche all'utilizzo di tecnologie informatiche e di mezzi di comunicazione di massa: veniva così confermato il corrispondente diritto delle formazioni sociali e dei cittadini a ricevere un'informazione che si precisava dovesse essere «completa ed imparziale»⁽²⁸⁾. Infine, nella proposta di Statuto era contemplato il diritto di accesso ai documenti amministrativi⁽²⁹⁾, senza alcuna differenza rispetto alla relativa disciplina statale: l'aver ricondotto detta previsione nel Titolo dedicato alla partecipazione era nondimeno indice del fatto che questo istituto era inteso non solo quale strumento del singolo per tutelare proprie posizioni giuridiche soggettive ma, in una prospettiva più ampia, di conoscenza finalizzata al contributo dei singoli all'attività regionale.

⁽²⁷⁾ Cfr. art. 77 prop. Statuto: «Il Consiglio può procedere, con le modalità stabilite dal Regolamento, alla consultazione di Comuni, Province, formazioni sociali, nonché di altri soggetti e organismi pubblici e privati sulle principali questioni di rilievo generale e sui problemi di loro specifico interesse». Sostanzialmente invariata era, invece, la previsione sui poteri consultivi delle Commissioni (art. 23 prop. Statuto). Anche per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta vi erano delle limitate innovazioni: in particolare, sia per l'iniziativa legislativa popolare sia per la richiesta di *referendum* abrogativo si prevedeva la possibilità di chiedere l'ausilio delle strutture del Consiglio, secondo quanto già previsto dal legislatore regionale (l. r. n. 19/1972) per l'iniziativa legislativa. Le novità di maggiore rilevanza erano sostanzialmente due: la prima consisteva nel demandare alla Corte d'Appello, in luogo del Consiglio regionale, la valutazione in ordine all'ammissibilità del quesito referendario, recependo perciò una soluzione che vedeva lo sfavore della Corte costituzionale, ma che già era contemplata nella normativa di alcune Regioni a Statuto speciale: M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, op. cit., pag. 395 ss. Inoltre, veniva introdotto il *referendum* consultivo, seppure quale strumento ad iniziativa consiliare (deliberazione a maggioranza dei Consiglieri su specifiche proposte motivate, di interesse per l'intera popolazione regionale o parte di essa: art. 85 prop. Statuto) e non dal basso. Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa, allo scopo di ovviare alla prassi degli insabbiamenti, veniva precisato che la delibera sulla proposta entro sei mesi e, in mancanza, l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio nella prima seduta con precedenza su ogni altro argomento non erano sufficienti, occorrendo una decisione nel merito del Consiglio, entro i successivi sei mesi (art. 80 prop. Statuto). Infine, per quanto riguarda la petizione (art. 78 prop. Statuto) si prevedeva l'obbligo per l'Ufficio di Presidenza del Consiglio di dare comunicazione al presentatore della decisione adottata.

⁽²⁸⁾ Cfr. art. 73 prop. Statuto.

⁽²⁹⁾ Cfr. art. 75 prop. Statuto.

3. La seconda stagione statutaria.

3.1. Gli istituti di partecipazione nello Statuto del 2005.

Nel dibattito che ha accompagnato l'adozione del nuovo Statuto è stata evidenziata, più volte e in diverse sedi (in Commissione Speciale Statuto come anche nelle consultazioni sulle bozze), la necessità di potenziare la partecipazione, sebbene il giudizio della dottrina⁽³⁰⁾ sul risultato finale sia stato piuttosto severo, non ravvisando sostanziali innovazioni rispetto a quanto previsto nello Statuto previgente: il nuovo testo non ha introdotto ulteriori o diversi strumenti di democrazia partecipativa, ponendosi così nel *trend* delle altre esperienze regionali. In particolare, sembrerebbe che nel nuovo contesto — caratterizzato da una diversa forma di governo regionale con un ruolo decisionale ulteriormente rafforzato dell'esecutivo rispetto a quello dell'Assemblea regionale che dovrà sfruttare di più i propri poteri di controllo — gli strumenti di partecipazione, che dovrebbero a maggior ragione snodarsi lungo tutte le fasi della vita politico-istituzionale, siano ancora una volta rimasti soltanto abbozzati, scontando il timore verso istituti che, comunque, la classe politica non è in grado di recepire in quello che dovrebbe essere il loro valore aggiunto.

Nei principi generali viene subito data rilevanza alla partecipazione alle scelte politiche, che la Regione garantisce a tutti i residenti e ai toscani all'estero⁽³¹⁾, impegnandosi altresì a promuovere l'effettivo esercizio dei diritti politici di questi ultimi⁽³²⁾ e l'estensione del diritto di voto agli immigrati, nel rispetto dei principi costituzionali⁽³³⁾. Queste previsioni normative di indirizzo sono eterogenee fra loro e con la restante parte dell'articolo⁽³⁴⁾, ma evidenziano da subito il rinnovato interesse per gli strumenti di democrazia partecipativa, estesi agli stranieri residenti che non siano cittadini dell'Unione europea e agli apolidi⁽³⁵⁾, cioè a coloro che, al momento, sono privi del diritto di voto anche a livello locale: questa scelta, oltre a favorire l'integrazione e l'inserimento sociale, è un modo per dar voce ai problemi di queste componenti della collettività.

⁽³⁰⁾ A. PERTICI, *La partecipazione. Introduzione*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pag. 377 e ss.; R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, pag. 2 e ss.

⁽³¹⁾ Cfr. art. 3, IV co., St.

⁽³²⁾ Cfr. art. 3, V co., St.

⁽³³⁾ Cfr. art. 3, VI co., St.

⁽³⁴⁾ E. CECCHERINI, *Art. 3. Principi generali*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 38 e ss., dà conto delle ragioni di questa eterogeneità.

⁽³⁵⁾ O. ROSELLI, *Art. 18. Commissioni consiliari, Art. 19. Poteri delle commissioni permanenti, Art. 21. Commissioni d'inchiesta*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 113 e ss.

La finalità di garantire un'effettiva partecipazione viene ripresa in singole disposizioni in tema di funzioni del Consiglio, sottolineando la razionalità di questi strumenti visto il carattere di organo di rappresentanza della comunità regionale⁽³⁶⁾ e ribadendone l'importanza a proposito dei poteri e delle modalità di esercizio delle funzioni da parte delle Commissioni permanenti⁽³⁷⁾: in particolare, la disciplina sviluppata dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale⁽³⁸⁾ stabilisce che, per promuovere la partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria, le Commissioni possano effettuare consultazioni delle associazioni rappresentative e di alcuni o singoli enti locali, nonché, su richiesta degli interessati, di comunità di cittadini e di residenti, di enti e organismi pubblici e privati, di associazioni di categoria e di esperti, allo scopo di acquisire le osservazioni e le proposte⁽³⁹⁾. La decisione sui soggetti da consultare e sulle modalità e sui termini spetta comunque alla Commissione, la quale viene informata dal Presidente delle richieste di consultazione inoltrate⁽⁴⁰⁾; i soggetti consultati possono inviare le proprie osservazioni e proposte in forma scritta o in via telematica⁽⁴¹⁾.

All'interno dello Statuto, le modalità partecipative vengono altresì richiamate in tema di programmazione, assunta quale metodo dell'attività regionale, demandando al legislatore la relativa disciplina⁽⁴²⁾. Si parla poi di fasi di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali, promosse dal Presidente della Giunta su atti di iniziativa e di competenza degli organi di governo per ricercare preventive linee di intesa, oppure per verificare i rispettivi orientamenti nel caso di atti da sottoporre all'approvazione del Consiglio, previa adeguata informazione di quest'ultimo che potrà approvare atti di indirizzo⁽⁴³⁾. Inoltre, in tema di procedimento amministrativo — quindi, nell'ambito di una

⁽³⁶⁾ Cfr. art. 11, VI co., St.

⁽³⁷⁾ Cfr. art. 19, III co., St.

⁽³⁸⁾ Regolamento interno n. 12 del 27 gennaio 2010.

⁽³⁹⁾ Cfr. art. 48, I e II co., reg. interno.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. art. 48, III co., reg. interno.

⁽⁴¹⁾ Cfr. art. 48, IV co., reg. interno. Inoltre, l'art. 35 del reg. interno stabilisce che il Presidente della Commissione possa consentire o disporre la partecipazione di altre strutture regionali, oltre a quelle consiliari normalmente presenti, per interloquire su questioni tecniche inerenti gli affari da trattare e che la Commissione possa chiedere, previa autorizzazione del Presidente del Consiglio, la partecipazione di consulenti o di altre persone estranee all'amministrazione regionale.

⁽⁴²⁾ Cfr. art. 46, II co., St.: P. BIANCHI, *Art. 46. Programmazione*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 235.

⁽⁴³⁾ Cfr. art. 48 St.: P. BIANCHI, *Art. 48. Concertazione o confronto*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 238 e ss. In particolare, il regolamento interno ha stabilito che, in questi casi, il Presidente della Giunta debba trasmettere al Presidente del Consiglio gli atti o documenti idonei a fornire al Consiglio un esauriente quadro conoscitivo, di fatto e di diritto, indicando le motivazioni, le finalità e gli strumenti degli interventi da questi previsti (art. 155, I co.): tutta questa documentazione viene assegnata, per l'esame e la formulazione di eventuali atti di indirizzo, alla Commissione competente per materia, oppure direttamente all'aula, su indicazione della conferenza di programmazione dei lavori (art. 155, II co.).

partecipazione caratterizzata stavolta dalla titolarità di una situazione giuridica qualificata e differenziata e, dunque, finalizzata ad un apporto non essenzialmente collaborativo⁽⁴⁴⁾ — vengono espressi alcuni principi tutti funzionali ad un maggior coinvolgimento dei soggetti interessati⁽⁴⁵⁾.

Nel Titolo VIII⁽⁴⁶⁾ dello Statuto viene innanzitutto affidato al legislatore il compito di promuovere il diritto alla partecipazione in capo ai cittadini, ai residenti e ai soggetti sociali organizzati, in ogni fase del processo decisionale: ossia, nel momento iniziale, come vero e proprio potere di stimolo oppure come apporto propositivo a fronte di iniziative regionali, nella fase della consultazione e in quella di verifica degli effetti delle politiche regionali⁽⁴⁷⁾. Viene dunque affermato un principio importante: la partecipazione, affinché sia in grado di dare un effettivo contributo nel processo decisionale e per fare in modo che venga sempre più stimolato l'interesse a prendere parte alle scelte politiche, deve svolgersi in un sistema circolare, in ogni fase dell'attività istituzionale e senza interruzioni.

A questo proposito, occorre sottolineare come, fra gli strumenti di democrazia diretta⁽⁴⁸⁾, non venga più contemplato l'istituto della petizione nonostante, secondo quanto abbiamo detto, abbia avuto un suo spazio — senz'altro limitato, ma comunque superiore rispetto agli altri istituti di democrazia diretta — dovuto al pregio dell'assenza di formalità. All'interno del regolamento interno è previsto che ogni cittadino, associazione o ente abbia il diritto di far pervenire alle Commissioni osservazioni e proposte non solo sugli atti loro assegnati, ma anche sulle materie di competenza di queste⁽⁴⁹⁾; inoltre, il legislatore regionale ha riconosciuto, in singole discipline, la possibilità di presentare osservazioni e istanze all'amministrazione regionale (*infra*). Sembra, allora, che il legislatore regionale, anziché confermare la petizione corredandola di qualche forma di garanzia affinché venga presa in considerazione dagli organi di governo, analogamente a quanto fatto negli altri Statuti di

⁽⁴⁴⁾ M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica ...*, op. cit.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. art. 54 St.; taluni Autori riconducono anche l'istituto del Difensore civico fra gli strumenti di partecipazione, in ragione del ruolo di mediatore tra cittadini e pubblica amministrazione nel garantire il corretto svolgimento delle pratiche amministrative: L. BIANCHI, *Art. 72. Principi*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 380 e ss. Tuttavia, visto che, nonostante le differenze fra le diverse realtà regionali, il Difensore civico dovrebbe essere chiamato in causa solo laddove si presenti una qualche irregolarità o difficoltà nel procedimento che, fra l'altro, possono riguardare non solo gli apparati regionali, questo istituto non viene preso in considerazione nel nostro studio.

⁽⁴⁶⁾ È il Titolo dedicato a *La partecipazione*.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. art. 72, I co. St.

⁽⁴⁸⁾ Per quanto riguarda gli strumenti di democrazia diretta, ci limitiamo a rinviare alle osservazioni contenute in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., e a M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, op. cit., pag. 377 e ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. art. 49 reg. interno.

seconda generazione, l'abbia ricondotta con altra veste fra le forme di democrazia partecipativa.

Lo Statuto continua comunque a riconoscere il carattere fondamentale dei partiti politici ai fini della partecipazione, analogamente a quanto accadeva nel primo Statuto, sottolineando pur sempre la predilezione del modello rappresentativo e anche degli strumenti di democrazia partecipativa rispetto al carattere eccezionale degli strumenti di democrazia diretta⁽⁵⁰⁾.

La *condicio sine qua non* per promuovere la partecipazione è ravvisata dallo Statuto nella semplificazione delle procedure, potenziando così la trasparenza amministrativa e gli strumenti informativi⁽⁵¹⁾, in maniera tale da rendere la partecipazione maggiormente consapevole ed efficace: principi, questi, già anticipati nella l. r. n. 5/2002, recante *Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana*, nella l. r. n. 22/2002, contenente *Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*, nella l. r. n. 1/2004, relativa alla *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"* e, poi, ripresi nella l. r. n. 40/2009, intitolata *Legge di semplificazione e riordino normativo 2009*, che si propone, fra le principali finalità, l'innovazione tecnologica nei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese, la riduzione del numero delle leggi e dei regolamenti regionali e la diminuzione degli adempimenti amministrativi e dei tempi burocratici.

Nello Statuto viene poi riconfermato il diritto dei cittadini singoli e associati alla più ampia e imparziale informazione sull'attività regionale, rimarcandone la strumentalità rispetto alla partecipazione, tanto da stabilire che la legge debba prevedere forme di pubblicità della fase istruttoria sugli atti di particolare interesse per la comunità regionale⁽⁵²⁾: quest'ultima norma richiama alla mente la previsione⁽⁵³⁾ che richiede forme di pubblicità delle sedute delle Commissioni permanenti e che, nella disciplina posta dal regolamento interno, è divenuta la regola generale, a meno che non ricorrano casi eccezionali nei quali rilevino esigenze di tutela di dati sensibili o di riservatezza⁽⁵⁴⁾. La l. r. n. 69/2007⁽⁵⁵⁾ ha poi stabilito che la Giunta regionale debba con strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, uffici di relazione

⁽⁵⁰⁾ Cfr. art. 72, III co., St.: L. BIANCHI, *Art. 72. Principi*, op. cit., pag. 385.

⁽⁵¹⁾ Cfr. art. 72, II co., St.

⁽⁵²⁾ Cfr. art. 73 St.: L. BIANCHI, *Art. 73. Doveri di informazione*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 386 e ss.

⁽⁵³⁾ Cfr. art. 19, IV co., St.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. art. 36 reg. interno.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. art. 19 (*infra*, § 3.2.).

con il pubblico ed ogni altro adeguato mezzo di comunicazione favorire la più ampia conoscenza dei propri atti di programmazione normativa e del quadro conoscitivo di fatto e di diritto inerente le proposte di legge di propria iniziativa e i regolamenti di competenza, anche allo scopo di acquisire ogni utile contributo della società toscana.

Trasparenza, pubblicità e informazione sono dunque i presupposti per consentire una partecipazione diffusa alla realizzazione della politica della Regione, all'esplicazione della sua attività amministrativa, come pure per permettere di verificare il rispetto dei principi fondamentali dell'azione amministrativa, posto che l'informazione istituzionale esprime una delle condizioni preliminari «per l'attuazione [...] della forma propria dello Stato democratico»⁽⁵⁶⁾: difatti, la conoscibilità generalizzata impedisce di celare le disfunzioni e gli esiti negativi di una cattiva organizzazione, imponendo necessariamente un miglioramento sul piano dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Dopo la riforma costituzionale del 1999, l'affidamento alla fonte statutaria del compito di definire gli aspetti qualificanti dell'organizzazione e del funzionamento della Regione ha consentito alla Toscana di poter introdurre previsioni volte a consolidare il cammino abbozzato già nel primo Statuto e poi rafforzato dal legislatore statale a partire dagli anni '90, teso a realizzare un'amministrazione orientata al risultato, ma soprattutto un'amministrazione nella quale la società vi si possa riconoscere perché più vicina ai cittadini, tanto che fra le finalità principali⁽⁵⁷⁾ viene richiamata la semplicità dei rapporti tra cittadini, imprese e istituzioni a tutti i livelli e la realizzazione del principio di buona amministrazione secondo criteri di imparzialità, trasparenza ed equità⁽⁵⁸⁾.

Dall'esame dei lavori preparatori, è possibile rilevare come, fin dall'inizio, sia stata manifestata la volontà di potenziare il diritto di accesso ai documenti amministrativi, individuando in esso il contenuto proprio di un diritto e non di un mero interesse legittimo, ma soprattutto escludendo la necessità della motivazione. Nella bozza di Statuto portata in consultazione, il diritto d'accesso era contemplato in un articolo distinto rispetto a quello sul procedimento amministrativo, riconoscendo ai soggetti pubblici e privati il diritto di accedere senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi, nei modi previsti dalla legge regionale: a differenza del testo vigente, non vi erano riferimenti al rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati. Quest'ultima aggiunta è stata compiuta in ragione delle critiche mosse alla previsione, durante la fase delle consultazioni, da parte di coloro che, nella

⁽⁵⁶⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 348/1990 (p.to 2 cons. dir.).

⁽⁵⁷⁾ Cfr. art. 4, lett. z), St.

⁽⁵⁸⁾ M. PICCHI, *Art.54. Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 258 e ss.

mancanza della motivazione per poter accedere al documento amministrativo, paventavano il venir meno di un necessario filtro atto a garantire soprattutto il principio costituzionale di efficienza dell'attività amministrativa. Quest'ultimo è proprio uno dei motivi addotti in sede di impugnazione da parte del Governo, assieme alla violazione del principio di trasparenza e di effettività della tutela contro gli atti dell'amministrazione, poiché sarebbe stata ostacolata la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi da parte dei controinteressati, e alla violazione dell'art. 3 Cost., posto che ne sarebbe derivata una tutela non omogenea sul territorio delle situazioni giuridiche soggettive. Queste tesi sono state respinte dalla Corte costituzionale⁽⁵⁹⁾, ritenendo invece che detta previsione sia pienamente conforme al principio di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa e del tutto coerente con l'evoluzione del diritto comunitario. Inoltre, il giudice costituzionale ha sottolineato come, trattandosi di materia riconducibile nei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, ben possa ricevere un ampliamento nella disciplina.

La scelta operata dallo Statuto della Toscana, non prevedendo l'obbligo di motivazione per l'accesso ai documenti amministrativi, valorizza la finalità di assicurare la libera circolazione delle informazioni, individuando il punto di appoggio del diritto di accesso nei principi di democraticità, pluralismo, sviluppo della persona umana, imparzialità e partecipazione all'organizzazione politica e sociale. L'accesso ai documenti amministrativi viene dunque riconosciuto nell'esclusivo interesse del richiedente e può incontrare un solo limite: le specifiche e tassative esigenze di riservatezza dei terzi o dell'amministrazione, stabilite dalla legge. Gli apparati amministrativi non hanno dunque un potere discrezionale a fronte della richiesta di accesso, ma il mero compito di verificare l'assenza di ostacoli previamente individuati dal legislatore⁽⁶⁰⁾.

Lo Statuto stabilisce poi che tutti gli atti amministrativi regionali, compresi quelli a contenuto generale, debbano essere motivati, con un'unica eccezione: quelli meramente esecutivi⁽⁶¹⁾, posto che, in questo caso, è prevalente l'esigenza di impedire aggravati procedurali non coerenti con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione e di evitare, quindi, una mera ripetizione di valutazioni già espresse negli atti amministrativi ai quali viene data

⁽⁵⁹⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 372/2004 (p.to 4 cons. dir.).

⁽⁶⁰⁾ La l. r. n. 40/2009, che ha dato attuazione all'art. 54 St., è stata oggetto di ulteriori critiche da parte della dottrina che è tornata ad interrogarsi sull'opportunità e sui possibili pregiudizi nei confronti dell'amministrazione regionale di una siffatta estensione del diritto di accesso: ne dà conto M. CARLI, *Semplificazione, diritto di accesso e non solo nella legge n. 40 del 2009*, in A. SIMONCINI (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*, Firenze, FUP, 2011, pag. 21 e ss., unitamente ad una serie di critiche verso una disciplina che avrebbe potuto valorizzare di più una scelta di questo tipo, ad esempio prevedendo adeguate clausole valutative.

⁽⁶¹⁾ Cfr. art. 54, III co., St.

esecuzione⁽⁶²⁾. L'obbligo di motivazione anche per gli atti amministrativi a contenuto generale costituisce una protezione estensiva del principio di trasparenza e dei criteri di buon andamento, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa, amplificando il profilo garantistico della motivazione rispetto al sindacato dell'opinione pubblica, poiché il principio di trasparenza viene finalizzato al diritto all'informazione della collettività sullo svolgimento dell'attività amministrativa.

Questa scelta era del resto necessitata dopo quella di motivare anche le leggi e i regolamenti⁽⁶³⁾ e, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale⁽⁶⁴⁾, lo stesso art. 3, II co., l. n. 241/1990, non impone, ma sicuramente non vieta la motivazione degli atti normativi e di quelli a contenuto generale, costituendo quest'ultima la regola nell'ordinamento comunitario. L'introduzione a livello statutario di istituti già operanti in alcune democrazie europee non determina un'espropriazione dei poteri degli organi legislativi, né ostacola o ritarda l'attività dell'amministrazione, migliorando e rendendo più trasparenti le diverse scelte politiche. Inoltre, questa scelta è assolutamente conforme all'art. 123 Cost., vista la competenza esclusiva regionale nella definizione dei principi di organizzazione e funzionamento.

3.2. L'attuazione e gli sviluppi compiuti dal legislatore toscano. La l. r. n. 69/2007.

La l. r. n. 69/2007⁽⁶⁵⁾ è il primo intervento normativo nel panorama nazionale con il quale si è cercato di dare una disciplina organica agli strumenti di democrazia partecipativa — affinché questa superi i caratteri della mera episodicità divenendo forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi — ponendosi nello spirito, che deve accompagnare detti istituti, di una rinnovata cultura per gli stessi, al fine di rendere la «società più partecipe dei processi di coesione e inclusione, oltre i tradizionali

⁽⁶²⁾ A seguito dell'impugnazione di questa previsione da parte del Governo, la Corte costituzionale ha ritenuto la questione infondata poiché, negli atti amministrativi che non abbiano natura provvedimento in quanto meramente esecutivi, la giurisprudenza ritiene sufficiente, ai fini della motivazione, il semplice richiamo nelle premesse dell'atto ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, dal momento che la loro enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso (sent. n. 372/2004, p.to 4 cons. dir.).

⁽⁶³⁾ Cfr. art. 39, II co., St.: M. CARLI, *Art. 39. Elenco delle fonti*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, op. cit., pag. 195 e ss., dà conto del dibattito svoltosi sull'introduzione dell'obbligo di motivazione degli atti normativi e dei tentativi, non andati a buon fine, di evitare «un possibile attentato al primato della politica», impedendo cioè l'inserimento di questa previsione.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 379/2004 (p.to 5 cons. dir.), a proposito della previsione contenuta nello Statuto dell'Emilia-Romagna, che impone di motivare la scelta compiuta quando il procedimento di adozione dell'atto sia stato caratterizzato da un'istruttoria pubblica.

⁽⁶⁵⁾ La legge contiene *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

modelli dello Stato sociale»⁽⁶⁶⁾, e di contribuire a rinnovare la democrazia, a rafforzare la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche, a creare e favorire nuove forme di scambio e di comunicazione tra le istituzioni e la società valorizzando le conoscenze diffuse nella collettività e a consentire l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati⁽⁶⁷⁾. Non a caso, questa legge presenta due particolarità: innanzitutto, il procedimento che l'ha vista nascere si è a sua volta caratterizzato dalla partecipazione attraverso discussioni pubbliche promosse dalla Giunta regionale, che si sono protratte per un arco temporale di circa 18 mesi e che hanno consentito di modellare il testo confluito nel progetto di legge presentato in Consiglio⁽⁶⁸⁾. In secondo luogo, è una legge “sperimentale” e, in quanto tale, contiene una clausola di auto-abrogazione dopo cinque anni: impegna, dunque, le istituzioni e la società civile attraverso un nuovo processo partecipativo a riscontrarne gli effetti positivi e negativi durante l'ultimo anno di vita, nella prospettiva di giungere alla scadenza con la maturata volontà di lasciarla venir meno oppure di confermarla o di modificarla attraverso correzioni e miglioramenti. La prospettiva adottata è, dunque, quella di individuare delle regole di partecipazione da adattare nel tempo per tener conto delle mutate esigenze, ma soprattutto per affinarle in ragione dell'evoluzione della risposta della società civile.

Gli istituti cardine contemplati nella legge regionale sulla partecipazione sono: il dibattito pubblico e il sostegno ai processi di partecipazione. Lo scopo del primo è dar vita a un'articolata discussione sulle modalità di realizzazione dei grandi interventi che comportino un rilevante impatto ambientale, territoriale, sociale o economico. Poiché questo strumento non ha trovato applicazione pratica, non è dato sapere se vi sia la volontà di compiere una lettura non formale delle previsioni legislative, la cui lettera sembrerebbe escludere la discussione sull'opportunità di realizzare detti interventi. Il sostegno — finanziario, metodologico e nella comunicazione — ai processi locali di partecipazione è privo di una disciplina sui contenuti, che viene invece rimessa all'autonomia dei soggetti proponenti. Entrambi gli strumenti sono «fattispecie a contenuto aperto», poiché le tecniche partecipative

⁽⁶⁶⁾ Cfr. *Programma di governo per la VIII legislatura* (pag. 33), presentato dalla Giunta regionale nel 2005 (reperibile in www.regione.toscana.it).

⁽⁶⁷⁾ Cfr. art. 1, III co., l. r. n. 69/2007.

⁽⁶⁸⁾ L'articolazione della procedura partecipativa seguita è descritta da G. PIZZANELLI, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali* (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69), in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pag. 138 e ss.

che si potranno delineare durante l'*iter* procedimentale sono potenzialmente le più varie in ragione delle peculiari esigenze⁽⁶⁹⁾.

Questa legge ha visto l'istituzione di una nuova figura nell'ambito della struttura amministrativa regionale, sebbene modellata ispirandosi alle Autorità amministrative indipendenti per sottrarla alle ingerenze della politica: in particolare, l'Autorità regionale per la partecipazione è nominata dal Consiglio regionale ed è dotata di compiti in ordine all'ammissione dei progetti, al controllo e alla gestione diretta del procedimento partecipativo nel caso di dibattito pubblico, al sostegno metodologico ai progetti, alla garanzia della diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, ma anche alla creazione di orientamenti per la gestione dei processi partecipativi⁽⁷⁰⁾. A quest'ultimo proposito possiamo evidenziare la volontà di rendere assolutamente flessibili dette procedure, sganciandole anche da regolamenti attuativi degli organi titolari dell'indirizzo politico, lasciando l'attuazione/regolamentazione alla spontaneità e preservando al contempo l'omogeneità, intesa come garanzia di una sostanziale uguaglianza attraverso la figura dell'Autorità regionale in quanto organo imparziale⁽⁷¹⁾.

Il legislatore regionale, sotto un profilo soggettivo, è andato oltre le previsioni statutarie: difatti, la richiesta di sostegno ad un processo partecipativo può essere avanzata dai cittadini, dagli stranieri e dagli apolidi regolarmente residenti che abbiano compiuto sedici anni, dagli enti locali singoli e associati e dagli istituti scolastici, mentre la domanda di organizzare un dibattito pubblico può essere avanzata soltanto dal soggetto proponente il grande intervento, pubblico o privato, dal soggetto che contribuisce alla realizzazione dell'intervento, dagli enti locali territorialmente coinvolti e dai residenti che abbiano compiuto sedici anni. Il diritto ad intervenire nel procedimento partecipativo è, invece, riconosciuto a tutte le persone fisiche, anche se non residenti nel territorio regionale, che in Toscana lavorino, studino o soggiornino, oppure che abbiano un interesse solo di fatto rispetto al territorio in questione e all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire⁽⁷²⁾.

Viene dunque stimolata la partecipazione di tutti coloro che, in qualche misura, concorrono allo sviluppo della vita di quel territorio perché si vuole realizzare un loro coinvolgimento

⁽⁶⁹⁾ Cfr. art. 1, IV co., l. r. n. 69/2007: M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, op. cit., pag. 189 e ss.

⁽⁷⁰⁾ R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, FUP, 2010, pag. 249.

⁽⁷¹⁾ Per una critica nei confronti di un'eccessiva discrezionalità decisionale, in alcuni casi, dell'Autorità regionale, si veda M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana*, op. cit., pag. 192 e ss.

⁽⁷²⁾ Cfr. art. 2, l. r. n. 69/2007.

nelle decisioni che stanno a monte o che, comunque, possono riflettersi sulle loro condizioni di lavoro, di studio, di soggiorno, di vita in generale. In questa prospettiva, ma anche per educare alla partecipazione ed evitare un ruolo preponderante delle organizzazioni che possono svolgere un ruolo di tramite importante, senza però poter giungere a rompere il rapporto diretto del singolo con le istituzioni, le formazioni sociali sono state escluse dalla fase propositiva e della discussione, demandando loro il compito di sensibilizzare la collettività alla partecipazione, di svolgere attività comunque funzionale a questa finalità, oppure potendo essere sentite dall'Autorità regionale per indicare possibili modifiche al progetto o le modalità di svolgimento integrative nel caso del sostegno, ovvero per definire le fasi della discussione nel caso del dibattito pubblico⁽⁷³⁾.

Il procedimento partecipativo può concernere gli atti amministrativi, compresi quelli generali, e i regolamenti, delineandosi in un arco temporale delimitato, fino ad un massimo di sei mesi, prorogabili di altri tre mesi.

I risultati della discussione rilevano su un piano meramente istruttorio, poiché l'amministrazione decidente ha soltanto il dovere di tenerne conto sospendendo, innanzitutto, l'*iter* decisionale nel momento in cui venga avviata una procedura partecipativa e poi, in sede di definizione della scelta che rimane comunque di competenza dell'amministrazione, dovendo spiegare i contenuti di questa, soprattutto quando differiscano dalle risultanze del processo partecipativo.

Le previsioni contenute nella legge regionale sulla partecipazione hanno subito alcune limitazioni nella loro portata a seguito dell'adozione della l. r. n. 10/2010⁽⁷⁴⁾. Quest'ultima, relativamente ai procedimenti di VAS, stabilisce che, per prima cosa, debba essere garantita l'informazione e la partecipazione del pubblico, assicurando l'intervento di chiunque intenda fornire elementi conoscitivi e valutativi concernenti i possibili effetti del piano o del programma sull'ambiente⁽⁷⁵⁾. A tal fine, si prevede che il proponente, nel redigere il rapporto ambientale che dovrà descrivere e valutare gli impatti significativi sull'ambiente, debba indicare le ragionevoli alternative, definire gli obiettivi e le strategie del piano o del programma e indicare i criteri di compatibilità ambientale. Inoltre, il proponente deve accludere una sintesi non tecnica che illustri con linguaggio non specialistico i contenuti del

⁽⁷³⁾ Ancora una volta in maniera critica, M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana*, op. cit., pag. 197 e ss., sottolinea come la scelta di escludere associazioni e comitati, fra l'altro non in linea con le indicazioni statutarie (art. 72), ponga una limitazione sul piano conoscitivo e, inoltre, escluda soggetti che, proprio perché dotati di un'organizzazione e abituati alle pubbliche discussioni, potrebbero meglio replicare sul piano tecnico alle posizioni delle istituzioni.

⁽⁷⁴⁾ La legge si intitola *Norme in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di valutazione di incidenza*.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. art. 9, I co., l. r. n. 10/2010.

piano o del programma e del rapporto ambientale, allo scopo di facilitare l'informazione e la partecipazione del pubblico⁽⁷⁶⁾. Il proponente deve altresì farsi carico della pubblicazione di un avviso sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana, contenente i dati descrittivi della proposta di piano o di programma e chiunque vi abbia interesse deve avere la possibilità di consultare, anche attraverso strumenti informatici, tutta la documentazione relativa, potendo presentare, in un arco temporale definito, osservazioni e pareri rivolti all'autorità competente e al proponente⁽⁷⁷⁾. Nei successivi novanta giorni, l'autorità competente ad esprimere il parere motivato sulla proposta di piano o di programma deve pronunciarsi giustificando la propria posizione in ragione di tutta la documentazione presentata, comprese le osservazioni pervenute a seguito della consultazione⁽⁷⁸⁾. Infine, l'autorità competente all'approvazione del piano o del programma deve accompagnare l'atto con una dichiarazione di sintesi che deve contenere, fra l'altro, la descrizione delle modalità con le quali le considerazioni ambientali sono state integrate nel piano o nel programma e si è tenuto conto del rapporto ambientale, delle risultanze delle consultazioni e del parere motivato⁽⁷⁹⁾.

Gli enti locali possono promuovere ulteriori modalità di partecipazione secondo quanto previsto dalla l. r. n. 69/2007 e attingere al sostegno finanziario della Regione in esso contemplato: in tal caso, gli enti interessati dovranno presentare un'apposita domanda corredata da specifici progetti di promozione della partecipazione all'Autorità regionale, che, nel caso degli strumenti di pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio, dovranno essere validati dai garanti locali per la comunicazione⁽⁸⁰⁾. I termini per la pronuncia sull'ammissibilità della richiesta di sostegno da parte dell'Autorità regionale e i tempi di conclusione delle procedure partecipative sono stabiliti dalla legge stessa e il rapporto sugli esiti del processo partecipativo deve essere trasmesso all'Autorità regionale per la partecipazione e all'autorità competente a esprimere il parere motivato sulla proposta di piano o di programma: la mancata trasmissione degli esiti non impedisce comunque la conclusione del procedimento di VAS nei termini previsti dalla legge⁽⁸¹⁾.

Per quanto riguarda le procedure partecipative relative alla VIA, si prevede che debbano essere applicate le specifiche previsioni contenute nella l. r. n. 10/2010. In particolare, si stabilisce che, nel caso in cui i piani o i programmi prevedano ipotesi localizzative di opere o di interventi soggetti a procedure di VIA, non si faccia luogo ai processi partecipativi

⁽⁷⁶⁾ Cfr. art. 24, IV co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. art. 25, l. r. n. 10/2010.

⁽⁷⁸⁾ Cfr. art. 26, I co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. art. 27, II co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁸⁰⁾ Cfr. art. 9, II co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁸¹⁾ Cfr. art. 9, III co., l. r. n. 10/2010.

contemplati nella l. r. n. 69/2007 qualora forme di partecipazione si siano già svolte nella procedura di VAS⁽⁸²⁾. Di regola i processi partecipativi previsti dalla l. r. n. 69/2007 devono svolgersi nella fase anteriore all'avvio della procedura di VIA: tuttavia, qualora sia richiesto un processo partecipativo il cui svolgimento possa sovrapporsi alle procedure di VIA, si prevede un termine più breve per la pronuncia sull'ammissibilità da parte dell'Autorità regionale per la partecipazione e un termine massimo di cento giorni dall'avvio della procedura di VIA per la conclusione del processo partecipativo. Inoltre, qualora le modalità del processo partecipativo ammesso coincidano con le forme dell'inchiesta pubblica, si dovrà applicare la disciplina espressamente contemplata nella l. r. n. 10/2010. Anche in questo caso, gli esiti del processo partecipativo devono essere trasmessi all'autorità competente nei termini utili per la pronuncia di compatibilità ambientale e la mancata trasmissione non impedisce la conclusione del procedimento di VIA.

Il proponente deve dare adeguata pubblicità del progetto sottoposto a VIA mediante avviso su un quotidiano a diffusione regionale o provinciale, mentre l'autorità competente, le Province e i Comuni territorialmente interessati devono garantire la possibilità per il pubblico di consultare la documentazione relativa all'istanza e di estrarne copia, anche al fine di consentire a chiunque vi abbia interesse di presentare proprie osservazioni all'autorità competente entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso⁽⁸³⁾. Inoltre, il proponente deve organizzare, a proprio carico, una presentazione pubblica del progetto e dello studio di impatto ambientale, da svolgersi in una sede il più possibile prossima all'area interessata dalla realizzazione del progetto⁽⁸⁴⁾, allo scopo di favorire la partecipazione di tutti coloro che abbiano un legame più immediato col territorio interessato.

L'autorità competente può disporre, dandone pubblicità, lo svolgimento di un'inchiesta pubblica⁽⁸⁵⁾ per l'esame dello studio di impatto ambientale, dei pareri forniti dalle pubbliche amministrazioni e delle osservazioni del pubblico, anche in ragione della particolare rilevanza degli effetti ambientali del progetto e senza interrompere o sospendere i termini dell'istruttoria. L'inchiesta si svolge nelle forme delle audizioni aperte al pubblico — quindi a chiunque — e possono essere previste consultazioni con gli autori delle osservazioni, col proponente e con gli estensori del progetto e dello studio di impatto ambientale: l'inchiesta termina con una relazione sui lavori svolti e una valutazione dei risultati emersi, di cui si dovrà tener conto nella pronuncia di compatibilità ambientale. Qualora non si faccia luogo

⁽⁸²⁾ Cfr. art. 42, II co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁸³⁾ Cfr. art. 52, IV, V, VI e VII co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. art. 52, VIII co., l. r. n. 10/2010.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. art. 53, l. r. n. 10/2010.

all'inchiesta pubblica, il proponente, anche su propria richiesta, può comunque essere chiamato dall'autorità competente ad un sintetico contraddittorio coi soggetti che hanno espresso pareri o presentato osservazioni, del quale viene redatto un verbale da prendere in considerazione ai fini della pronuncia di compatibilità ambientale. Il proponente, a seguito dell'inchiesta pubblica, delle osservazioni presentate o del contraddittorio, può chiedere di modificare gli elaborati presentati entro termini perentori: se le modifiche apportate sono sostanziali e rilevanti, l'autorità competente dispone che il proponente ne dia pubblicità a mezzo stampa⁽⁸⁶⁾.

La l. r. n. 69/2007 contiene, infine, una serie di previsioni di modifica della legislazione regionale in vigore e l'introduzione, come vedremo, di norme di raccordo con quelle forme di partecipazione alle politiche regionali già disciplinate in precedenza: in particolare, nella legge sul governo del territorio⁽⁸⁷⁾ e nelle leggi in materia sociale⁽⁸⁸⁾ e di sanità⁽⁸⁹⁾. Inoltre, ha esteso il ricorso al dibattito pubblico e al sostegno ai processi partecipativi alla materia dei rifiuti⁽⁹⁰⁾ e ha rafforzato l'importanza delle formule partecipative in materia di informazione e comunicazione⁽⁹¹⁾. Infine, in materia di disciplina delle procedure programmazione regionale, la l. r. n. 69/2007 ha previsto l'obbligo, nella definizione di un piano o di un programma, di indicare una quota vincolata di risorse da destinare all'organizzazione di processi e momenti partecipativi⁽⁹²⁾.

3.3. Segue: il raccordo con la l. r. n. 1/2005.

La legge toscana sul governo del territorio — la cui adozione ha anticipato l'entrata in vigore dello stesso Statuto — prevede che debbano essere definiti dei percorsi di democrazia partecipativa ad ogni livello territoriale, aperti ai cittadini singoli o associati: cioè a coloro che non siano titolari di posizioni giuridicamente rilevanti, ma che intendano sottoporre elementi di fatto o di diritto all'amministrazione competente, in ogni fase del procedimento, per

⁽⁸⁶⁾ Cfr. art. 54, l. r. n. 10/2010.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. l. r. n. 1/2005, recante *Norme per il governo del territorio*.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. l. r. n. 41/2005, intitolata *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. l. r. n. 40/2005, recante la *Disciplina del servizio sanitario regionale*.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. art. 24, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 1, IV co., l. r. n. 25/1998, recante *Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati*.

⁽⁹¹⁾ Cfr. art. 12, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 3, I co., lett. g bis), l. r. n. 22/2002, recante *Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale per le comunicazioni*, nonché l'art. 25, l. r. n. 69/2007, che ha integrato gli artt. 1 e 16 della l. r. n. 1/2004, intitolata *Promozione dell'amministrazione elettronica e della società dell'informazione e della conoscenza nel sistema regionale. Disciplina della "Rete telematica regionale toscana"*.

⁽⁹²⁾ Cfr. art. 20, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 10, l. r. n. 49/1999, recante *Norme in materia di programmazione regionale*: al riguardo e più in generale sulle previsioni contenute nella l. r. n. 69/2007, si veda A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa ...*, op. cit., pag. 625 e ss.

influenzare la decisione finale, apportando un valore aggiunto e, quindi, in vista della realizzazione di risultati migliori. La l. r. n. 1/2005 ha cura di sottolineare che il provvedimento di approvazione deve contenere il riferimento puntuale alle osservazioni pervenute e l'espressa motivazione delle determinazioni conseguentemente adottate⁽⁹³⁾.

A tali fini, il legislatore regionale ha previsto l'istituzione di un organo di stimolo e garanzia della partecipazione: il Garante della comunicazione — di nomina dalla Giunta per 5 anni, rinnovabile una sola volta — per assicurare la conoscenza effettiva e tempestiva delle scelte e dei supporti conoscitivi relativi alle fasi procedurali di formazione e adozione degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio e promuovere, nelle forme e con le modalità più idonee, l'informazione ai cittadini, singoli o associati. In particolare, secondo il regolamento di attuazione⁽⁹⁴⁾, il Garante della comunicazione fissa i criteri cui il responsabile del procedimento deve attenersi per garantire la partecipazione dei cittadini, verifica la completezza dell'informazione fornita dal responsabile del procedimento e che le modalità di informazione siano adeguate, disponendo altrimenti l'integrazione. Inoltre, al termine della fase della partecipazione, il Garante della comunicazione deve stendere un rapporto sull'attività svolta⁽⁹⁵⁾, che dovrà essere allegato al Piano regionale di indirizzo territoriale e agli altri atti di governo del territorio di competenza della Regione, ai fini dell'approvazione di questi da parte del Consiglio regionale⁽⁹⁶⁾.

Alle forme di partecipazione consistenti per lo più in attività di stimolo e controllo, attraverso la presentazione di osservazioni da parte di chiunque⁽⁹⁷⁾ o di istanze da parte dei cittadini (talvolta necessariamente organizzati in forme associative)⁽⁹⁸⁾, si aggiunge la possibilità, nei casi di interventi con impatto ambientale e territoriale, di organizzare un dibattito pubblico: l'Autorità regionale per la partecipazione dovrà, allora, promuovere le opportune intese col Garante della comunicazione, al fine di assicurare la reciproca informazione e il coordinamento tra lo svolgimento del dibattito pubblico e l'esercizio delle funzioni proprie del Garante della comunicazione⁽⁹⁹⁾.

3.4. Segue: *ulteriori interventi del legislatore toscano: la l. r. n. 40/2005 e la l. r. n. 41/2005.*

⁽⁹³⁾ Cfr. art. 17, V co., l. r. n. 1/2005.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. art. 6, reg. n. 39/2006.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. art. 20, l. r. n. 1/2005.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. art. 7, reg. n. 39/2006.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. art. 23, l. r. n. 1/2005.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. art. 25, l. r. n. 1/2005.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. art. 7, III co., l. r. n. 69/2007.

Per quanto riguarda le politiche socio-sanitarie, la l. r. n. 40/2005 ha optato per delle forme di partecipazione organica consistenti nella creazione di organismi in grado di rappresentare gli interessi collettivi in maniera non eventuale, bensì con caratteri di stabilità e continuità nel tempo: la l. r. n. 69/2007 ha però previsto che il servizio sanitario regionale debba fare in modo che la propria azione si apra ai processi partecipativi in essa contemplati⁽¹⁰⁰⁾.

La l. r. n. 40/2005 ha istituito in via sperimentale le Società della Salute — la cui disciplina è poi andata a regime con i successivi interventi legislativi adottati fra il 2007 e il 2009 —, quali consorzi volontari fra Comuni e Aziende unità sanitarie locali, i cui obiettivi principali sono la piena integrazione fra le attività sanitarie, di competenza delle Asl, e quelle socio-sanitarie e assistenziali, di spettanza dei Comuni⁽¹⁰¹⁾.

La l. r. n. 40/2005 afferma che la Regione, le Asl e le SdS debbano promuovere e assicurare la partecipazione degli utenti, delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di tutela e di promozione sociale, della cooperazione sociale e degli altri soggetti del terzo settore al processo di programmazione socio-sanitaria in ambito regionale e locale e valorizzare il contributo degli operatori, delle associazioni professionali e delle società scientifiche accreditate attraverso adeguate modalità di consultazione⁽¹⁰²⁾. Inoltre, la Regione impartisce direttive alle Asl e formula indirizzi alle SdS per la promozione del diritto all'informazione, riconoscendo in quest'ultimo caso la condizione fondamentale per assicurare agli utenti l'esercizio della libera scelta nell'accesso alle strutture sanitarie e la partecipazione alla verifica della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, verificandone annualmente i risultati⁽¹⁰³⁾.

Nell'elaborazione del Piano Integrato di Salute, strumento fondamentale per perseguire la finalità di integrazione fra le attività sanitarie e quelle socio-assistenziali, è previsto il coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore nell'individuazione degli obiettivi di salute e benessere e nella definizione dei programmi e progetti operativi. Il legislatore ha previsto l'istituzione di due organi all'interno delle SdS: il Comitato di partecipazione⁽¹⁰⁴⁾, composto da membri nominati dall'assemblea della SdS in quanto espressione di soggetti della società che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi e dell'associazionismo di tutela, promozione e sostegno attivo (esclusi, quindi, gli erogatori di prestazioni). Questo organo ha il compito di avanzare proposte per la predisposizione degli

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. art. 22, l. r. n. 69/2007, che ha aggiunto la lett. *f bis*) all'art. 3, I co., l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰¹⁾ Cfr. art. 71 *bis*, l. r. n. 40/2005: A. ALBANESE, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, op. cit., pag. 346 e ss.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. art. 15, l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. art. 16, I co., let. c), l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. art. 71 *undecies*, I, II e III co., l. r. n. 40/2005.

atti di programmazione e governo generale, di esprimere un parere sulla proposta di PIS e sullo schema di relazione annuale della SdS, di esprimere pareri sulla qualità e quantità delle prestazioni erogate, sulla rispondenza tra queste ultime e i bisogni dell'utenza, sull'efficacia delle informazioni fornite agli utenti e su ogni altra tematica attinente al rispetto dei diritti dei cittadini e della loro dignità, di redigere un proprio rapporto annuale sulla effettiva attuazione del PIS e sullo stato dei servizi locali, contenente osservazioni e proposte, rivolto agli organi della SdS, alle organizzazioni sindacali e alle altre parti sociali.

Il secondo organo di partecipazione, in particolare dei soggetti *non profit*, è la Consulta del terzo settore⁽¹⁰⁵⁾: all'interno di questa sono rappresentate le organizzazioni di volontariato e del terzo settore — quindi soggetti che possono anche erogare servizi — presenti in maniera rilevante sul territorio nel campo sanitario e sociale. La Consulta ha compiti ridotti rispetto al Comitato di partecipazione — potendo esprimere soltanto proposte progettuali per la definizione del PIS — proprio perché vi prendono parte soggetti che possono erogare servizi.

Le modifiche intervenute alla l. r. n. 40/2005 hanno cercato di ampliare la partecipazione andando oltre quella organica, prevedendo che le SdS debbano promuovere formule partecipative nei processi decisionali delle SdS stesse, delle aziende sanitarie locali e della Regione a beneficio dei cittadini e degli operatori del settore attraverso, innanzitutto, un'attività di comunicazione dei dati epidemiologici per rendere consapevoli gli utenti dell'incidenza degli stili di vita corretta e della salubrità dell'ambiente sulla salute, consentendone la conoscenza anche attraverso strumenti informatici⁽¹⁰⁶⁾. Inoltre, le SdS devono adoperarsi per agevolare incontri pubblici sui temi della salute, dell'organizzazione sanitaria e della promozione dei corretti stili di vita⁽¹⁰⁷⁾. Infine, per consentire uno scambio diretto di esigenze, opinioni e critiche, le SdS promuovono almeno due «agorà della salute» all'anno, aperte alla popolazione e con la presenza, in almeno una, degli assessori regionali di riferimento⁽¹⁰⁸⁾.

In tema di sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale, la l. r. n. 41/2005 — dopo aver individuato fra i criteri ispiratori quello di partecipazione attiva dei cittadini singoli o associati, nell'ambito dei principi di solidarietà e di auto-organizzazione, con possibilità di ricorso, dopo l'entrata in vigore della l. r. n. 67/2009, anche ai processi partecipativi in quest'ultima contemplati⁽¹⁰⁹⁾ — ribadisce che,

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. art. 71 *undecies*, IV e V co., l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. art. 71 *undecies*, VI e VII co., l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. art. 71 *undecies*, VIII co., l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. art. 71 *undecies*, IX co., l. r. n. 40/2005.

⁽¹⁰⁹⁾ Cfr. art. 23, l. r. n. 69/2007, che ha integrato l'art. 3, I co., lett. i), l. r. n. 41/2005.

nell'esercizio delle funzioni spettanti alla Regione, debbano essere adottati strumenti di concertazione e confronto anche permanenti con gli enti locali e le parti sociali, nonché forme di consultazione con le associazioni degli utenti e dei consumatori e con i soggetti del terzo settore⁽¹¹⁰⁾. Inoltre, stabilisce che la Carta dei diritti di cittadinanza sociale — contenente la mappa dei percorsi e la tipologia dei servizi e degli interventi sociali, le opportunità sociali presenti nel territorio, i riferimenti ai livelli essenziali delle prestazioni disciplinati nella programmazione zonale, gli obiettivi ed i programmi di miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo di forme di tutela e di partecipazione attiva dei cittadini per il miglioramento dei servizi alla persona — venga adottata dalla Conferenza zonale dei sindaci, con il coinvolgimento dei soggetti del terzo settore, delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali, delle associazioni degli utenti e consumatori, dei soggetti, pubblici e privati, gestori dei servizi⁽¹¹¹⁾.

Questa legge ha poi previsto formule di partecipazione organica attraverso l'istituzione della Commissione regionale per le politiche sociali, presso la Giunta regionale: questa Commissione è composta da rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle categorie economiche, delle associazioni di rappresentanza e tutela degli utenti, delle organizzazioni del terzo settore, degli iscritti agli ordini e alle associazioni professionali ed è presieduta dall'assessore regionale competente in materia sociale o da un suo delegato⁽¹¹²⁾. La Commissione svolge funzioni consultive e propositive per la Regione nella materia dei diritti di cittadinanza sociale e promuove iniziative di conoscenza dei fenomeni sociali di interesse regionale⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Cfr. art. 14, III co., l. r. n. 41/2005.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. art. 31, l. r. n. 41/2005.

⁽¹¹²⁾ Cfr. art. 28, I e III co., l. r. n. 41/2005.

⁽¹¹³⁾ Cfr. art. 28, II co., l. r. n. 41/2005.

4. Valutazioni conclusive.

4.1. Le difficoltà di un percorso ancora da costruire.

La normativa che abbiamo illustrato per sommi capi presenta molteplici criticità su profili specifici, peraltro inevitabili visto proprio il carattere sperimentale della nuova disciplina, ma anche su aspetti di fondo che determinano alcune opinioni sfavorevoli e possibili ripensamenti sulla scelta compiuta in tema di partecipazione, potendola ritenere enfatica.

Alcune criticità specifiche sono, ad esempio, le sovrapposizioni fra la l. r. n. 69/2007 e la l. r. n. 1/2005 e anche fra l’Autorità regionale per la partecipazione e il Garante della comunicazione — figure dotate fra l’altro di una differente legittimazione — che sono possibili non solo nel caso del dibattito pubblico, ma anche nelle ipotesi del sostegno ai processi di partecipazione, poiché anche se la partecipazione alla formazione, alla valutazione e alla messa in opera degli strumenti della pianificazione territoriale e degli atti di governo del territorio deve avvenire secondo i principi, le modalità e gli istituti previsti dalla l. r. n. 1/2005, vi è pur sempre la possibilità di promuovere le forme partecipative della l. r. n. 69/2007 nella fase di elaborazione di detti piani e atti. Possiamo, allora, dubitare della necessità di due organi distinti, ritenendo più opportuno concentrare tutti i compiti su un unico soggetto: magari, quello munito di maggiori garanzie di indipendenza rispetto agli organi di indirizzo politico. Inoltre, è auspicabile anche un ripensamento sotto il profilo della legittimazione attiva: la l. r. n. 69/2007 dà la possibilità di promuovere iniziative di partecipazione non solo ai cittadini, ma a tutti i residenti (con ulteriori aperture) che abbiano compiuto sedici anni, in una prospettiva di educazione dei giovani alla cultura della democrazia e della partecipazione. Un obiettivo del genere porta a ritenere che questa scelta dovrebbe essere generalizzata, come anche occorrerebbe individuare gli ulteriori casi in cui sarebbe opportuno estendere il diritto ad intervenire a chiunque vi abbia interesse.

Inoltre, come abbiamo visto, a fronte di formule partecipative non strutturate si contrappongono soluzioni formalizzate e stabili di partecipazione organica (anche oltre le previsioni contenute nello Statuto⁽¹¹⁴⁾): scelte del secondo tipo possono avere il pregio di rafforzare gli interessi che trovano espressione in queste strutture, tuttavia vi sono anche alcuni rischi. In particolare, non tutti gli interessi saranno necessariamente rappresentati: alcune voci e punti di vista rimarranno inevitabilmente esclusi. Vi è l’eventualità di poter così rafforzare l’espressione di quelle posizioni che già godono di una propria forza o di una

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. art. 61 St., istitutivo della Conferenza permanente delle autonomie sociali, presso il Consiglio regionale.

migliore capacità organizzativa: il pericolo ultimo è, allora, quello di realizzare un risultato addirittura antitetico allo spirito della partecipazione⁽¹¹⁵⁾.

Venendo alla prova data dalla l. r. n. 69/2007, dobbiamo osservare come, innanzitutto, abbia avuto un'applicazione parziale, dal momento che, ad oggi, non vi sono stati esempi di dibattito pubblico. Delle decisioni di forte impatto nei confronti della collettività sono però state adottate su temi e oggetti particolarmente conflittuali, senza tuttavia impiegare alcuna delle formule partecipative disciplinate da questa legge⁽¹¹⁶⁾.

Questi esiti sono chiaramente un indice di sfiducia verso gli istituti di partecipazione, con l'aggravante che il loro mancato impiego nei processi decisionali importanti finisce con l'indurre ulteriore sfiducia verso la l. r. n. 69/2007.

Un'altra spiegazione dello scarso utilizzo degli istituti della legge sulla partecipazione è la conseguenza di uno degli effetti positivi delle procedure di partecipazione: difatti, queste ultime hanno il pregio di rendere chiare e palesi le diverse posizioni, evidenziando i percorsi decisionali e le relative responsabilità. Da qui nascono i timori e la diffidenza di una buona parte della classe politica verso questi istituti: le istituzioni non hanno la volontà di ricorrere al dibattito pubblico o alle formule partecipative perché, sebbene queste non tolgano la decisione finale alle istituzioni tuttavia, quanto più il processo partecipativo sarà stato ricco facendo emergere dati e interessi degni di considerazione e di protezione, tanto più gli organi politici dovranno tenerne conto e, comunque, spiegare le ragioni di scelte difformi o addirittura contrarie agli indirizzi emersi.

La l. r. n. 69/2007 cesserà di produrre effetti alla fine del 2012, sempreché il legislatore regionale non decida di mantenerla o di modificarla potenziandone o meno le previsioni: dobbiamo però tenere presente che l'eventuale nuovo intervento legislativo, stavolta, dovrà essere motivato nei suoi contenuti, *ex art. 39, II co., dello Statuto*. La mancata richiesta dal basso del dibattito pubblico può essere spiegata — oltre che per le percentuali abbastanza elevate quando la richiesta provenga dai residenti — per il timore di determinare effetti dotati di un'eccessiva risonanza, andando incontro al rischio di rendere questi strumenti ancor più invisibili ai politici e, dunque, alla conseguenza che non maturi la volontà di confermare o rinnovare questa scelta legislativa, proprio perché sarebbe più agevole lasciar scade il termine di vigenza della legge, piuttosto che spiegare delle modifiche restrittive alla disciplina in termini di ragionevolezza o anche di sola credibilità. D'altro canto, soluzioni di sfavore

⁽¹¹⁵⁾ In tal senso è anche A. ALBANESE, *Partecipazione organica ...*, op. cit., pag. 353.

⁽¹¹⁶⁾ IRPET, *Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La l. r. 69/2007*, in *Collana Studi per il Consiglio*, 6/2011, pag. 134 e ss.

verso la disciplina sulla partecipazione potrebbero però scaturire anche come conseguenza di una valutazione che reputi scarso l'interesse manifestato dai destinatari per questi istituti.

4.2. Le ambizioni.

Fra le esperienze di partecipazione svoltesi nell'ambito della l. r. n. 69/2007, vi sono tuttavia degli esempi "virtuosi": cioè, casi in cui soluzioni partecipative sono nate addirittura prima di questo intervento legislativo e si stanno consolidando anche grazie a questa normativa⁽¹¹⁷⁾.

Tutto questo dimostra che un'evoluzione nell'approccio culturale a questi istituti è fattibile — sebbene la direzione da seguire sia ancora riconosciuta da pochi — come è anche possibile innescare un dialogo fra chi ha responsabilità politiche e amministrative e le differenti componenti della società civile, ancorché nessuna delle due parti sia avvezza a questo modo di procedere.

Oltre a ciò, rimane il fatto che il periodico riscontro elettorale non è sufficiente alle istituzioni per riguadagnare in termini di legittimazione, poiché la crisi nelle scelte politiche rileva sul piano della bontà della decisione rispetto ai bisogni della collettività e, quindi, in termini di efficienza e di efficacia delle soluzioni prospettate⁽¹¹⁸⁾. Occorre, dunque, migliorare la qualità delle decisioni affinché le istituzioni recuperino credibilità: bisogna che queste ultime e la collettività condividano gli interessi da realizzare e le conoscenze da applicare per migliorare l'azione istituzionale.

Questa situazione, presente in maniera più o meno marcata su tutto il territorio, ha condotto la Toscana per prima a compiere dei tentativi di mutamento utilizzando gli strumenti di democrazia partecipativa quali forme ordinarie del processo decisionale politico. Nel contesto toscano, la coesione sociale e la legittimazione delle istituzioni nei diversi livelli territoriali non presentano una maggior sofferenza rispetto ad altre realtà, anzi possiamo ritenere il contrario: proprio qui, però, è stata dimostrata una maggiore sensibilità in maniera non

⁽¹¹⁷⁾ Basti pensare all'esperienza del bilancio partecipativo nel Comune di Arezzo.

⁽¹¹⁸⁾ A questo proposito vogliamo segnalare un'altra incoerenza presente nell'art. 27, l. r. n. 69/2007, da leggere congiuntamente all'art. 46, I co., lett. c), l. r. n. 62/2007 (*Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto*): in particolare, si prevede che l'indizione del *referendum* consultivo su un grande intervento determini l'inammissibilità del dibattito pubblico sullo stesso oggetto e che, comunque, non possano essere sottoposti a *referendum* consultivo quesiti inerenti questioni già discusse in un dibattito pubblico se non dopo sei mesi dalla conclusione di quest'ultimo. Se è ragionevole il lasso di tempo che viene richiesto fra il dibattito pubblico e il *referendum* consultivo quando vertano sulla medesima questione e forse, proprio perché il primo dovrebbe consentire una discussione e un confronto articolati, sarebbe possibile prevedere anche un intervallo di tempo più lungo, non si comprende, invece, la scelta di dare priorità ad una procedura consistente nella semplice verifica dei voti espressi su un quesito, piuttosto che ad una discussione aperta, fra l'altro, ad un pubblico più vasto, soprattutto considerando che, in entrambi i casi, l'esito non vincola la decisione finale, imponendo soltanto l'obbligo di spiegare l'adozione di soluzioni contrarie a quanto emerso dal dibattito pubblico o dal risultato del *referendum*.

paradossale, ma casomai più attenta, nel momento in cui gli istituti tradizionali hanno reso evidente la loro insufficienza dinanzi ad un crescente fervore, che non era più espressione del solo senso civico, e al proliferare dei comitati denunciando situazioni particolari, talvolta, esasperate. Non a caso, altre due Regioni caratterizzate da strutture sociali non dissimili da quella toscana, ossia l'Emilia-Romagna⁽¹¹⁹⁾ e l'Umbria⁽¹²⁰⁾, hanno compiuto dei tentativi di disciplina organica della partecipazione. Queste tre Regioni sembrano voler sperimentare in maniera differente fra di loro — ancora una volta per prime — nuove soluzioni in grado, stavolta, di incidere non sui contenuti delle scelte politiche, bensì sulle modalità di decisione e, quindi, di rigenerare o rammendare un tessuto fiduciario fra istituzioni e società civile, che da anni ha incominciato a destare preoccupazioni.

La sfida lanciata non è di poco conto perché, a fronte dell'allontanamento dalla politica e del disimpegno crescente che fa già parte della cultura delle stesse nuove generazioni, si chiede una totale inversione di tendenza⁽¹²¹⁾: difatti, gli istituti di democrazia partecipativa implicano un elevato impegno, poiché non si esauriscono col solo voto o con l'apposizione di una firma, ma richiedono la dedizione di tempo. Affinché questa trasformazione venga realizzata, occorre che la collettività venga educata ad un diverso modo di pensare, ad un maggiore impegno e, soprattutto, che le prime applicazioni mostrino dei risultati positivi.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. l. r. n. 3/2010, recante *Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. l. r. n. 14/2010, recante la *Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*.

⁽¹²¹⁾ Per questo motivo, il legislatore toscano ha inteso trascinare in questo processo di metamorfosi gli enti locali, in quanto è chiaro che il mutamento deve coinvolgere tutti i livelli istituzionali per radicare e affermarsi (art. 18, l. r. n. 69/2007).

5. Riferimenti bibliografici.

- A. Albanese, *Partecipazione organica e democrazia partecipativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, FUP, 2010, pagg. 345-354;
- L. Bianchi, *Art. 72. Principi*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 379-386;
- L. Bianchi, *Art. 73. Dovere di informazione*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 386-389;
- P. Bianchi, *Art. 46. Programmazione*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 232-235;
- P. Bianchi, *Art. 48. Concertazione o confronto*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 238-239;
- R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it, pagg. 1-19;
- C. Bindi, M. P. Perrino, A. Valastro, *Le forme di rappresentanza nel Consiglio regionale dei diritti delle categorie sociali deboli*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I rapporti tra regione, enti locali e società civile nei nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pagg. 233-280;
- E. Brogi, *Art. 23. Potere di iniziativa, Art. 74. Iniziativa popolare, Art. 79. Modifica dello Statuto*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 121-126;
- P. Caretti, *La partecipazione e gli istituti di democrazia diretta*, in P. Caretti, R. Zaccaria (a cura di), *La regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, pagg. 63-71;
- P. Caretti, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. Cheli, U. De Siervo, G. Stancanelli, D. Sorace, P. Caretti (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Milano, Giuffrè, 1972, pagg. 475-572;
- P. Caretti, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pagg. 1-6;
- P. Caretti, R. Zaccaria, *La forma di governo*, Id. (a cura di), *La regione in Toscana*, Milano, Giuffrè, 1984, pagg. 73-82;
- M. Carli, *Art. 39. Elenco delle fonti*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 195-198;
- M. Carli, *Semplificazione, diritto di accesso e non solo nella legge n. 40 del 2009*, in A. Simoncini (a cura di), *La semplificazione in Toscana. La legge n. 40 del 2009*, Firenze, FUP, 2011, pagg. 21-25;

- F. Castellucci, *Intervento*, in CNEL (a cura di), *La partecipazione delle rappresentanze economiche, sociali ed istituzionali nella Regione*, Documenti CNEL, n. 32, Roma, 1993, pagg. 77-82;
- E. Ceccherini, *Art. 3. Principi generali*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 32-39;
- G. Chiesi, *Regioni e partecipazione: la partecipazione nella Regione Toscana*, in *Il foro amministrativo*, 1976, II, pagg. 178-200;
- M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pagg. 189-214;
- M. Ciancaglini, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, report nell'ambito della ricerca Astrid curata da L. Vandelli, *Dove va il regionalismo italiano: bilancio di un'esperienza*, di prossima pubblicazione nel volume *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012 (in corso di pubblicazione);
- G. L. Conti, *Art. 76. Referendum consultivo*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 397-401;
- G. L. Conti, *Art. 77. Normativa sui referendum*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 401-403;
- G. L. Conti, *Art. 78. Ammissibilità dei referendum*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 403-405;
- A. Corsi, F. Innamorati, O. Roselli, *Spunti per un'indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pagg. 49-76;
- R. Dahl, *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. Bosetti, Roma-Bari, Laterza, 2002;
- A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5/2007, pagg. 603-681;
- IRPET (a cura di), *Partecipazione, politiche pubbliche, territori. La l. r. 69/2007*, in *Collana Studi per il Consiglio*, 6/2011, reperibile su www.irpet.it;
- R. Lewanski, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, FUP, 2010, pagg. 241-262;
- V. Montano, *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, Cedam, 1997, vol. II, pagg. 7-14;

M. Nigro, *Prefazione. Il nodo della partecipazione*, in *Atti del Convegno su "La partecipazione nello Stato regionale"*. Facoltà di Scienze Politiche di Teramo, A. A. 1979-1980, L'Aquila, Consiglio regionale dell'Abruzzo, 1981, pagg. 13-32;

A. Pertici, *Art. 75. Referendum abrogativo*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 390-396;

A. Pertici, *La partecipazione. Introduzione*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 377-379;

M. Picchi, *Art.54. Procedimento amministrativo e diritto di accesso*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 258-266;

M. Picchi, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 303-356;

M. Picchi, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2006, pagg. 377-414;

M. Picchi, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Monfalcone, Edicom, 2009, pagg. 129-152;

A. Pisaneschi, E. Bindi, *La nascita dello statuto della Regione Toscana*, in P. L. Ballini, M. Degl'Innocenti, M. G. Rossi (a cura di), *Il tempo della Regione. La Toscana*, Firenze, Giunti, 2005, pagg. 317-337;

G. Pizzanelli, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, pagg. 129-150;

O. Roselli, *Art. 18. Commissioni consiliari, Art. 19. Poteri delle commissioni permanenti, Art. 21. Commissioni d'inchiesta*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pagg. 108-115;

J. N. Rosenau, E. O. Czempiel (edited by), *Governance without Government*, New York, CUP, 1992.