

a cura di
Francesca De Santis

LA PARTECIPAZIONE NEL GOVERNO DEL TERRITORIO IN TOSCANA



Regione Toscana

Immagine di copertina
Fabio Michele Capelli/Shutterstock.com

a Maria di M.

Indice generale

Prefazione

VII

di Vincenzo Ceccarelli

Gli autori

XVI

Capitolo 1

Democrazia e partecipazione nella costituzione

1

di Marcello Cecchetti

1. Il contesto attuale di riferimento

2

2. I fondamenti costituzionali della "democrazia partecipativa" nella letteratura giuridica dominante

5

3. Le potenzialità di una interpretazione di alcuni diritti di libertà "classici" orientata dai principi dell'art. 3, secondo comma, Cost.

8

4. Il regime giuridico della "democrazia partecipativa"

9

5. Le delimitazioni di campo tra "democrazia partecipativa" e istituti apparentemente simili

13

6. Gli strumenti per garantire l'effettività della "democrazia partecipativa"

14

Capitolo 2

La partecipazione nel governo del territorio in Toscana

17

di Francesca De Santis

Premessa

18

1. Il contesto normativo internazionale, comunitario e nazionale

20

2. La legislazione della Regione Toscana e la giurisprudenza amministrativa anteriore alla l.r. 65/2014

24

3. Informazione e partecipazione nella l.r. 65/2014

27

3.1. Profili ambientali

34

3.2. Profili paesaggistici

36

4. La disciplina attuativa

41

4.1. Il nuovo regolamento regionale n. 4/R: funzioni dei garanti e livelli prestazionali

41

| | |
|--|----|
| 4.2. Le linee guida del 2017: i livelli partecipativi uniformi | 45 |
| 5. La modifica legislativa del 2019 | 47 |
| 6. L'attuazione della l.r. 65/2014 nel quinquennio: il monitoraggio sull'attività delle amministrazioni locali | 49 |
| 7. Le sfide ancora aperte e le prospettive di riforma | 53 |

Capitolo 3

Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione: rafforzare le comunità locali e diffondere istituti di democrazia partecipativa **59**

di Daniela Poli

| | |
|---|----|
| Premessa | 60 |
| 1. Passaggio dall'urbanistica al governo del territorio | 60 |
| 2. Centralità dello statuto del territorio come relazione fra comunità insediata e contesto di vita | 62 |
| 3. Partecipazione come inclusione fondativa degli abitanti nelle scelte di pianificazione. | 65 |
| 4. Efficacia del processo partecipativo nelle pratiche di governo del territorio | 68 |
| 4.1. Diffusione della cultura della partecipazione "statutaria" nel governo del territorio: | 69 |
| 4.2. Prevedere l'"accompagnamento" della dimensione partecipativa prevista dalla legge: | 70 |
| 4.3. Moltiplicare gli istituti di partecipazione come pratiche ordinarie di governo del territorio. | 71 |
| 5. Efficacia delle tecniche partecipative nella pianificazione | 71 |
| 6. Esempi di tecniche e processi partecipativi | 72 |
| 6.1 Le mappe di comunità come strumento per rappresentare lo statuto del territorio | 73 |
| 6.2. Il piano come occasione di diffusione di istituti di partecipazione | 75 |
| 6.3. Il progetto di parco agricolo multifunzionale in Riva sinistra d'Arno | 77 |
| 7. Conclusioni | 78 |
| Bibliografia | 78 |

Capitolo 4

Teorie e tecniche di partecipazione pubblica**85***di Marvi Maggio*

| | |
|--|-----|
| 1. I temi da affrontare attraverso la partecipazione | 86 |
| 1.2. Piano paesaggistico e cittadinanza attiva | 86 |
| 2. Modalità partecipative: potere decisionale e ingredienti | 94 |
| 2.1. Le scale di partecipazione pubblica | 94 |
| 2.2. Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa | 97 |
| 2.3. Contraddizioni nel processo decisionale | 101 |
| 2.4. Democrazia partecipativa fra consenso e conflitto | 104 |
| 2.5. Ingredienti della partecipazione | 107 |
| 3. Livelli prestazionali | 109 |
| 3.1. Qualità del processo dell'informazione e della partecipazione | 109 |
| 3.2. Qualità degli esiti dell'informazione e della partecipazione | 110 |
| Bibliografia | 111 |

Prefazione

di Vincenzo Ceccarelli

*Assessore regionale Infrastrutture, mobilità, urbanistica e politiche abitative
Regione Toscana*

Nel nostro percorso di iniziative tenutosi nel 2019 intitolato a “La Toscana che si muove” quella sul governo del territorio è l’occasione per condividere una riflessione ampia su un tema più che mai centrale per tutta la comunità regionale. Governare il territorio significa, infatti, occuparsi della Toscana a 360°, avere una visione completa di quanto cambia e si muove intorno a noi, creare gli strumenti che ci consentano di governare il cambiamento con equilibrio e consapevolezza. E poi, ovviamente, dare attuazione a questi strumenti. E questo è esattamente quello che è accaduto in Toscana negli ultimi anni.

Diciamo che la nostra riflessione ci rimanda alla fine della scorsa legislatura, quando il Consiglio Regionale approvò due strumenti fondamentali per il Governo del territorio, quali sono **il PIT con valenza di Piano paesaggistico e la legge regionale 65/2014**.

Due strumenti che hanno una comune finalità, ovvero valorizzare il patrimonio territoriale e paesaggistico per favorire uno sviluppo regionale sostenibile e durevole, contrastare il consumo di suolo privilegiando la rigenerazione e la riqualificazione, promuovere la pianificazione di area vasta e sostenere i processi partecipativi.

Se, dunque, la precedente è stata la legislatura nella quale si sono scritte le regole, **questa legislatura è stata quella della piena attuazione di tali strumenti**,

nonché del monitoraggio dei loro effetti.

Con questo spirito e con questa consapevolezza abbiamo lavorato, aprendoci all'ascolto e al confronto con tutti gli interlocutori che abbiamo incontrato lungo questo percorso, tenendo i comuni e i sindaci come nostro primo e principale interlocutore rispetto ai territori. Perché una volta scritte, le regole devono essere applicate e io non conosco altri sistemi se non quello del confronto, del rispetto profondo delle istituzioni e dei cittadini che rappresentano, in qualsiasi estrinsecazione che sia rappresentativa di un interesse che merita di essere tutelato

L'obiettivo di questa legislatura, dunque, è stato fin da subito quello di avvicinare la Regione al territorio. Ci è parso fondamentale che gli enti locali, non avendo partecipato alla redazione dei due principali strumenti regionali, fossero messi nelle condizioni di poterli applicare al meglio, cogliendone appieno gli aspetti innovativi.

A cominciare dal **PIT con valenza di Piano paesaggistico**, uno strumento che rappresenta un salto culturale e metodologico senza precedenti, configurandosi come strumento di pianificazione regionale, condiviso con il MIBACT, con l'intento di sostenere una nuova stagione di pianificazione più matura e consapevole nel governare trasformazioni che interessano il paesaggio regionale nel suo complesso.

Il PIT individua il Paesaggio innanzitutto come fattore di crescita e motore di sviluppo, ponendosi come strumento di riferimento fondamentale anche per le politiche di settore regionali, partendo dalla convinzione che il paesaggio è ciò che mette in relazione il territorio con l'uomo che lo percepisce. Questo, del resto, è il principio fondamentale che sottende i 18 articoli della Convenzione Europea del Paesaggio.

Il Piano Paesaggistico della Toscana nasce quale espressione di questo nuovo concetto di Paesaggio, conseguente all'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del Paesaggio, nonché di quella Convenzione europea del paesaggio che proprio qui, a Firenze, 19 anni fa, il 20 ottobre del 2000, è stata firmata.

Ma il PIT, copianificato con il Ministero, rappresenta soprattutto una grande svolta metodologica e culturale; ed è questa la grande scommessa che dobbiamo

ancora vincere, come abbiamo potuto comprendere fino in fondo proprio nella fase di attuazione.

La legge regionale 65/2014, dal canto suo, ha come obiettivi principali la razionalizzazione dell'uso del suolo e la riqualificazione degli insediamenti esistenti. Il fine ultimo è quello di contenere il nuovo consumo di suolo, da qui la distinzione fra territorio rurale e territorio urbanizzato e le limitazioni per gli interventi fuori dal perimetro.

Dare attuazione al combinato disposto di questi due strumenti è stata ed è certamente una grande sfida, non solo urbanistica, ma anche culturale, che vede come protagoniste le amministrazioni comunali, la Regione e anche il Ministero, che, grazie al PIT, entra per la prima volta e a pieno nell'iter della pianificazione.

Per dare piena attuazione alla L.R. 65/2014, si è proceduto, in parallelo a tutte le altre attività, alla definizione dei **regolamenti attuativi**. Ad oggi ne abbiamo approvati 7.

Per cercare di vincere la sfida di cui parlavo, abbiamo investito con convinzione anche in formazione, per i tecnici delle amministrazioni, e in strumenti informatici di ausilio ai comuni e agli uffici regionali. Cito il software per il monitoraggio urbanistico, che calcolerà il consumo di suolo ed altri dati territoriali, o il software per la VAS di ausilio ai Comuni, che abbrevierà notevolmente i tempi tecnici di redazione delle valutazioni e che fornirà per la prima volta indicatori numerici d'impatto dei piani sulle risorse. O, ancora, il software di aiuto ai Comuni per la conformazione al Piano Paesaggistico, che agevolerà la fase di conformazione di PS e PO e le successive fasi istruttorie, al progetto lo Statuto del Territorio della Toscana.

Questa è certamente una forma di **innovazione** che aiuta i comuni ad affrontare la sfida del governo del territorio, ma aiuta anche la Regione a conseguire gli obiettivi fissati e, dunque, aiuta i cittadini a veder riconosciuti i propri diritti e i propri interessi.

Abbiamo lavorato per mettere a punto un vero e proprio **'Ecosistema informativo regionale'**, ossia uno strumento informatico integrato che fonde e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche (ma non solo) una mappatura

delle pianificazioni comunali, provinciali, metropolitane e regionali oltre a dati socio sanitari e indicatori ambientali. Si tratta di uno strumento innovativo, anch'esso con l'obiettivo di semplificare il lavoro degli enti, ridurre i tempi ed i costi della pianificazione, senza rinunciare alla qualità dei piani, ma al contrario accrescendola. La vera innovazione però consiste nel fatto che grazie a questo strumento sarà possibile misurare l'effettiva sostenibilità delle scelte prima di compierle, calcolando l'impatto ambientale e sociale attraverso criteri scientifici. Si tratta di passi avanti di fondamentale importanza, visto che la sostenibilità ambientale è uno dei cardini delle politiche regionali.

L'obiettivo strategico che abbiamo perseguito, in coerenza con gli obiettivi del PRS 2016-2020, è innanzitutto quello di **supportare gli Enti Locali nel processo di conformazione** degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica, anche attraverso l'implementazione dello Statuto del territorio della Toscana, ossia un sistema condiviso di conoscenze (quadri conoscitivi) che restituisca una visione unitaria dei valori e delle criticità paesaggistiche presenti sull'intero territorio regionale per definire discipline statutarie di tutela.

A regime, quando tutti i piani saranno stati redatti ed approvati ai sensi della L.R. 65/2014 e saranno conformati al PIT-PPR, avremo sul territorio un insieme multi-ente e multiscalare di Statuti e di relative regole statutarie rivolte a tutte le componenti del patrimonio territoriale.

A distanza di quasi 5 anni dall'entrata in vigore della nuova legge di governo del territorio, possiamo dire con soddisfazione che **la maggior parte dei comuni della Toscana hanno elaborato o stanno lavorando alla redazione della nuova strumentazione urbanistica in conformità con la L.R. 65/2014 e con il Piano Paesaggistico**. Una piccola grande rivoluzione che ha messo in movimento grandi energie e che rappresenta una grande opportunità per la nostra Regione.

Il periodo transitorio previsto dalla 65/2014 ha consentito un graduale adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, consentendo di portare avanti l'attività di pianificazione, lungo il percorso per dare completa attuazione alla legge 65 e al PIT.

Mi piace sottolineare come, per quanto riguarda la pianificazione strutturale, nel periodo transitorio alcuni comuni che si trovavano ad avviare il nuovo piano strutturale, pur avendo la possibilità di sfruttare le norme transitorie, sono passati all'applicazione integrale della l.r. 65/2014, in particolare riguardo alla perimetrazione del territorio urbanizzato, dando così compimento ai suoi principali obiettivi: il contenimento del consumo di suolo e l'incentivazione del riuso delle aree già urbanizzate e del patrimonio edilizio esistente.

Altra grande novità della legge 65 e, vorrei aggiungere, altro passo in avanti per avere strumenti di governo del territorio sempre più efficaci, sono certamente **i piani strutturali intercomunali**. La maggioranza dei comuni ha avviato o si è già impegnata ad avviare il percorso, certamente non semplice e non breve, per giungere ad una pianificazione di area vasta. Numeri che descrivono bene la fase "statutaria" che stiamo vivendo.

Ricordo che dal 2015, attraverso cinque successivi bandi, la Regione Toscana ha destinato circa **oltre 4 milioni di euro per aiutare i comuni interessati** a portare avanti una Pianificazione intercomunale.

Visto il buon esito della pianificazione strutturale abbiamo cercato di stimolare un'ulteriore implementazione introducendo il Piano Operativo Intercomunale, che abbiamo incentivato con oltre 400.000 euro con il duplice scopo di estendere la pianificazione di area vasta anche ai piani conformativi dei comuni, semplificandone ed omogeneizzandone linguaggio e contenuti.

Al fine di semplificare l'attività di conformazione degli strumenti comunali alla L.R. 65/14 e al PIT PPR, nel 2019 è stato anche attivato uno specifico programma di finanziamento per la conformazione dei piani territoriali di Coordinamento al PIT PPR ed alla L.R. 65/2014 sul governo del territorio.

Una riflessione credo sia necessaria rispetto alle scelte fatte dalla Toscana di **confermare il doppio livello di pianificazione**, ormai consolidato da quasi 25 anni. Una scelta che è del tutto coerente con il procedimento di conformazione degli strumenti urbanistici al Piano Paesaggistico copianificato con il MIBACT. Altre regioni hanno fatto scelte diverse, ma non vorrei che questa nostra scelta fosse letta come un appesantimento inutile per i comuni e per i territori.

In realtà, nel momento in cui i comuni si saranno dotati di Piano Strutturale e di Piano Operativo conformi alla L.R. 65/14 e al PIT – PPR, successivamente dovranno, salvo situazioni o esigenze specifiche, ripianificare solo le aree di trasformazione non attuate nel quinquennio di vigenza del PO (estendibile a 8 anni), senza necessità di rimettere mano al Piano Strutturale. Si sarà così ottenuta, di fatto, una sostanziosa semplificazione procedurale che altre Regioni stanno perseguendo eliminando dalla propria legislazione il piano operativo conformativo. L'obiettivo adesso è quello di portare a termine questo importante lavoro.

Un punto cardine, che mi piace evidenziare rispetto al lavoro fatto, è quello del coinvolgimento nei processi urbanistici di tutti i soggetti in qualche modo interessati al governo del territorio. Il concetto di partecipazione era già presente nella precedente legge urbanistica, la L.R. 1/2015, ma con la 65 si è fatto un passo avanti rendendolo effettivo e non limitandolo alla pura informazione. La norma prevede, infatti, **l'istituzione dei garanti dell'informazione e della partecipazione di comuni, province, Città metropolitana e Regione**, rinviando per la disciplina delle relative funzioni ad uno specifico regolamento, il 4/R del 2017. Il garante regionale ha anche una funzione di coordinamento e monitoraggio dell'attività svolta dagli altri garanti, fornendo anche supporto metodologico e, più in generale, collaborazione. Dall'ultimo rapporto sull'attività del Garante, emerge un dato importante. Ovvero, abbiamo la conferma di quanto il processo partecipativo sia cresciuto in questi anni, passando dal 10% dei procedimenti conformi alle previsioni della legge, al 90% del 2019 e al 94% nel 2020. Rimane una resistenza, forse di tipo più prettamente culturale, nel tradurre i risultati della partecipazione nel processo decisionale in termini di esternazione e motivazione delle decisioni assunte rispetto alla partecipazione, ma è certamente migliorata la qualità e la quantità degli atti prodotti che attestano l'assunzione di consapevolezza e responsabilità degli enti locali nel rispetto della disciplina partecipativa.

Strettamente connessi con la predisposizione degli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica che superino la logica dei confini amministrativi

sono i **progetti di paesaggio** definiti dall'art. 34 della Disciplina di Piano come progetti locali volti a dare concreta attuazione agli obiettivi di qualità dei singoli ambiti, al fine di favorire la qualificazione e valorizzazione dei paesaggi regionali attraverso azioni multisettoriali e integrate. Il prodotto di questi progetti andrà poi a costituire la parte strategica del PIT PPR.

Nello scorso settembre è stato adottato dal Consiglio Regionale il primo dei progetti di paesaggio in itinere, ovvero quello che riguarda “Le Leopoldine in Val di Chiana” (*che coinvolge Comuni di Arezzo, Castiglion Fiorentino, Civitella Val di Chiana, Cortona, Foiano, Marciano della Chiana, Monte San Savino, Montepulciano, Sinalunga e Torrita di Siena e Comune di Cortona, capofila*). L'approvazione finale del Progetto di Paesaggio “Leopoldine in Val di Chiana” da parte del Consiglio regionale andrà a definire un Progetto di Territorio a valenza regionale che, per i suoi aspetti multisettoriali, costituirà attuazione anche degli strumenti di programmazione regionale, in particolare del PRS e del Progetto regionale “Governo del Territorio”, rafforzando quella prospettiva di raccordo organico tra pianificazione territoriale e programmazione generale dello sviluppo regionale, individuata dalla stessa disciplina di PIT-PPR e dalla legge regionale in materia di programmazione economica e finanziaria.

Sono inoltre stati finanziati dalla Regione altri progetti di paesaggio, per i quali sono in corso gli studi di fattibilità (Val d'Orcia, Pratomagno, Capraia, Territori del Mugello e Valdicecina). A questi si sono aggiunti i progetti per la Val di Cecina e la Lunigiana.

Venendo al tema centrale della lotta al consumo di suolo e gli obiettivi di qualità che hanno ispirato la legislazione regionale in materia di Governo del Territorio, è stato subito evidente che gli obiettivi individuati potevano e dovevano essere perseguiti attivando politiche di incentivazione di uno sviluppo urbano sostenibile e del miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane e non.

In coerenza con questo tipo di impostazione, sono stati dunque finanziati con oltre 46 milioni e in parte già realizzati - o in corso di realizzazione - interventi di trasformazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente per un valore complessivo di circa 70 milioni. Ci sono progetti che interessano “pezzi di

città” nei centri urbani di maggiori dimensioni, a cui sono rivolti i finanziamenti POR FESR 2014-2020 - **Progetti di Innovazione Urbana** dell’Asse VI Urbano (Prato, Lucca, Rosignano Marittimo, Pisa, Cecina, Empoli, Poggibonsi - Colle Val d’Elsa e Montale – Montemurlo).

Accanto a questi abbiamo stimolato e sostenuto anche progetti sviluppati in realtà più piccole, come le cosiddette aree interne, o ambiti ben identificabili, come il sistema fluviale dell’Arno, nei quali interventi di recupero di minori dimensioni contribuiscono comunque in maniera determinante alla loro riqualificazione.

Proprio con tale finalità sono stati assegnati, tramite uno specifico bando, 4 milioni di euro per il co-finanziamento di interventi di **rigenerazione urbana nelle aree interne** della Toscana. In tutto sono state 58 le richieste giunte da 49 Comuni (su 118 enti aventi diritto perché situati in aree classificate come ‘interne’). Un evidente segno di interesse e di impegno nello sviluppo di strategie urbane innovative e sostenibili da parte degli enti locali. Le risorse disponibili hanno consentito il finanziamento di 14 proposte, distribuite tra le province di Grosseto, Lucca, Arezzo, Siena, Massa Carrara, Firenze e Prato.

Il lavoro di questi anni è stato tanto e impegnativo, abbiamo attraversato l’intera fase di transizione e sostenuto in ogni modo l’avvio della vera e propria stagione del rinnovo degli strumenti di pianificazione, come previsto dalla L.65, seguendo il percorso di conformazione al Piano Paesaggistico e mettendo al centro la parte statutaria, in quella che sarà una stagione straordinariamente fertile per disegnare lo sviluppo territoriale della Toscana in modo più maturo e consapevole.

Abbiamo fatto molto, ma siamo consapevoli che molto resta da fare. Di certo, la Regione Toscana, in questi anni si è portata avanti sul tema della riduzione del consumo di suolo. Oltre ai due strumenti legislativi di cui ci siamo dotati, lavoriamo da anni, a fianco delle amministrazioni comunali non solo per la redazione dei piani, ma anche per diffondere una cultura di sostenibilità anche in materia urbanistica e di pianificazione.

In questo momento a livello nazionale è aperta la riflessione per quella che do-

vrà essere la nuova legge nazionale pensata proprio per perseguire l'obiettivo che noi ci siamo dati 5 anni addietro. Ebbene, credo che la nostra esperienza possa essere un elemento utile per costruire le norme nazionali e per questo ci mettiamo a disposizione per approfondire il tema e contribuire alla redazione di una legge non solo utile, ma ormai necessaria.

Il percorso futuro sarà anche caratterizzato dalla strategia per la ripartenza dopo la terribile pandemia che dopo la crisi sanitaria sta accentuando la crisi economica di cui già soffrivamo.

Fra le principali richieste e necessità emergono quelle della semplificazione burocratica e dell'accelerazione dei procedimenti amministrativi per favorire la ripresa, lo sviluppo e l'occupazione. Ma la ripartenza dovrà anche coincidere con il cambiamento verso una forma maggiormente ecologica della nostra economia dove il valore dell'ambiente, del patrimonio naturale e paesaggistico rappresenta un asset e non un peso per i nuovi modelli di sviluppo. Da questo punto di vista i nostri strumenti non solo mantengono validità e coerenza, ma hanno anticipato ed indirizzato comportamenti e scelte in questa direzione.

Gli autori

Marcello Cecchetti, Ordinario di istituzioni di diritto pubblico Università di Sassari, Avvocato cassazionista

Francesca De Santis, Garante regionale dell'informazione e partecipazione, Dirigente locale, Avvocato cassazionista, già docente a contratto di Diritto urbanistico, dell'ambiente e diritto agrario Università di Firenze

Marvi Maggio, Funzionaria regionale Ufficio della Garante dell'informazione e della partecipazione nel governo del territorio della Regione Toscana, Architetta urbanista, Dottoressa di ricerca in pianificazione territoriale e urbana, Abilitazione Scientifica Nazionale alle funzioni di Professore universitario, seconda fascia, in Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale.

Daniela Poli, Ordinaria di Tecnica e Pianificazione Urbanistica all'Università di Firenze, Presidente del Corso di laurea in Pianificazione e Progettazione della Città e del Territorio, architetta-urbanista.

Capitolo 1

Democrazia e partecipazione nella costituzione

di Marcello Cecchetti

1. Il contesto attuale di riferimento

Una parte consistente dell'odierno dibattito attorno alla democrazia appare incentrata sulla ricerca di strumenti idonei a porre rimedio alle insufficienze ascrivibili al modello della rappresentanza politica in senso stretto, la quale, tradizionalmente, individua nel momento elettorale e nel ruolo dei partiti politici i meccanismi precipui, ancorché non esclusivi, di partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni pubbliche.

Si tratta, a ben guardare, di un tema non del tutto inedito. Da tempo, infatti, a una concezione, per così dire, “liberale e formale” della rappresentanza politica se ne contrappone una che potremmo definire “sostanziale e democratica”, in forza della quale l'obiettivo di evitare le più macroscopiche divaricazioni tra la volontà popolare e le decisioni facenti capo al circuito rappresentativo sarebbe da perseguire soprattutto mediante l'innesto, all'interno di quest'ultimo, di istituti di democrazia “diretta”, a partire dai *referendum*. In altri termini, se è vero che la democrazia diretta è caratterizzata da limiti strutturali tali da non potersi certo integralmente sostituire alla rappresentanza, altrettanto vero è che essa può svolgere un ruolo senza dubbio utile ai fini della c.d. “democratizzazione” della democrazia rappresentativa.

Di tutto ciò già la trama originaria della nostra Costituzione repubblicana rivela, senza dubbio, una sicura consapevolezza, nella misura in cui – com'è noto – affianca al diritto di voto sancito dall'art. 48 un variegato complesso di posizioni soggettive e di istituti volti a consentire forme di partecipazione democratica alle decisioni pubbliche diverse da quella propriamente “elettorale”, ponendosi così nell'ottica di un rafforzamento e di uno sviluppo coerente del principio della sovranità popolare affermato nell'art. 1 quale vero e proprio caposaldo dell'intero ordinamento repubblicano.

Al tempo stesso, tuttavia, occorre riconoscere che la questione presenta oggi alcuni aspetti di innegabile novità e, per così dire, di maggiore urgenza rispetto al passato.

In primo luogo, perché proprio in epoca contemporanea va sempre più accen-

tuandosi la crisi dei diritti politici classici, la quale si manifesta in tassi crescenti di astensionismo elettorale e, soprattutto, nella difficoltà ormai strutturale dei partiti a porsi effettivamente quali strumenti adeguati per il “concorso” dei cittadini alla «*determinazione della politica nazionale*», secondo quel modello chiarissimo che i nostri Padri costituenti avevano ben presente e che scolpirono nel disposto dell’art. 49 Cost.

In secondo luogo, perché è andato progressivamente palesandosi in termini crescenti l’insufficiente rendimento degli attuali istituti di democrazia diretta, vale a dire di quei meccanismi cui la Costituzione affida, come si è detto, il compito di valorizzare e soprattutto di mantenere vivo nel tempo il carattere sostanziale della rappresentanza politica.

In terzo luogo, perché l’attuale e sempre più articolata disponibilità delle tecnologie informatiche apre prospettive e spazi a tutt’oggi in larga misura inesplorati alla partecipazione diretta dei consociati ai processi decisionali pubblici, alimentando, d’altra parte, scenari assai problematici che giungono addirittura a porre in discussione alcuni “pilastri” tradizionali del modello rappresentativo – a partire dal divieto di mandato imperativo, sancito nell’art. 67 Cost. – fino a prefigurarne, all’estremo, un radicale superamento.

In questo contesto, una prima strategia volta a fronteggiare i fenomeni di cui sopra – e presente tanto nella riflessione costituzionalistica, quanto in alcuni concreti progetti di revisione costituzionale succedutisi nel tempo e, in parte, tutt’ora all’esame del Parlamento – consiste, *de iure condendo*, nel rafforzamento degli istituti di democrazia diretta. Si pensi, in particolare, alle proposte volte a eliminare o comunque a rimodulare il quorum di validità del *referendum* abrogativo; o a quelle che propongono l’introduzione di *referendum* propositivi, anche nel quadro di una disciplina rafforzata dell’iniziativa legislativa popolare secondo modelli in qualche modo assimilabili a istituti già previsti nell’ordinamento elvetico e in alcuni Stati dell’ordinamento statunitense.

A questo primo filone – di stampo per certi versi più tradizionale, in quanto imperniato su istituti classici del diritto costituzionale – si accompagna una spiccata attenzione da parte dei giuristi – ma anche dei legislatori, soprattutto

regionali (e qui entriamo nel vivo di una riflessione quale quella odierna, la quale si concentra sull'attuazione della legge reg. Toscana n. 65/2014 in tema di governo del territorio) – verso modelli originariamente elaborati nell'ambito degli studi politologici e riassumibili sotto la generale formula di sintesi della c.d. “democrazia partecipativa”; formula questa che, pur nella notevole varietà delle prospettazioni e delle esperienze e/o sperimentazioni di volta in volta a essa riconducibili, vorrei prendere a riferimento in questa sede in un'accezione sufficientemente delimitata e orientata alla specifica trattazione degli istituti partecipativi previsti dalla menzionata legge reg. Toscana n. 65/2014, ovvero come la configurazione di processi di formazione delle decisioni pubbliche caratterizzati dalla massima “inclusività” possibile, ossia aperti all'intervento di quanti abbiano il mero interesse a partecipare, a prescindere dallo status formale di cittadino e/o dalla titolarità di specifiche posizioni soggettive direttamente incise dalla decisione finale.

Si tratta, a tutti gli effetti, di una declinazione della “partecipazione” – già di per sé connaturata ontologicamente nel concetto di “democrazia” – del tutto diversa dalle tradizionali forme di partecipazione tipiche della “democrazia rappresentativa” e della “democrazia dei partiti”. Il fenomeno (o anche solo l'istanza) della “democrazia partecipativa”, però, dal punto di vista giuridico, richiede di affrontare e sciogliere alcuni nodi fondamentali.

Innanzitutto, occorre chiarire se essa trovi, allo stato attuale, puntuali e solidi fondamenti nella Costituzione; e una volta che si sia risposto positivamente a tale primo interrogativo, è necessario ricostruirne, in via consequenziale, il relativo regime giuridico, quanto meno nei suoi principali capisaldi.

Il rilievo di questo secondo profilo (a propria volta strettamente condizionato dal primo) si può cogliere muovendo dalla constatazione secondo la quale, come viene da più parti correttamente fatto notare, la democrazia partecipativa, almeno nella sua concettualizzazione generale e astratta, presenta una struttura fortemente dilemmatica, trattandosi di stabilire se essa debba avere carattere decisionale o consultivo, se debba essere aperta potenzialmente a tutti o solo a qualcuno (e, in questo caso, a chi), se abbia una connotazione meramente pro-

cedurale o anche sostanziale (ossia se possa/debba configurarsi come bene in sé o, più semplicemente, come mezzo per raggiungere altri e diversi obiettivi). Interrogarsi in ordine al regime giuridico proprio della democrazia partecipativa impone, dunque, di provare a sciogliere almeno le richiamate coppie concettuali, secondo la logica prescrittiva tipica delle scienze giuridiche.

2. I fondamenti costituzionali della “democrazia partecipativa” nella letteratura giuridica dominante

Superate alcune incertezze iniziali, allorquando si riteneva addirittura che la democrazia partecipativa si collocasse “oltre” la Costituzione, è oggi *communis opinio* che essa, viceversa, trovi pieno fondamento nella Carta. Al riguardo, particolarmente ricorrente è il riferimento a due disposizioni della nostra Costituzione:

- a) all’art. 1, secondo comma, Cost., nella parte in cui tale previsione, stabilendo il principio supremo della sovranità popolare, attribuisce al popolo non semplicemente la titolarità formale ma, in termini ben più incisivi, l’esercizio concreto della sovranità;
- b) all’art. 3, secondo comma, Cost., nella parte in cui la disposizione in parola impegna la Repubblica a *«rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*. La tesi volta a riconoscere il fondamento della “democrazia partecipativa” nel principio di sovranità popolare dell’art. 1, secondo comma, Cost. non convince fino in fondo per almeno due ordini di ragioni:
 - da un primo punto di vista, infatti, il riferimento al “popolo” finisce necessariamente per limitare la platea dei soggetti potenzialmente coinvolti (o da coinvolgere) ai soli cittadini che risultino formalmente tali, ossia ai soli soggetti ai quali sia riconosciuta la cittadinanza legale;
 - da un secondo punto di vista, poi, la previsione secondo cui il popolo esercita la sovranità *«nelle forme e nei limiti della Costituzione»* com-

porta inevitabilmente che la partecipazione democratica dei cittadini non possa che esplicitarsi attraverso istituti giuridici previsti da altre, diverse e specifiche disposizioni costituzionali. Pare evidente, pertanto, che la riconduzione della “democrazia partecipativa” entro il perimetro della Carta fondamentale non può basarsi sulla mera invocazione del principio della sovranità popolare, ma richiede necessariamente l’individuazione delle puntuali previsioni costituzionali che la giustificano.

Quanto invece all’art. 3, secondo comma, Cost., non v’è dubbio che da esso si traggano relevantissime indicazioni in ordine al valore che deve essere riconosciuto alla partecipazione democratica nei processi di decisione pubblica. In particolare, è del tutto evidente come il perseguimento dell’«*effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» assurga in termini espliciti a obiettivo primario della Repubblica, configurandosi come vero e proprio “principio fondamentale” dell’ordinamento costituzionale. Inoltre, il nesso di reciproca condizionalità che la disposizione in esame istituisce tra «*pieno sviluppo della persona umana*» e «*partecipazione*», per un verso, testimonia la consapevolezza dei Padri costituenti circa l’esigenza di apprestare le migliori condizioni di sviluppo della persona (ad esempio, sul terreno della garanzia di adeguati livelli di istruzione, nonché di adeguate condizioni socio-economiche, nella più generale ottica della c.d. “liberazione dal bisogno”), senza le quali non può aversi consapevole partecipazione, dall’altro, mette in risalto (in riferimento a uno dei dilemmi sopra evidenziati *sub par. 1*) l’accoglimento di una concezione sostanziale e non meramente procedurale della partecipazione, quale strumento in sé di promozione dell’individuo.

In estrema sintesi – ma sono consapevole di dire cose assai note e sottolineate da molti in termini magistrali fin dal tempo dei lavori dell’Assemblea costituente – nel secondo comma dell’art. 3 Cost. sono delineati il senso più profondo e gli obiettivi ultimi dell’intera Carta costituzionale, ovvero il modello – riferibile a ciascun individuo – di una persona umana pienamente sviluppata, “abilitata” e – per così dire – “capacitata” anche sotto il profilo sociale e delle sue relazioni con la collettività; e di un simile modello, costruito sulle condizioni di esercizio

effettivo delle libertà e sull'eguaglianza sostanziale, «*la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*» assurge a connotato fondamentale e caratterizzante, in un processo dinamico evolutivo destinato a non arrestarsi mai proprio perché consustanziale al «*pieno sviluppo della persona*». Con ciò, ad avviso della maggior parte della dottrina che ha approfondito i temi della “democrazia partecipativa”, il problema del fondamento costituzionale di quest'ultima potrebbe considerarsi, in buona sostanza, risolto; infatti, il principio partecipativo, in quanto espressamente iscritto tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, dovrebbe consentire di fondare il riconoscimento di un «*diritto sociale fondamentale avente ad oggetto la realizzazione di processi decisionali inclusivi, ossia l'apprestamento di strumenti e garanzie volti a consentire e promuovere il coinvolgimento dei soggetti privati nell'esercizio delle funzioni pubbliche*» (così si esprime, ad esempio, A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, spec. p. 19).

Anche questa tesi, però, per la parte in cui è costruita su una sorta di “autosufficienza” dell'art. 3, secondo comma, Cost. quale fondamento costituzionale della “democrazia partecipativa”, non sembra pienamente e definitivamente appagante.

In primo luogo, perché l'utilizzo di questa previsione costituzionale come “clausola aperta” per fondare il riconoscimento di “diritti sociali innominati”, a prescindere dalla sua condivisibilità sotto il profilo metodologico, finisce per rendere estremamente vaga l'individuazione a livello costituzionale dei contorni e dei limiti di tali diritti, finendo per rimetterli in buona sostanza alle libere opzioni dei legislatori senza un'adeguata delimitazione dei margini imposti alla loro discrezionalità.

In secondo luogo, perché occorre considerare che, sempre alla stregua della disposizione in esame, l'obiettivo della effettiva partecipazione deve essere perseguito dalla Repubblica per il tramite della «*rimozione degli ostacoli alla libertà e all'eguaglianza*» che di fatto la impediscono; tale obiettivo, in altri termini,

sembrerebbe dover costituire il risultato finale di un'attività immediatamente rivolta all'eliminazione degli impedimenti alla sua realizzazione. Da tale formulazione, dunque, sembrerebbe potersi dedurre che i "diritti partecipativi" non si radichino direttamente nell'art. 3, secondo comma, Cost. – il quale, semmai, intende assicurarne l'effettività – ma siano da quest'ultimo presupposti, con la conseguenza che, anche in questo caso, il loro puntuale fondamento deve essere ricercato altrove.

3. Le potenzialità di una interpretazione di alcuni diritti di libertà "classici" orientata dai principi dell'art. 3, secondo comma, Cost.

Proprio da quest'ultima considerazione sembra possibile muovere per esplorare una prospettiva più complessa, ma forse più convincente, ovvero che il fondamento costituzionale delle modalità di partecipazione ascrivibili al modello della democrazia partecipativa – ossia della partecipazione diretta ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche – debba essere ricondotto, in *primis*, a un complesso di diritti di libertà "classici" – segnatamente la libertà di comunicazione, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà di riunione e la libertà di associazione (nelle loro diverse e specifiche declinazioni) – il cui godimento "debba" (e non solo "possa") consistere (anche) nel potere di intervenire direttamente nell'ambito dei processi decisionali pubblici.

Ciò, come detto, sembra trovare un riscontro di ordine testuale proprio nell'art. 3, secondo comma, Cost.; se, infatti, la garanzia dell'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese richiede l'eliminazione degli ostacoli che «*di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini*», è del tutto verosimile che proprio nel riconoscimento delle posizioni di libertà che la Carta costituzionale si preoccupa di sancire espressamente possa e/o debba individuarsi il fondamento della partecipazione medesima.

L'ottica è assai simile a quella di un'assai nota ipotesi di formulazione costituzionale prospettata da Giorgio La Pira durante i lavori dell'Assemblea Costituente nella sua Relazione, in sede di prima Sottocommissione, nel corso della

discussione sui diritti di libertà, la quale – non a caso – costituì la base per quello che poi sarebbe divenuto proprio il testo dell’art. 3, secondo comma, Cost.: *«Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale ed in modo da permettere l’incremento del regime democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica».*

Si tratta, in definitiva, di leggere i menzionati diritti di libertà alla luce dei principi dell’art. 3, secondo comma, Cost., ricavandone dal relativo combinato disposto un contenuto nuovo rispetto alla tradizione, ovvero, oltre al riconoscimento e alla garanzia delle classiche e ben note posizioni soggettive elementari di vera e propria “libertà di ...” o “libertà da ...”, anche il riconoscimento e la garanzia di una ulteriore posizione soggettiva elementare: quella di una vera e propria “pretesa” a che sia assicurata la “possibilità” di esercizio di tali diritti anche e specificamente all’interno dei processi decisionali delle istituzioni pubbliche (sulla “scomponibilità” dei diritti soggettivi in distinte posizioni giuridiche elementari, in particolare secondo la tipologia delle quattro posizioni della “pretesa” o *claim*, della “libertà” o *liberty-privilege*, del “potere” o *power* e della “immunità” o *immunity*, il riferimento originario indispensabile è la riflessione di W.N. Hohfeld, sviluppata nei due fortunatissimi saggi *Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, in 23 *Yale Law Journal*, 1913, pp. 16 ss., e *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, in 26 *Yale Law Journal*, 1917, pp. 710 ss.).

4. Il regime giuridico della “democrazia partecipativa”

Se si condivide nei termini appena esposti l’impostazione ricostruttiva della questione concernente il fondamento costituzionale della “democrazia partecipativa”, è possibile concentrare l’attenzione sul relativo regime giuridico, da ricavare ovviamente in coerenza con le caratteristiche specifiche dei “macro-diritti” costituzionali che, in tesi, ne costituiscono il fondamento primario.

In questa ottica, la corretta ricostruzione in termini di diritto costituzionale del

regime giuridico della “democrazia partecipativa” impone di mettere a fuoco alcuni elementi caratterizzanti, almeno sotto i seguenti, distinti, profili.

a) *Contenuti e limiti della partecipazione*: la tendenza, presente in dottrina, a ragionare nei termini di un “diritto di partecipazione” come posizione giuridica soggettiva unitaria (peraltro dai contenuti e dai confini assai indeterminati) non appare persuasiva e, comunque, non sembra rendere un “buon servizio” alle ragioni della partecipazione ai processi di decisione pubblica sotto il profilo dell’individuazione dei suoi contenuti e dei suoi limiti. Come si è visto, infatti, la partecipazione può essere ritenuta costituzionalmente fondata, in definitiva, su un complesso di “macro-diritti” di libertà, ciascuno dei quali risulta caratterizzato da una propria specifica disciplina sul piano dei contenuti e dei limiti.

Tale considerazione è di estremo rilievo, poiché – nella prospettiva qui suggerita – i limiti che il legislatore incontra nella configurazione dei procedimenti partecipativi dovrebbero essere ricavati, per vincolo costituzionale, esclusivamente in relazione alla disciplina delle specifiche posizioni di libertà che veicolano la partecipazione e di cui quest’ultima costituisce estrinsecazione (si pensi, ad es., ai requisiti partecipativi imposti alle associazioni, i quali, a rigore, giammai potrebbero porsi in contrasto con i limiti cui l’art. 18 Cost. condiziona il riconoscimento della libertà di associazione).

b) *Soggetti titolari dei diritti partecipativi*: la titolarità di alcune delle libertà sopra richiamate (in particolare, la libertà di comunicazione e la libertà di manifestazione del pensiero) è riconosciuta a chiunque; ma è pur vero che anche le libertà che la Costituzione formalmente intesta ai soli cittadini (segnatamente, la libertà di riunione e la libertà di associazione, negli articoli 17 e 18) si estendono ormai pacificamente agli stranieri, come ha da tempo chiarito la giurisprudenza costituzionale, traendo spunto anche da specifiche previsioni legislative a propria volta fondate su obblighi internazionali e che, proprio per tale ragione, trovano attualmente copertura costituzionale esplicita nell’art. 117, primo comma, Cost.

La conseguenza di tale impostazione, pertanto, è che l’esercizio dei diritti partecipativi che risultino espressione di tutte queste posizioni di libertà spetta anche

agli stranieri e perciò, prescindendo dal dato formale della cittadinanza in senso legale, a tutti gli individui, singoli o associati, che intendano partecipare.

Altra e diversa questione – ma altrettanto fondamentale e direttamente connessa a quest’ultima – è poi quella della individuazione in concreto della platea soggettiva alla quale debba essere garantita, di volta in volta, la possibilità di partecipare a un determinato processo decisionale pubblico; la risposta, sul punto, non potrà che dipendere dalle norme costituzionali che regolano la distribuzione territoriale delle competenze per l’esercizio delle funzioni normative e amministrative (ossia dagli articoli 117 e 118 Cost.), di talché è possibile affermare che la determinazione in concreto della platea soggettiva dei potenziali partecipanti dovrà sempre misurarsi in “funzione” della competenza territoriale attribuita all’organo pubblico cui spetta l’adozione della decisione finale. Si pensi, ad es., alle complesse questioni che impone, al riguardo, il tema della realizzazione delle grandi opere infrastrutturali e degli impatti che queste determinano sul territorio e sull’ambiente, con la necessità, in simili casi, di considerare al contempo la posizione delle comunità e dei soggetti direttamente coinvolti perché stanziati sui territori interessati e la posizione delle comunità e dei soggetti solo indirettamente coinvolti – ma parimenti portatori di un interesse alle sorti del processo decisionale – in quanto fruitori o destinatari dei benefici recati dall’opera pubblica in questione.

c) *Ruolo ed effetti della partecipazione*: la tutela apprestata dall’ordinamento costituzionale ai diritti di libertà riguarda, com’è noto, anche il cosiddetto profilo negativo, vale a dire la facoltà di non esercitarle. Qui si manifesta un altro nodo cruciale della democrazia partecipativa, ovvero quello concernente il rapporto tra partecipazione e ruolo delle istituzioni pubbliche nella determinazione dei contenuti finali della decisione. Se è indispensabile assicurare la garanzia anche di chi non partecipa (in quanto libero di non farlo), è evidente che gli apporti partecipativi (di coloro che scelgono di esercitare in positivo i loro diritti) non potranno giammai assumere efficacia giuridicamente vincolante nei confronti del decisore pubblico e che a quest’ultimo debba, per ciò stesso, rimanere sempre riservato un margine di apprezzamento e di garanzia del “bene comune”

(che è tale proprio perché di tutti, ossia anche di chi non partecipa), rispetto al quale si rivelano perfettamente funzionali sia il principio costituzionale che impone l'esercizio della rappresentanza politica senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.), per le istituzioni politiche, sia i principi costituzionali di imparzialità e del servizio esclusivo della Nazione (articoli 97 e 98 Cost.), per le istituzioni amministrative.

Su queste basi si può fondatamente sostenere che la democrazia partecipativa non si sostituisce (né giammai potrebbe farlo) a quella rappresentativa, né mira – come pure sovente si sostiene – a correggerne le disfunzioni. Essa, piuttosto, si inserisce fisiologicamente e strutturalmente nel modello rappresentativo posto dalla Costituzione, integrandolo e completandolo, tanto con riferimento all'esercizio delle funzioni proprie della rappresentanza politica, quanto con riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative.

d) *Precettività e giustiziabilità dei diritti partecipativi*: tutte le disposizioni costituzionali sui diritti civili sono, per loro natura e per consolidati approdi giurisprudenziali, immediatamente precettive e giustiziabili. Tale constatazione, tuttavia, non risulta decisiva a proposito dei diritti partecipativi, soprattutto se si considera il carattere fortemente dilemmatico che connota ontologicamente la partecipazione nella prospettiva qui suggerita, ossia nella sua duplice natura di espressione di “libertà” e, al tempo stesso, di esercizio di una “pretesa”. Ciò impone di domandarsi se laddove nell'ambito di un c.d. “macro-diritto” costituzionale di libertà si configuri anche una posizione giuridica elementare di “pretesa” nei confronti del potere pubblico, su quest'ultimo non gravi l'onere/obbligo, costituzionalmente imposto, non solo semplicemente di non impedire o di consentire l'esercizio di quel diritto nella sua dimensione di “libertà”, ma anche di predisporre tutti gli strumenti e le modalità per assicurare che anche la dimensione della “pretesa” possa essere effettivamente soddisfatta, nel rispetto dei limiti che la Costituzione stabilisce e, dunque, che possa configurarsi addirittura come necessaria – e non solo opportuna – una previa regolazione procedimentale delle forme, delle modalità e degli effetti della partecipazione popolare ai processi decisionali pubblici.

Sul punto si tornerà in chiusura di queste pagine a proposito degli strumenti necessari a garantire l'effettività dei diritti di partecipazione, ma fin da ora appare evidente come proprio qui si apra la questione più qualificante e più delicata del regime giuridico della "democrazia partecipativa", ovvero quella che può essere sintetizzata nel dilemma tra la dimensione della "libertà/spontaneità" dei fenomeni partecipativi, che richiederebbe il minimo possibile di formalizzazioni procedurali, e la dimensione della "pretesa/influenza effettiva", che invece sembrerebbe imporre necessariamente la veste delle forme giuridiche e della previa "meta-normazione" di tutti i processi decisionali pubblici nel senso di garantire, sempre e comunque, la possibilità di esercitare i diritti di partecipazione.

5. Le delimitazioni di campo tra "democrazia partecipativa" e istituti apparentemente simili

Le considerazioni fin qui svolte consentono di perimetrare, dal punto di vista giuridico, il fenomeno della "democrazia partecipativa", tenendolo distinto dalle altre forme di partecipazione democratica previste dalla Costituzione, nonché da quelle forme di partecipazione ai processi decisionali pubblici alle quali certamente non si addice l'aggettivo "democratico". In particolare, va tenuta ferma la distinzione tra il modello che qui si esamina e:

- a) la partecipazione al procedimento amministrativo disciplinata in via generale dalla legge n. 241 del 1990, la quale si radica in una specifica posizione soggettiva – l'interesse legittimo – intesa in senso sostanziale, ossia come posizione soggettiva che non si esaurisce nella reazione in sede giurisdizionale al provvedimento finale dell'Amministrazione, ma si articola in specifiche facoltà di intervento nel corso del procedimento;
- b) gli istituti di democrazia diretta e, in particolare, il referendum abrogativo, il quale:
 - è espressione di una specifica posizione giuridica soggettiva identificabile nel diritto di voto ex art. 48 Cost.;
 - ha una valenza decisionale, culminando in un atto che determina effetti giuridici autosufficienti;

- manca comunque del momento deliberativo, inteso come confronto di argomentazioni;
- c) gli istituti che consentono la partecipazione dei portatori d'interesse (come, ad esempio, i procedimenti conoscitivi delle due Camere del Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo, oppure le consultazioni ristrette nel quadro dell'analisi di impatto della regolamentazione da parte degli organi del Governo), i quali, proprio perché rivolti al coinvolgimento di specifici soggetti in ragione della loro qualifica, contemplanò il potere dei pubblici poteri di operare una selezione "a monte" dei potenziali partecipanti (laddove, invece, i processi di partecipazione democratica si caratterizzano, in omaggio al principio di eguaglianza, per l'apertura a quanti abbiano il mero interesse a partecipare);
- d) la sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, quarto comma, Cost., la quale, sebbene non di rado venga ricondotta ai fenomeni della democrazia partecipativa, consiste, in realtà, non nella partecipazione a processi che comunque culminano in una decisione dell'istituzione pubblica rappresentativa o di quella amministrativa, bensì nello svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini singoli e associati.

6. Gli strumenti per garantire l'effettività della "democrazia partecipativa"

Il tema della "democrazia partecipativa", da ultimo, deve essere analizzato anche nell'ottica degli strumenti volti a garantirne l'effettività, secondo una prospettiva che trova certamente – come già si è detto – radicamento diretto in Costituzione, a partire dalle statuizioni di cui all'art. 3, secondo comma, ma anche attraverso il sistema dei diritti a prestazione volti a garantire il raggiungimento delle condizioni materiali che favoriscono la partecipazione.

La suddetta esigenza di effettività richiede, innanzitutto, che siano soddisfatte alcune essenziali precondizioni, relative soprattutto alla formazione dei partecipanti (diritto all'istruzione) e alla disponibilità per essi di tutte le informazioni attorno all'oggetto di discussione, necessarie al processo deliberativo (diritto

all'informazione). In particolare, che la piena realizzazione dei principi di informazione e trasparenza costituisca necessità imprescindibile allorché i processi decisionali pubblici si aprono alla partecipazione dei consociati è constatazione che non necessita certo di dimostrazioni particolarmente complesse. Risulta, infatti, intuitivo che l'obiettivo di assicurare il coinvolgimento nei predetti processi decisionali di soggetti estranei ai poteri pubblici esige la piena conoscibilità delle questioni sottese all'oggetto della decisione da assumere, "conoscibilità" intesa nel duplice significato di effettiva disponibilità di tutti i pertinenti elementi informativi e di formulazione dei medesimi in termini pienamente comprensibili a un pubblico di non specialisti.

Come già accennato in fine del par. 4, poi, la questione più delicata e complessa che i diritti partecipativi pongono sotto il profilo della loro effettività (e, dunque, della loro precettività e della loro, eventuale e successiva, giustiziabilità) è quella di stabilire se possa (o debba) configurarsi nell'ordinamento un vero e proprio obbligo costituzionale in capo ai legislatori o agli altri titolari di poteri "meta-normativi" (solo per richiamare l'esempio istituzionalmente più delicato, si pensi alle Camere e alla riserva di potere regolamentare loro attribuita dall'art. 64 Cost. per la disciplina dei procedimenti legislativi parlamentari che ivi si svolgono) di conformare in chiave partecipativa i processi decisionali pubblici, anche al di là dei vincoli che possano discendere – e che in qualche caso già discendono – dalle convenzioni internazionali e/o dalla disciplina eurounitaria in base all'art. 117, primo comma, Cost. (al riguardo, con riferimento ai processi decisionali disciplinati dalla legge reg. Toscana n. 65/2014, gli esempi più pertinenti sono ovviamente la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, resa esecutiva nell'ordinamento italiano con la legge n. 108 del 2001, nonché la Convenzione europea del paesaggio del 20 ottobre 2000, resa esecutiva nell'ordinamento italiano con la legge n. 14 del 2006).

Si tratta, evidentemente, di una prospettiva assai innovativa e senza dubbio non esente da innumerevoli difficoltà nella sua implementazione concreta, in primis di ordine culturale. Ciò nondimeno, ritengo che una risposta radicalmente e pregiudizialmente negativa si porrebbe in palese contrasto con la ricostruzione del

fondamento costituzionale della “democrazia partecipativa” che qui si è provato a suggerire e, soprattutto, con quella dimensione giuridica “pretensiva” della partecipazione ai processi di decisione pubblica rinvenibile in alcuni dei “macro-diritti” di libertà classici, interpretati alla luce dell’art. 3, secondo comma, Cost., la cui tutela effettiva sembra inevitabilmente imporre di subordinare (e non certo di abbandonare) – almeno sotto il profilo logico – la dimensione della mera “libertà/spontaneità” all’esigenza di un’adeguata formalizzazione degli strumenti, delle forme e delle sedi della partecipazione a tutti i processi decisionali pubblici, tanto di natura politica quanto di natura amministrativa. Da questo punto di vista, qualcuno potrebbe mai ritenere che una simile prospettiva non si rivelerebbe, in definitiva, assai più coerente con l’attuale quadro costituzionale di quanto, invece, non accada per quelle proposte di revisione costituzionale attualmente pendenti in Parlamento (cfr. AC n. 1173 e AS n. 1089, XVIII Legislatura) che addirittura finiscono per porre in competizione tra loro la legislazione parlamentare e la legislazione d’iniziativa popolare, con una evidente trasformazione della democrazia rappresentativa in una sorta di deriva plebiscitaria dai connotati democratici tanto incerti quanto rischiosi per lo stesso principio della sovranità popolare?

Capitolo 2

La partecipazione nel governo del territorio in Toscana

di Francesca De Santis

Premessa

Libertà è partecipazione cantava Giorgio Gaber alcuni anni or sono¹.

Questa “*communis opinio*” espressa in una famosa canzone popolare, in realtà, era già presente ab origine nella nostra Carta Costituzionale del 1948 laddove si riconosce il principio partecipativo tra i principi fondamentali.

La dottrina costituzionalista² rintraccia il fondamento costituzionale della democrazia partecipativa non nell’art. 1, comma 2, della Costituzione e neppure nell’art. 3, comma 2, della stessa, bensì in quei “macro-diritti” di libertà riconosciuti dalla Costituzione (libertà di manifestazione del pensiero, libertà di comunicazione, libertà di riunione e associazione), la cui effettività viene invece garantita proprio dall’art. 3 comma 2 della Costituzione laddove impegna a rimuovere gli ostacoli all’esercizio di tali macro-diritti di libertà.

In quest’ottica la partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica costituisce lo strumento per incrementare un regime democratico nel quale l’esercizio delle libertà fondamentali tende al perfezionamento integrale della persona umana nella sua interezza e nel suo dovere di solidarietà sociale di cui all’art. 2 della Costituzione³.

La democrazia partecipativa così intesa, quindi, non si oppone né si sostituisce alla democrazia rappresentativa, ma la integra e la completa.

Ed è evidente che la democrazia partecipativa, potendo e dovendo interagire con i processi decisionali pubblici, non può essere affidata alla pura spontaneità, ma richiede la definizione di un regime giuridico.

Di qui, la necessità di definire positivamente la portata della democrazia partecipativa, l’ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, la regolazione procedurale delle forme, modalità ed effetti della stessa sul processo decisionale

1 Nel 1973 Giorgio Gaber e Sandro Luporini scrissero il testo della canzone “Libertà”, che aveva questo ritornello: “*La libertà non è star sopra un albero, non è neanche il volo di un moscone, la libertà non è uno spazio libero, libertà è partecipazione*”

2 Cfr. M. Cecchetti, *Democrazia e partecipazione nella Costituzione*, in questo volume.

3 Cfr. G. La Pira, nel suo discorso all’Assemblea Costituente sull’art. 3, comma 2 della Costituzione in M. Cecchetti, *Democrazia e partecipazione nella Costituzione*, in questo volume.

pubblico.

Questa prospettiva costituzionale della democrazia partecipativa già presente nella Carta del 1948 ha trovato peraltro nuovo slancio sulla spinta del diritto internazionale e comunitario.

Il volano di questa nuova stagione è stato l'art. 117, co. 1, della Costituzione, come riformato nel 2001, grazie al quale i vincoli comunitari e internazionali sono divenuti, secondo l'insegnamento più recente della Consulta, norma interposta rispetto al parametro di legittimità costituzionale dell'art. 117, co. 1, nel sindacato di costituzionalità di leggi statali e regionali.

Se l'ambiente e il paesaggio, per quanto qui ci occupa, sono state le materie in cui l'influenza comunitaria e internazionale è apparsa immediatamente predominante, il governo del territorio ne ha subito il fascino di riflesso, in quella visione ontologicamente nuova del territorio quale matrice ambientale e bene comune⁴.

Il principio dello sviluppo sostenibile di derivazione comunitaria, ex sé cardine del diritto ambientale, è divenuto principio cardine anche del diritto urbanistico tanto da minare in radice, nella più recente ed evoluta cultura urbanistica, il mito dell'urbanistica funzionale.

Non stupisce se oggi, in piena pandemia, parte della dottrina urbanistica sollecita nuovamente con urgenza a ripensare e riprogettare le città abbandonando il criterio funzionale e perseguendo criteri ambientali, al fine di scongiurare forme irreversibili di inquinamento ambientale.

La "cura della casa comune" e il principio dello sviluppo sostenibile diventano la finalità e il principio regolatore di un nuovo governo del territorio, che ha visto e sperimentato criticità e limiti del principio funzionale nella costruzione della città, delle sue relazioni e dell'equilibrio armonico dell'ecosistema.

La Regione Toscana, invero, fin dalla l.r. 5/95, passando per la l.r. 1/2005 e approdando alla l.r. 65/2014, ha sempre posto il principio dello sviluppo soste-

4 Cfr. F. De Santis, *Il governo del territorio nella Costituzione: funzione o materia? Problemi e prospettive di riforma*, in F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana, Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Giuffrè, 2015.

nibile a fondamento della propria legge sul governo del territorio.

Si è passati in realtà in questo ventennio da una disciplina del governo del territorio a forte connotazione ambientale (l.r. 5/95 e l.r. 1/2005), come riconosciuto espressamente dal Tar Toscana⁵, ad una disciplina a forte connotazione ambientale e paesaggistica con la l.r. 65/2014.

Il tema della partecipazione nella l.r. 65/2014 quindi deve essere scrutinato in relazione alla disciplina del governo del territorio, dell'ambiente e del paesaggio in quell'ottica integrata e connaturata che la Regione Toscana ha progressivamente riconosciuto al suo territorio con sempre maggiore forza.

Nei paragrafi che seguono si affronterà il contesto normativo internazionale e comunitario in cui si colloca la l.r. 65/2014 in punto di partecipazione, le novità introdotte dalla l.r. 65/2014 e il nuovo metodo di pianificare, la successiva disciplina regionale attuativa e le più recenti modifiche legislative, il monitoraggio sugli atti degli enti locali nel quinquennio; infine le sfide ancora aperte e le prospettive di riforma.

1. Il contesto normativo internazionale, comunitario e nazionale

La l.r. 65 segna una svolta radicale rispetto alla precedente legislazione regionale (l.r. 5/95 e 1/2005), in tema di partecipazione ai processi decisionali dell'amministrazione nel governo del territorio, nell'ambiente e nel paesaggio, in quanto il principio partecipativo, già espresso nella precedente legislazione regionale in linea teorica, viene oggi declinato in una disciplina di dettaglio che lo introduce quale metodo di pianificazione degli atti di governo del territorio.

Questo passaggio culturale che innesta strutturalmente la democrazia partecipativa nel procedimento di pianificazione, in realtà, non solo ha un proprio fondamento nella Costituzione italiana, come detto, ma affonda le proprie radici in norme internazionali e comunitarie più recenti già recepite nella disciplina statale di riferimento.

5 Cfr. par. 2 del presente articolo

Si pensi alla Convenzione di Aarhus firmata nel 1998 e ratificata nel 2001 la quale prevede in generale l'accesso alle informazioni e la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale. L'art. 6 in particolare prevede la partecipazione del pubblico e al comma 4 stabilisce che *“la partecipazione del pubblico avvenga nella fase iniziale del processo decisionale, quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere una influenza effettiva”*

L'incidenza effettiva della partecipazione nel processo decisionale pubblico diventa così il criterio ermeneutico, espresso dall'art. 6 della Convenzione di Aarhus e mutuato nel nostro ordinamento dall'art. 117 comma 1 della Costituzione, che la giurisprudenza italiana persegue nello scrutinio di leggi e atti amministrativi⁶.

Si pensi anche alla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, ratificata nel 2007, il cui art. 5 stabilisce che ogni Stato si impegna (lett. c) ad *“avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorità locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella definizione e realizzazione delle politiche paesaggistiche”*, nonché (lett. d) *“ad integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere una incidenza diretta o indiretta sul paesaggio”*.

In materia ambientale, si pensi, tra le altre, alle direttive comunitarie che hanno previsto la partecipazione del pubblico nei processi di Vas e Via.

Non possiamo più in generale dimenticare la Carta di Nizza, ovvero la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che l'art. 6 del Trattato di Lisbona ha riconosciuto come diritto dell'Unione, la quale all'art. 37 prevede che *“un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”*, mentre l'art. 41 (diritti di cittadinanza) prevede il diritto ad una buona amministrazione, facendovi rientrare il diritto di ogni cittadino dell'Unione di essere ascoltato nel procedimento, il diritto di

6 Cfr. par. 2 del presente articolo.

accesso al proprio fascicolo e l'obbligo della motivazione dell'amministrazione procedente.

Si tratta di norme pattizie internazionali o comunitarie che entrano nel nostro ordinamento italiano per effetto dell'art. 117 comma 1 della Costituzione, divenendo parametro di legittimità costituzionale delle leggi nazionali e regionali, in quanto norma interposta nel sindacato di costituzionalità rispetto al parametro costituzionale dell'art. 117 comma 1 della Costituzione.

Il legislatore statale già nei Codici del Paesaggio e dell'Ambiente ha recepito e disciplinato tali previsioni comunitarie e internazionali.

L'art. 144 del D. Lgs 42/2004 (cd. Codice del Paesaggio) in particolare prevede la necessità di assicurare la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi nei procedimenti di pianificazione paesaggistica e di norme regionali che prevedano ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione.

Il D. Lgs 152/2006 (cd. Codice dell'ambiente) prevede tra i principi generali all'art. 3 sexies la necessità di garantire l'accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione del pubblico a scopo collaborativo, dettando poi una disciplina ad hoc per la partecipazione all'interno del procedimento di Vas sui piani.

A queste riforme settoriali, si accompagna inoltre quel processo di riforma del diritto amministrativo e della disciplina del procedimento amministrativo di cui alla l. 241/90 che dal 2005 viene portato avanti dal legislatore statale sulla spinta del diritto comunitario e di norme pattizie internazionali, teso a garantire il rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e partecipazione, in quanto espressione del più generale principio di buon andamento e imparzialità della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Costituzione.

La ratio di queste riforme poggia sull'assunto che attraverso il principio di trasparenza e pubblicità si realizza un controllo democratico da parte dei cittadini sull'operato della P.A., mentre attraverso il principio di partecipazione si ridefinisce in chiave democratica il rapporto tra amministratori e amministrati trasformando questi ultimi da spettatori a protagonisti dell'operato dei pubblici poteri.

Per questa via, la legalità procedurale, che si attua attraverso la partecipazione, il contraddittorio e la motivazione nel procedimento, diventa garanzia di legalità sostanziale.

In questa prospettiva, si è assistito negli ultimi decenni anche alla rivisitazione di figure intermedie tra l'Amministrazione e la collettività, quali il Garante, ma in generale le varie Authorities, affidando al legislatore a queste ultime un ruolo di arbitro e collocandole in posizione neutrale ed equidistante nel rapporto dialogico tra le parti.

Il Garante, perciò, come tutte le Authorities, diventano attori del procedimento amministrativo nel garantire l'attuazione di questi principi, dovendosi attenere a canoni di imparzialità e neutralità.

In sintesi, l'ordinamento comunitario e le norme internazionali, dopo la riforma costituzionale del 2001, sono entrati più direttamente nel nostro ordinamento, plasmando e ridefinendo anche la normativa ambientale, paesaggistica e in materia di governo del territorio introducendo in primo luogo una visione democratica del procedimento amministrativo, e quindi del procedimento pianificatorio, come garanzia sostanziale dei diritti civili; in secondo luogo, prevedendo diritti e obblighi partecipativi che il legislatore statale e regionale era chiamato a declinare.

Dal suddetto quadro normativo derivano quindi per tutte le Regioni alcuni principi a partire dai quali prevedere un regime giuridico della partecipazione democratica all'interno del procedimento di pianificazione.

In primo luogo la necessità di prevedere non solo l'informazione e la comunicazione, ma anche la partecipazione dei soggetti interessati e dei soggetti portatori di interessi collettivi e diffusi, all'interno dei procedimenti di pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale.

In secondo luogo, l'introduzione della partecipazione nella fase iniziale del processo decisionale, anteriore all'adozione, quando sono ancora possibili e praticabili più alternative, affinché detta partecipazione possa avere una influenza effettiva sul processo decisionale dell'amministrazione.

In terzo luogo, l'obbligo di motivazione della decisione dell'amministrazione

precedente sui risultati della partecipazione a garanzia della effettiva incidenza della partecipazione nel processo decisionale del piano, ovvero nella costruzione dei contenuti di piano.

In questo contesto di riferimento, la normativa regionale si è orientata invero in modo disomogeneo.

La l.r. 24/2017 dell'Emilia Romagna introduce la figura del garante della comunicazione e partecipazione ma non detta una disciplina espressa sulla partecipazione, lasciando all'autonomia del pianificatore la previsione delle modalità partecipative.

La l.r. 15/2015 del Trentino non prevede la figura del garante, ma afferma espressamente che la partecipazione è un metodo di pianificazione, obbligando quindi tutti i pianificatori a introdurla come metodo pianificatorio ma lasciando libertà di forme in sede di attuazione.

La l.r. 65/2014 della Regione Toscana ha inteso invece disciplinare nel dettaglio la partecipazione all'interno del procedimento pianificatorio al fine di attuare pienamente i principi comunitari e internazionali sopra richiamati, sviluppando nel solco della legislazione precedente i rilievi della giurisprudenza del Tar Toscana.

2. La legislazione della Regione Toscana e la giurisprudenza amministrativa anteriore alla l.r. 65/2014

Nel ventennio tra il 1995 e il 2015 la Regione Toscana ha approvato la l.r. 5/95 e la l.r. 1/2005⁷, ovvero due leggi che si ponevano all'avanguardia nel panorama nazionale dell'epoca, risultando ogni volta espressione della nuova cultura urbanistica nazionale.

In entrambe il rapporto cittadini/amministrazione si risolveva sostanzialmente nell'essere "adeguatamente informati" prima della adozione del piano, lascian-

⁷ Per un esame approfondito e compiuto F. De Santis, *Il governo del territorio nell'evoluzione legislativa toscana: modelli di pianificazione a confronto*, in F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Giuffrè, 2015

Sulla l.r. 1/2005, cfr. F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana alla luce del testo unico. Commento alla l.r. Toscana 1/2005*, Giuffrè, 2005.

do poi al tradizionale strumento delle osservazioni sul piano adottato, previste originariamente dalla L. 1150/1942, la possibilità dei privati di intervenire, attraverso cioè uno strumento che non aveva alcuna possibilità di incidere nel processo decisionale del piano e nella costruzione dei contenuti.

Anche il garante, introdotto già nella l.r. 5/95 e previsto poi nella l.r. 1/2005, era infatti denominato “garante della comunicazione” prima e “dell’informazione” poi.

Il rispetto delle norme pattizie internazionali e comunitarie sopra richiamate veniva declinato in linea di principio senza tuttavia dettare una disciplina dettagliata che rendesse efficace quanto affermato dalle medesime norme internazionali e comunitarie.

Un contributo decisivo nella attuazione delle norme internazionali e comunitarie è arrivato dalla giurisprudenza del Tar Toscana nel decennio anteriore alla l.r. 65/2014, formatasi quindi sulla l.r. 1/2005, interpretando gli obblighi informativi previsti dalla l.r. 1/2005 in un’ottica partecipativa e di garanzia sostanziale dei diritti civili.

Con la sentenza n. 7232 del 11 dicembre 2006⁸, il Tar Toscana ha chiarito che l’informazione deve anzitutto intervenire in modo adeguato e tempestivo prima del tradizionale momento dell’adozione dell’atto di governo del territorio.

Un’attività informativa carente, tardiva o incompleta è stata giudicata fonte di illegittimità dell’intero processo formativo dello strumento urbanistico.

In tal senso, è stato appunto precisato, l’anticipazione della consultazione della comunità locale alla fase anteriore a quella dell’adozione *“dello strumento urbanistico mira ad assicurare proprio la conoscenza preventiva delle opzioni dei cittadini, al di là del tradizionale strumento delle osservazioni che possono essere presentate dai privati dopo l’adozione del piano e che, come è noto, possono solo mediatamente e parzialmente incidere sulle scelte già formalizzate dall’Amministrazione comunale”*.

Sempre in merito agli obblighi informativi e non effettivamente partecipativi previsti dalla l.r. 1/2005, il Tar Toscana ha fornito un’interpretazione rigorosa

del dettato degli articoli 19 e 20 della l. reg. n. 1/2005, chiarendone la portata in un'ottica di tutela sostanziale dei diritti della collettività, sanzionando con l'annullamento quegli atti del governo del territorio dal cui procedimento di approvazione risultava chiara la sottovalutazione della portata partecipativa degli obblighi di informazione imposti dalla legge.

Con la sentenza n. 50 del 18 gennaio 2007⁹ il Tar Toscana ha annullato gli atti con cui il Comune di Capalbio aveva approvato una variante al proprio PRG non solo perché approvati in difetto della comunicazione di avvio del procedimento di cui all'art. 15 della l. reg. n. 1/2005, ma anche in quanto il garante della comunicazione, *“nominato solo sette giorni prima dell'approvazione della delibera di adozione della variante”*, non aveva *“potuto svolgere le sue funzioni come è tra l'altro dimostrato dall'omessa allegazione della sua relazione, prevista dal citato art. 20, alla delibera stessa. In tal modo si è realizzato il sostanziale svuotamento della funzione assegnata dalla legge a questa peculiare figura istituzionale e, prima ancora, alla partecipazione della comunità locale alle scelte di pianificazione adottate.”*

Ancor più esplicitiva è la pronuncia n. 1372 del 20 agosto 2014¹⁰ con la quale il Tar Toscana precisa che *“In un modello di legislazione urbanistica regionale fortemente improntato a schemi di tutela ambientale, riveste un ruolo fondamentale l'informazione adeguata, tempestiva ed efficace del pubblico interessato nella fase iniziale dei processi decisionali, diversamente non potendo essere assicurata l'effettività del controllo e la possibilità che la partecipazione pubblica riesca in qualche modo a orientare quei processi (il riferimento positivo è all'art. 6 della Convenzione di Aarhus, ratificata in Italia con la l. 108/2001). La consultazione della popolazione successiva all'adozione della variante e il tradizionale strumento delle osservazioni “postume” determinano un'inversione procedimentale non tollerabile, se si vuole riconoscere alla partecipazione anticipata del pubblico un ruolo effettivo e non meramente formale”*.

La pronuncia citata riveste particolare rilievo su due fronti: se da un lato infatti

9 In www.gisutizia-amministrativa.it

10 In www.gisutizia-amministrativa.it

fornisce una interpretazione degli obblighi informativi previsti dalla l.r. 1/2005 in un'ottica partecipativa e di tutela sostanziale della collettività in attuazione dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus, dall'altro compie tale operazione ermeneutica sull'assunto e sul riconoscimento che la l.r. 1/2005 rappresenta una legislazione urbanistica regionale fortemente improntata a schemi di tutela ambientale, quasi a fondare ancor più la necessità del rispetto dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus.

Stante quindi l'esigenza di dare piena attuazione al quadro normativo sopra richiamato anche in relazione alla partecipazione democratica al processo decisionale di piano per gli atti di governo del territorio, sollecitata anche dalle pronunce del giudice amministrativo toscano, il legislatore regionale ha dunque completamente riscritto la disciplina partecipativa fin dai principi della l.r. 65/2014 introducendo altresì un capo della legge ad hoc da applicarsi in via generale.

Il legislatore toscano ha scelto infatti di estendere gli obblighi partecipativi da un punto di vista oggettivo e soggettivo alla fase anteriore all'adozione, andando oltre la mera informazione della collettività, al fine di ottenere una partecipazione effettiva ed efficace all'interno del processo decisionale dell'amministrazione procedente, senza peraltro svuotare la discrezionalità amministrativa del pianificatore, costringendo quest'ultimo a valutare i contributi partecipativi e a motivare le scelte di piano rispetto agli esiti e ai risultati della partecipazione evidenziati dal garante nel suo rapporto.

3. Informazione e partecipazione nella l.r. 65/2014

Con la l.r. 65 del 2014¹¹ il legislatore regionale ha inteso quindi rafforzare gli effetti del coinvolgimento dei cittadini nelle diverse fasi di formazione degli atti di governo del territorio.

E ciò, soprattutto, in relazione alle fasi prettamente istruttorie, anteriori all'adozione dell'atto, nelle quali i contributi dei privati hanno maggiore possibilità di

¹¹ Per un esame approfondito e completo della l.r. 65/2014, cfr. F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Giuffrè, 2015.

contribuire alla definizione dei contenuti dei piani e raggiungere quella incidenza effettiva di cui all'art. 6 della Convenzione di Aarhus.

Con la l.r. 65 del 2014 il legislatore regionale ha inteso adeguarsi a quelle norme internazionali pattizie che sono entrate ormai nell'ordinamento nazionale, divenendo parametro di legittimità costituzionale anche delle leggi regionali per effetto dell'art. 117 comma 1 della Costituzione.

Nel preambolo della stessa legge 65 si legge infatti che la nuova disciplina risponde alla “... 8. *La necessità di considerare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani affinché sia resa più trasparente e coerente, ed i soggetti istituzionali, i cittadini e gli attori economici possano partecipare, ognuno per le proprie funzioni, alla costruzione e gestione di decisioni*”.

Tale affermazione riecheggia evidentemente la precedente l.r. 46/2013 che detta una disciplina generale sulla partecipazione in Toscana e il funzionamento della Autorità per la partecipazione.

In questa prospettiva, il legislatore regionale ha richiamato il valore della partecipazione all'interno dei principi fondamentali della legge, ovvero all'art. 6 comma 3 laddove nel disciplinare lo statuto del territorio dei piani territoriali fa espresso riferimento al contributo dei soggetti privati e alla loro partecipazione al procedimento formativo degli atti di governo del territorio, mentre all'art. 8 stabilisce che anche i privati e i cittadini, singoli o associati, al pari dei soggetti pubblici, “partecipano alla formazione degli atti di governo del territorio secondo le disposizioni della presente legge”.

Nel rispetto quindi dei principi e finalità della legge si è riscritto interamente il capo della legge relativo agli istituti partecipativi, dettando agli artt. 36 e ss. una disciplina assai più articolata, diretta a garantire una partecipazione effettiva ed efficace, non limitata alla sola informazione.

La nuova disciplina partecipativa si fonda su quattro novità sostanziali che segnano questo passaggio culturale.

In primo luogo, l'estensione dell'ambito oggettivo e soggettivo della disciplina della partecipazione.

Gli istituti della partecipazione sono estesi a tutti gli atti di governo del territorio elencati all'art. 10, non solo quindi agli strumenti della pianificazione territoriale ma anche a quelli della pianificazione urbanistica e cioè al piano operativo comunale e ai piani attuativi comunque denominati, fino agli accordi di pianificazione.

A questa estensione dell'ambito oggettivo degli istituti della partecipazione corrisponde anche una estensione dell'ambito soggettivo laddove si stabilisce che l'attività informativo/partecipativa è rivolta "ai soggetti interessati" (a cui si fa riferimento nel primo comma dell'art. 36), e anche ai "cittadini" (indicati nei successivi commi 2 e 3).

La partecipazione è dunque intesa nella sua accezione più ampia, non limitata, quindi, ai soli soggetti portatori di aspettative giuridiche qualificate sulle quali l'atto di governo del territorio incide direttamente, come avviene sostanzialmente con le osservazioni sul piano adottato o di regola nel procedimento amministrativo, ma a chiunque indistintamente vi abbia interesse, svincolata quindi anche dal concetto di residenza e di cittadinanza in senso stretto.

In questo senso si parla perciò di "cittadinanza attiva" con ciò facendo riferimento a tutti coloro che hanno un rapporto di fatto con il territorio, anche occasionale; si pensi ai pendolari, ai turisti cd. "mordi e fuggi", ai city users di qualunque tipo, agli studenti fuori sede, e così via.

La seconda novità sostanziale si colloca sul piano procedimentale.

Recependo pienamente l'art. 6 della Convenzione di Aarhus, la Carta di Nizza e la Convenzione europea del paesaggio, si introduce nel procedimento di formazione di ogni atto di governo del territorio l'obbligo della partecipazione nella fase intercorrente tra l'avvio del procedimento e l'adozione, fin dall'inizio cioè del processo decisionale quando le alternative sono ancora praticabili ovvero durante tutto l'iter di formazione dei contenuti del piano, al fine di poter contribuire alla costruzione del processo decisionale del piano.

L'atto di avvio del procedimento deve perciò contenere non solo il nominativo del garante dell'informazione e partecipazione, ma anche il programma dettagliato delle attività di informazione e partecipazione elaborato dal responsabile

del procedimento, che costituisce allegato obbligatorio della delibera di avvio del procedimento.

Sul punto vi è libertà assoluta di forme nell'organizzare il percorso partecipativo secondo tecniche diverse, purchè nel rispetto dei livelli prestazionali e dei livelli partecipativi uniformi.¹²

La terza novità è diretta a garantire l'effettiva incidenza della partecipazione sul processo decisionale.¹³

Si richiede infatti al garante di estrapolare i risultati della partecipazione e sintetizzarli nel rapporto del garante da allegare alla delibera di adozione e al tempo stesso si richiede all'amministrazione procedente già in sede di adozione una motivazione adeguata sulla effettiva incidenza dei risultati della partecipazione sulle decisioni assunte con il piano.

In altri termini, attraverso la motivazione si chiede di documentare l'incidenza effettiva della partecipazione sul processo decisionale del piano di cui parla la convenzione di Aarhus..

La legge regionale precisa infatti che tali esiti devono effettivamente contribuire alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica (art. 36 terzo comma).

In questo sta il significato, l'utilità e l'efficacia di una partecipazione anteriore alla adozione finalizzata a migliorare la qualità dei contenuti del piano.

La quarta novità, conseguente logicamente alle prime tre, è la ridefinizione della figura del garante non solo nel nome ma anche nelle funzioni.

Nella l.r. 5/95 e nella l.r. 1/2005 era definito garante dell'informazione prima e poi garante della comunicazione e già dal nome si comprende che aveva un ruolo di comunicatore che non interviene direttamente nel processo decisionale. Oggi al garante della informazione e partecipazione è affidata la responsabilità della attuazione del programma delle attività di informazione e partecipazione allegato all'avvio di procedimento, ma non è soltanto un "soggetto attuatore".

12 Cfr. M. Maggio, *Teorie e tecniche di partecipazione*, in questo volume.

13 Cfr. D. Poli, *Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione: rafforzare la comunità locale e diffondere istituti di democrazia partecipativa*, in questo volume.

La legge gli affida il compito di estrapolare da tutta questa attività partecipativa posta in essere i risultati, gli esiti della partecipazione a valere quale proposta di contenuto di piano da riportare in un documento ufficiale che è il rapporto del garante da allegare alla delibera di adozione e alla delibera di approvazione e rispetto al quale incombe sull'amministrazione un obbligo di decisione motivata. Parallelamente viene rafforzata la figura del Garante regionale al quale vengono affidati ulteriori compiti, non solo quello di garante per i piani e gli atti di competenza regionale, ma anche un compito di supporto metodologico ai garanti locali, di coordinamento e monitoraggio rispetto allo svolgimento dell'attività di questi ultimi, creando così una rete di garanti locali coordinati dal garante regionale.

L'art. 36 prevede infine la necessità di svolgere un'attività coordinata di partecipazione, in ossequio al principio di non duplicazione e del divieto di aggravio procedimentale, con riferimento ai piani e i programmi soggetti a VAS, per non effettuare partecipazioni inutili o duplicate.

La disciplina della l.r. 65 risulta in tal modo rispondente anche alla l. r. n. 46/2013 sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali, che si pone nel panorama nazionale "all'avanguardia" in punto di partecipazione, essendo *«l'unica in Italia ad essere ispirata al concetto di partecipazione come una "fase" ordinaria del processo decisionale e all'idea che per migliorare la qualità delle decisioni sia necessario che le istituzioni tengano conto e motivino le proprie decisioni rispetto all'esito del processo partecipativo»*.

La nuova disciplina partecipativa della l.r. 65 muove ad alcune considerazioni.

a) Innanzitutto, nella l.r. 65 la partecipazione diventa un metodo che incide nella costruzione del piano, nel processo decisionale del piano, un nuovo modo di formare ed esternare le determinazioni dell'amministrazione e che si pone quale fase procedimentale obbligatoria antecedente l'adozione, per la migliore definizione dei contenuti del piano proprio nel momento della loro elaborazione. La partecipazione diventa terreno di incontro e non di scontro tra amministrazione e collettività, chiamata non a co-decidere, ma a collaborare alla definizione dei contenuti dei piani.

Nella l.r. 65/2014, quindi, la partecipazione è un valore strumentale e non finale, che peraltro assurge ormai nel panorama della legislazione regionale a principio procedimentale, per effetto delle norme internazionali e nazionali sopra richiamate, teso a garantire il diritto del pubblico di partecipare come riconosciuto dalla Convenzione di Aarhus. Si tratta di un tipo di partecipazione che evidentemente si differenzia dalle osservazioni sul piano adottato le quali hanno un carattere individuale e difensivo, costituendo una partecipazione definita in dottrina e giurisprudenza “autoprotettiva”, intervenendo su un piano già formato, ovvero su decisioni già assunte. La partecipazione in questione invece conduce a far emergere istanze e sollecitazioni dei privati a carattere individuale ma anche e soprattutto superindividuale ovvero interessi collettivi e diffusi, anche non necessariamente strutturati e organizzati in associazioni e comitati, tanto da essere definita in dottrina quale “partecipazione democratica”, realizzando cioè una democrazia partecipativa, diversa dalla democrazia diretta o rappresentativa

b) Chiarito il significato e la cogenza di questa disciplina, pare evidente nella l.r. 65 il riconoscimento di una legittimazione partecipativa all'interno del procedimento di pianificazione a quel “chiunque vi abbia interesse”, svincolata quindi non solo da aspettative giuridicamente qualificate, ma anche da qualunque concetto di cittadinanza, ancorandola ad un legame quasi fattuale con il territorio (è il caso degli utenti del territorio, city users, utenti di servizi pubblici, pendolari, turisti, ecc.), e per questo si parla di “cittadinanza attiva”. In ciò si differenzia chiaramente dalla legittimazione partecipativa a livello procedimentale prevista dalla l. 241/90 che è posta a tutela di aspettative giuridicamente qualificate. Ne consegue che a questo tipo di legittimazione partecipativa al procedimento di pianificazione previsto dalla l.r. 65 non corrisponde mai automaticamente una legittimazione processuale, dovendosi indagare a tal fine di volta in volta se sussiste una aspettativa giuridicamente qualificata meritevole di tutela e un interesse ad agire attuale e concreto, come ricostruito dalla giurisprudenza amministrativa.

c) La terza considerazione attiene alla figura del garante della informazione e partecipazione che viene definito in dottrina quale “centro istituzionale di garanzia partecipativa” che si pone come soggetto terzo e imparziale in questo rapporto dialogico tra privati e amministrazione. Il garante diventa quindi una figura istituzionale, prevista a tutti i livelli di governo, che interviene direttamente nel processo decisionale del piano fungendo da “mediatore” tra la collettività e l’amministrazione procedente, nel momento in cui raccoglie, sintetizza e propone all’amministrazione le istanze della collettività, attuando il programma delle attività che l’amministrazione gli consegna. Questa funzione del garante locale, in ragione della sua imprescindibilità all’interno del procedimento di pianificazione, viene sostenuta e accompagnata dal garante regionale al quale vengono affidati compiti di sostegno metodologico e coordinamento, oltre che di monitoraggio, creando così una rete di garanti che dialoga e si confronta.

d) La quarta considerazione riguarda l’incidenza degli esiti della partecipazione nella costruzione del piano.

Nella legge 65 è assolutamente chiaro che l’effettività della partecipazione e quindi la sua incidenza sul processo decisionale del piano non si traduce mai in un obbligo di mero recepimento da parte del pianificatore dei risultati della partecipazione, bensì in una doverosa valutazione dei contributi pervenuti e conseguentemente in un più profondo onere motivazionale del pianificatore in ordine ai contenuti e agli esiti della partecipazione.

La legge introduce infatti l’obbligo di “motivazione adeguata” delle determinazioni assunte dalla amministrazione sugli esiti della partecipazione evidenziati dal garante.

Si tratta di un onere motivazionale che apre scenari nuovi sull’ampiezza della motivazione, risultando inadeguati i tradizionali canoni elaborati dalla giurisprudenza sulla motivazione del piano.

Certamente non può trattarsi di una motivazione “polverizzata”, come definita dalla giurisprudenza, ovvero calata sul singolo contributo, perché sarebbe contraria alla natura del piano di atto amministrativo generale.

Neppure pare costituire una “motivazione adeguata” richiesta dalla legge il solo richiamo alla relazione illustrativa del piano contenente le linee fondamentali del piano, sufficiente invece per motivare il rigetto delle osservazioni sul piano adottato, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza che ha sempre considerato le osservazioni “meri apporti collaborativi.

Più ragionevolmente mi pare “adeguata” quella motivazione che dà conto delle ragioni logico-giuridiche, sotto tutti i profili di sostenibilità ambientale, economico-finanziaria, sociale, che inducono l’amministrazione ad assumere o a non assumere tra i contenuti del piano i risultati della partecipazione evidenziati nel rapporto del garante.

E’ indubbio che a questo ampliamento della motivazione del piano in relazione agli esiti della partecipazione, e che costituisce espressione dell’art. 6 della Convenzione di Aarhus e dell’art. 41 della Carta di Nizza, corrisponde e consegue specularmente l’ampliamento del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo sull’esercizio del potere discrezionale dell’amministrazione, analogamente a quanto già accade in materia ambientale.

3.1. Profili ambientali

Questa nuova concezione della partecipazione come metodo di pianificazione si estende peraltro nella l.r. 65/2014 a tutti i profili, ivi compresi quelli ambientali e paesaggistici.

Più in generale le norme internazionali e comunitarie sopra richiamate prevedono la necessità e l’obbligo degli Stati membri di introdurre la partecipazione del pubblico nelle politiche di pianificazione ambientale e paesaggistica.

Il D. Lgs 152/2006 (cd. Codice dell’ambiente), recependo la normativa comunitaria, ha previsto tra i principi generali all’art. 3 sexies la necessità di garantire l’accesso alle informazioni ambientali e la partecipazione del pubblico a scopo collaborativo, dettando poi una disciplina specifica per la partecipazione all’interno del procedimento di Vas sui piani.

La Regione Toscana con la l.r. 10/2010, in conformità al Codice dell’Ambiente, ha disciplinato il procedimento di Vas prevedendo quindi forme di partecipazio-

ne al suo interno.

Coerentemente, l'art. 36 della l.r. 65/2014 prevede che la partecipazione svolta ai sensi della l.r. 10/2010 nel procedimento di Vas e la partecipazione svolta sul piano ai sensi della l.r. 65/2014 debbano armonizzarsi, evitando duplicazioni e aggravii procedurali, ancorchè non vi sia perfetta coincidenza tra le due discipline partecipative in relazione all'ambito di applicazione.

Ai sensi della l.r. 10/2010, la partecipazione ha ad oggetto tutti e soltanto gli aspetti ambientali.

Ai sensi della l.r. 65/2015, la partecipazione è rivolta a tutti indistintamente, ovvero a chiunque vi abbia interesse, ed ha ad oggetto il piano nella sua interezza sotto tutti i profili, quindi anche sotto i profili ambientali.

In altri termini, la partecipazione svolta in sede di Vas non elimina né limita o esaurisce la partecipazione sui profili ambientali svolta ai sensi della l.r. 65/2014, la quale abbraccia anche obiettivi ambientali ed è rivolta a tutti, a chiunque vi abbia interesse.

Può accadere, come infatti accaduto nel percorso partecipativo del piano operativo del Comune di Prato, che il Comune si trovi costretto in sede di adozione a modificare e ampliare gli obiettivi ambientali definiti nel documento di avvio del procedimento al fine di recepire i risultati del percorso partecipativo svolto ai sensi della l.r. 65/2014 con i bambini delle scuole pratesi, bambini che ovviamente non avevano partecipato in sede di Vas!

Nella pianificazione territoriale e urbanistica quindi la partecipazione sui profili ambientali svolta ai sensi della l.r. 65/2014 parte certamente dallo statuto del territorio di ogni piano territoriale ma arriva fino ai piani urbanistici e ai piani attuativi, senza limiti soggettivi e oggettivi.

La partecipazione svolta ai sensi della l.r. 65/2014 in materia ambientale assume ovviamente caratteristiche più pregnanti nella pianificazione di settore ambientale.

La partecipazione sugli aspetti ambientali, pertanto, deve avvenire ai sensi di entrambe le discipline regionali attraverso un percorso che non comporti duplicazioni e aggravii procedurali, conflueno poi i risultati di entrambi i percorsi

si partecipativi nel rapporto del garante che ne darà atto distintamente.

A questi rilievi di natura procedimentale occorre aggiungere una considerazione di natura sostanziale in relazione al percorso partecipativo.

Il principio dello sviluppo sostenibile, come noto, costituisce il principio cardine del diritto ambientale, dove la sostenibilità si declina in termini di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Più recentemente, si è introdotto in materia ambientale il concetto di economia circolare, ovvero un modello economico di utilizzo delle risorse, basato sul rapporto tra tre soggetti, Stato/comunità/mercato, attraverso il quale attuare il principio dello sviluppo sostenibile.

Lo scopo da perseguire oggi è la creazione di modelli economici basati sulla sostenibilità e circolarità nell'utilizzo delle risorse.

In questo contesto, la partecipazione sui profili ambientali svolta ai sensi della l.r. 65/2014, costruita per migliorare la qualità del processo decisionale, capace di una incidenza effettiva sui contenuti del piano e rivolta al chiunque vi abbia interesse, costituisce il metodo, l'ambito, lo strumento, l'occasione propizia per verificare e costruire insieme tra amministrazione e collettività la sostenibilità e circolarità delle risorse.

Per tali ragioni, la sostenibilità ambientale, economica e sociale si ritiene che costituisca il parametro della motivazione adeguata delle decisioni assunte dall'amministrazione sui risultati della partecipazione in sede di adozione.

3.2. Profili paesaggistici

La Regione Toscana con la l.r. 65/2014, avvalendosi dell'ampio rinvio dell'art. 144 del Codice del Paesaggio, ha dettato una disciplina che attua pienamente i suddetti principi partecipativi contenuti nelle Convenzioni internazionali, sulla spinta peraltro della sentenza n. 182/2006 della Corte Costituzionale relativa alla l.r. 1/2005.

La l.r. 65/2014, infatti, innovando radicalmente rispetto alla l.r. 5/95 e alla l.r. 1/2005, segna un passaggio culturale fondamentale nel metodo di pianificare introducendo sia un nuovo rapporto tra pianificazione territoriale/urbanistica e pianificazione paesaggistica sia la partecipazione della collettività quale fase

procedimentale obbligatoria della pianificazione nell'attuazione congiunta della l.r. 65/2014 e del Piano Paesaggistico approvato nel 2015.

Si passa dalla programmazione ad una gestione partecipata del paesaggio dove la partecipazione paesaggistica avviene, a parere di chi scrive, sia in senso verticale che in senso orizzontale, quale espressione di una nuova visione democratica di paesaggio, fondata su quella nozione dinamica di paesaggio, elaborata da Alberto Predieri negli anni '60.

La l.r. 65 realizza, a parere di chi scrive, una “*partecipazione del paesaggio in senso verticale*”, ovvero tra i vari livelli di governo, nelle cui maglie si inserisce una “*partecipazione nel paesaggio in senso orizzontale*” ovvero con una chiamata della collettività ad ogni livello di governo.

Per comprendere il ruolo della partecipazione della collettività in senso orizzontale, ovvero *nel paesaggio*, occorre perciò comprendere prima il significato della partecipazione *del paesaggio* in senso verticale nella l.r. 65.

La partecipazione del paesaggio, ovvero in senso verticale.

L'entrata in vigore del Codice del Paesaggio e la sentenza della Consulta n. 182/2006 hanno imposto alla Regione Toscana di ripensare il rapporto tra pianificazione territoriale e urbanistica e pianificazione paesaggistica, innovandolo radicalmente.

La l.r. 65 ha optato infatti per un Piano territoriale regionale con valenza di piano paesaggistico, riconoscendo però gli effetti conformativi del piano paesaggistico previsti dall'art. 145 comma 3 e 4 del Codice non solo ai beni paesaggistici, ma alla tutela del paesaggio contenuta nello statuto del territorio del PIT-PPR (artt. 3 e 58).¹⁴

L'art. 6 della l.r. 65/2014 diventa il perno della partecipazione del paesaggio, prevedendo che “*Gli statuti della pianificazione provinciale e comunale si conformano allo statuto del territorio regionale, ai sensi dell'art. 145, co. 4 del*

14 Cfr F. De Santis “*Cap. XIX La pianificazione territoriale sovracomunale e comunale: il modello toscano*”, in F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Giuffrè, 2015, nonché N. Vettori “*Cap. XIV Patrimonio territoriale e paesaggio*”, in F. De Santis (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Giuffrè, 2015

Codice” e che “*lo statuto del territorio costituisce il quadro di riferimento prescrittivo per le previsioni di trasformazione contenute negli atti di governo del territorio di cui agli artt. 10 e 11*” ad ogni livello di governo.

In tal modo lo statuto del territorio del PIT-PPR informa di sé tutta la pianificazione territoriale e urbanistica ad ogni livello di governo seppur con efficacia diversa.

La partecipazione del paesaggio si attua quindi attraverso questa graduale declinazione dello statuto del territorio del PIT nella formazione dello statuto del territorio dei piani territoriali ai vari livelli di governo, con l’efficacia conformativa del piano paesaggistico, realizzando quindi l’integrazione tra paesaggio e governo del territorio, nel rispetto del riparto di competenze delineato dalla Corte costituzionale¹⁵ e dell’art. 5 della Convenzione europea sul paesaggio.

b) La partecipazione nel paesaggio, ovvero in senso orizzontale.

Questa aspirazione democratica si riscontra anche in quella che possiamo chiamare una partecipazione nel paesaggio in senso orizzontale, nel momento in cui la l.r. 65 prevede la partecipazione della collettività nel processo decisionale di qualunque atto di governo del territorio, a partire proprio dalla costruzione dello statuto del territorio in base all’art. 6.

Il vero obbligo partecipativo *nel paesaggio* della lr 65 è quello previsto dall’art. 6 per la formazione dello statuto del territorio del piano territoriale.

Nelle linee guida approvate con DGR 1112 del 16.10.2017 è stato introdotto perciò all’art. 4 l’obbligo di svolgere almeno una forma partecipativa sullo statuto del territorio per i piani territoriali come livello partecipativo uniforme su tutto il territorio regionale.

Occorre chiedersi perciò cosa significa coinvolgere la collettività nella formazione dello statuto del territorio.

La lr 65 riconosce gli effetti conformativi del piano paesaggistico dell’art. 145 comma 3 e 4 del Codice sia ai beni paesaggistici che alla tutela del paesaggio contenuta nello statuto del territorio.

La competenza pianificatoria degli enti locali perciò si esprime innanzitutto

15 Il riferimento è a Corte costituzionale, 5 maggio 2006, n. 182, n. 367 del 2007.

nell'attività di riconoscimento, analisi e disciplina del proprio territorio paesaggisticamente rilevante, orientandone l'esercizio, sia sul piano sostanziale che su quello metodologico, nel rispetto dei contenuti precettivi dello Statuto territoriale del PIT regionale.

Ciascun ente pianificatore perciò dovrà riconoscere - al proprio livello territoriale - gli aspetti morfologici e paesaggistici peculiari e gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, definire le condizioni di trasformabilità (invarianti strutturali di cui all'art. 5, co. 2, che di per sé non costituiscono tutela del paesaggio) e i limiti (l'irreversibilità di cui all'art. 3, co. 3) delle trasformazioni possibili e auspicabili.

Accanto alla tutela del paesaggio e ai beni paesaggistici, vi sono poi nel piano paesaggistico previsioni territoriali ed urbanistiche a valenza paesaggistica che non rivestono gli effetti dell'art. 145 del Codice e che costituiscono obiettivi, principi, criteri e direttive rivolte agli altri enti pianificatori con gli effetti propri di un piano cd. di direttiva, ancorchè con finalità paesaggistiche.

In questo spazio si colloca maggiormente la discrezionalità amministrativa della competenza pianificatoria degli enti locali, chiamati a interpretare e dare attuazione a tali contenuti programmatori e non immediatamente prevalenti ai sensi dell'art. 145 comma 3 e 4 del Codice.

Perciò la partecipazione della collettività avviene nella condivisione sostanziale e metodologica della tutela paesaggistica con spazi maggiori di intervento proprio laddove più ampio è il margine di discrezionalità amministrativa lasciato all'ente locale nella declinazione dello statuto del territorio, dal livello regionale al livello locale.

Si pensi alla costruzione delle invarianti strutturali ma anche al riconoscimento identitario che porta alla individuazione degli elementi costitutivi del patrimonio territoriale

La lr 65 prevede un obbligo di partecipazione solo nell'ambito della pianificazione territoriale in relazione allo statuto del territorio a tutti i livelli di governo. In realtà la possibilità delle amministrazioni di attuare una partecipazione nel paesaggio è molto più ampia.

Da una lettura congiunta del piano paesaggistico approvato e della l.r. 65, scopriamo infatti la partecipazione del pubblico anche rispetto alla parte strategica del PIT.

Il riferimento è ai progetti di paesaggio previsti dal Piano Paesaggistico approvato che costituiscono sostanzialmente piani attuativi di grandi dimensioni tesi appunto ad attuare la parte strategica del PIT.

I progetti di paesaggio regionali nel momento in cui assumono la forma di progetti di territorio di cui all'art 89 della l.r 65, costituiscono a tutti gli effetti atti di governo del territorio regionali con la conseguente applicazione della disciplina partecipativa della l.r 65, e quindi il relativo percorso partecipativo.

Si tratta peraltro di strumenti che costituiscono integrazione del PIT ma che scendono ad un grado di dettaglio proprio di un piano urbanistico¹⁶.

Vi è poi più in generale una partecipazione nel paesaggio, fortemente opportuna, relativa sia alla pianificazione settoriale sia alla pianificazione urbanistica di livello comunale, che le amministrazioni locali possono introdurre nel programma delle attività, al fine per esempio di valutare e condividere con la collettività la coerenza dei progetti di trasformazione urbanistica con lo statuto del territorio.

La partecipazione nel paesaggio quindi parte dalla pianificazione territoriale spingendosi fino alla pianificazione urbanistica e si svolge secondo la disciplina partecipativa della l.r. 65/2014 sopra richiamata che si applica a tutti gli atti di governo del territorio.

Infine, non si può parlare di partecipazione nel paesaggio nella l.r 65 senza richiamare l'art. 59 della l.r 65 il quale disciplina l'Osservatorio del paesaggio prevedendo tra le sue funzioni istituzionali quella di promuovere (lett. d) la partecipazione delle popolazioni alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico nazionale, in attuazione della Convenzione Europea sul paesaggio. La costruzione di una rete di osservatori locali del paesaggio, sulla spinta e coordinati dall'Osservatorio regionale del Paesaggio si rivela quindi essenziale

16 Ve ne sono diversi in corso di predisposizione; il primo già approvato è il progetto di paesaggio delle cd. Leopoldine in Valdichiana.

per l'inesperienza degli enti locali sul punto ed è destinata ad accompagnare la rete dei garanti locali nel realizzare la partecipazione nel paesaggio.

Concludendo, la partecipazione del paesaggio e nel paesaggio nella l.r. 65 avviene sia attraverso la declinazione del paesaggio ai vari livelli di governo dentro lo statuto del territorio sia attraverso il coinvolgimento della collettività nelle scelte paesaggisticamente rilevanti in sede di pianificazione territoriale e urbanistica.

E' evidente che non si tratta solamente di dare attuazione al piano paesaggistico a tutti i livelli di governo in quella verifica di conformità al PIT-PPR che è già un obbligo di legge.

La vera sfida è culturale dal punto di vista oggettivo e soggettivo.

Si tratta infatti di perseguire una visione di paesaggio come volano di turismo, di sviluppo economico e sociale, del fare impresa, in altri termini volano di sviluppo territoriale sostenibile e tale passaggio culturale deve avvenire con il coinvolgimento della collettività nella condivisione delle finalità e contenuti.

Diversamente, ogni amministrazione corre il rischio di incontrare una collettività che percepisce il paesaggio come ostacolo da rimuovere per creare sviluppo. Solo coinvolgendo la collettività all'interno di una visione di paesaggio che sia coerente con la sua nozione dinamica e con una declinazione democratica e perciò partecipata di paesaggio dentro i piani e a tutti i livelli di governo si può sperare di vincere una sfida che è affidata in primis alle amministrazioni e agli osservatori del paesaggio, ma a ben vedere a tutti.

4. La disciplina attuativa

4.1. Il nuovo regolamento regionale n. 4/R: funzioni dei garanti e livelli prestazionali

La disciplina partecipativa della l.r. 65/2014 richiedeva espressamente l'approvazione di un regolamento regionale che definisse i livelli prestazionali e l'approvazione di linee guida che definissero i livelli partecipativi uniformi sul territorio regionale.

Su proposta del Garante regionale, si è pervenuti quindi all'approvazione del nuovo regolamento regionale n. 4/R, approvato con delibera del 14.02.2017 ed entrato in vigore il 18 febbraio 2017, il quale sostituisce il precedente regolamento 39/R.

Diverse le questioni più rilevanti sulle quali il regolamento interviene, recependo istanze pervenute anche da Anci e da altri soggetti nei tavoli di concertazione. Innanzitutto, si offre una definizione di “informazione sugli atti di governo del territorio” e di “partecipazione alla formazione degli atti di governo del territorio”, si definisce il concetto di livelli prestazionali, che vengono individuati in questo regolamento, e di livelli partecipativi che saranno definiti nelle linee guida tese a “garantire uniformi livelli partecipativi adeguati ai contenuti delle diverse tipologie degli atti di governo del territorio”, come previsto dall'art. 36 comma 5 della legge.

L'art. 3 ribadisce che per gli enti locali con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (ovvero solo 40 su 276 Comuni, oltre alle Province e alla Città metropolitana) è obbligatorio nominare stabilmente il garante, indipendentemente dall'attivazione o meno di procedimenti pianificatori.

Per gli enti locali con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti, ovvero 236 Comuni, accogliendo un suggerimento di Anci, il regolamento introduce la facoltà di nominare comunque stabilmente il garante in alternativa alla previsione di legge della nomina legata al singolo atto di governo del territorio e ciò anche in relazione agli obblighi procedurali che il garante acquisisce in forza del medesimo regolamento.

Quanto alla nomina del garante, l'atto di avvio del procedimento individua il garante, sulla base di un atto di nomina che precede l'atto di avvio del procedimento.

Poiché il garante può essere nominato sia all'interno che all'esterno dell'Ente, la procedura di nomina è quella dettata dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, se viene scelto all'interno; se, invece, è scelto all'esterno, si applica la disciplina relativa agli incarichi professionali e il provvedimento di nomina deve essere coerente con le competenze attribuite dal Testo unico enti

locali.

Anche lo svolgimento dell'attività informativa e/o partecipativa può essere affidata all'esterno, in quanto appalto di servizi, a soggetti autonomi e distinti dal garante che hanno una funzione di supporto a quest'ultimo, alla cui competenza esclusiva rimane comunque affidata ai sensi del regolamento n. 4/r sia la responsabilità dell'attuazione del programma sia il rapporto del garante per l'adozione e per l'approvazione del piano.

Quanto alle funzioni del garante e del responsabile del procedimento, il regolamento all'art. 4 pone una linea di demarcazione tra la competenza del responsabile del procedimento chiamato a redigere il programma delle attività di informazione e partecipazione contenuto nell'atto di avvio del procedimento e la competenza del garante al quale è affidata la responsabilità dell'attuazione del programma.

Per garantire una partecipazione effettiva e utile ai contenuti del piano è indispensabile un programma delle attività preciso e dettagliato che non si limiti a enunciazioni astratte ma affidi al garante compiti precisi in termini di attività da svolgere.

Vero è, come ricorda l'art. 4, che il garante adegua le modalità di partecipazione alla diversa scala territoriale di pianificazione, nonché alla dimensione e alla tipologia di interessi coinvolti, ma i "paletti" delle attività sono fissati nel programma dal responsabile del procedimento.

In sintesi, è innanzitutto il programma delle attività che deve rispettare i livelli prestazionali e i livelli partecipativi uniformi.

Al termine delle attività di informazione e partecipazione il garante redige un rapporto dove evidenzia in primo luogo le attività di informazione e partecipazione svolte in attuazione del programma e in secondo luogo i risultati e gli esiti della partecipazione che vengono con ciò sottoposti al responsabile del procedimento affinché l'amministrazione assuma le proprie determinazioni motivando adeguatamente in ordine alla scelta di recepire o meno tra i contenuti del piano gli esiti della partecipazione.

Per evitare equivoci sull'incidenza della partecipazione nel processo decisiona-

le e sulle funzioni del garante, si precisa all'art. 4 comma 5 che il rapporto del garante costituisce un contributo per l'amministrazione procedente al fine di definire i contenuti degli atti di governo del territorio e assumere determinazioni motivate sul punto.

Quanto al rapporto tra garanti locali e garante regionale, la legge 65 crea come una rete di garanti e affida al garante regionale compiti ulteriori di coordinamento, supporto e monitoraggio dell'attività dei garanti locali al fine di garantire l'attuazione della l.r. 65.

Nel regolamento quindi vengono definite le modalità di questo rapporto.

In particolare l'art. 4 comma 8 stabilisce che ogni garante trasmette al garante regionale il programma delle attività, il rapporto finale e la delibera di approvazione a conclusione del procedimento, ma soprattutto entro il 31 dicembre trasmette una relazione sullo stato di attuazione delle attività di informazione e partecipazione per i procedimenti pianificatori pendenti, al fine di consentire il monitoraggio del garante regionale previsto dalla l.r. 65 e dall'art. 12 del regolamento, dovendo poi il garante regionale riferire alla Giunta gli esiti di questo monitoraggio.

L'art. 10 precisa le funzioni di collaborazione e supporto metodologico che il garante regionale assicura ai garanti locali, sia attraverso incontri, seminari, corsi di formazione e convegni a favore dei garanti per una migliore comprensione della funzione e delle tecniche da perseguire, ma anche attraverso l'altra novità, ovvero la conferenza dei garanti prevista dall'art. 11.

La conferenza non si configura come un nuovo organo regionale, ma una modalità procedimentale di raccordo tra garanti locali e garante regionale nella quale emergono criticità vissute nell'esperienza partecipativa, soluzioni per il raggiungimento dei livelli partecipativi, ipotesi di modifica delle linee guida.

Vengono quindi definite nel regolamento le modalità con cui il garante regionale assicura coordinamento e supporto metodologico ai garanti locali e al tempo stesso le modalità attraverso cui il garante regionale raccoglie i dati per svolgere il monitoraggio e riferire alla Giunta.

Viene disciplinato poi il rapporto del garante regionale con l'Autorità della par-

tecipazione.

Nel regolamento si riafferma la piena discrezionalità di ciascuna amministrazione nel definire quale informazione e partecipazione intende svolgere e che quindi deve dettagliare nel programma delle attività, ma si è ancora questa discrezionalità al rispetto dei livelli prestazionali individuati dall'articolo 16 del regolamento nonché alle linee guida approvate dalla Giunta regionale in applicazione di quanto previsto dalla l.r. 65.

Il regolamento quindi individua quali e quanti livelli prestazionali dell'informazione e della partecipazione devono essere rispettati dalle amministrazioni, come richiesto dalla l.r. 65.

In particolare, all'art. 16 si individuano due livelli prestazionali: *“a) disponibilità ed accessibilità degli atti di governo del territorio”, intendendo per accessibilità anche il rendere comprensibile e quindi più trasparente a tutti i contenuti del piano; “b) attivazione di momenti di discussione e confronto con i cittadini ed i soggetti interessati, in assemblee, in incontri per gruppi di interesse specifici, ed anche in via telematica, finalizzati alla formulazione di proposte di contenuto per gli atti di governo del territorio”.*

Di questo secondo livello prestazionale vale evidenziare la facoltà di realizzare una partecipazione digitale ovvero informatica che dovrebbe quantomeno costituire la base di partenza per i successivi incontri pubblici.

Le forme e modalità dell'informazione e della partecipazione devono quindi essere individuate da ciascun ente in relazione alla diversa scala e tipologia di atto di governo del territorio, ma sempre e comunque nel rispetto dei livelli prestazionali fissati dal regolamento nonché dei livelli partecipativi uniformi sul territorio regionale definiti nelle linee guida.

4.2. Le linee guida del 2017: i livelli partecipativi uniformi

Sempre nel 2017 sono state approvate con DGR n. 1112 del 16.10.2017, su proposta del Garante regionale, le linee guida sui livelli partecipativi uniformi su tutto il territorio regionale.

Le linee guida sono state redatte, come auspicato dagli enti locali, con l'intento

di fornire poche norme, chiare e certe, rispettando le quali si rispettano anche i livelli prestazionali fissati dal regolamento, in un'ottica perciò di semplificazione e sostegno metodologico ai Comuni.

In altri termini, il rispetto degli art. 3, 4 e 5 delle linee guida costituiscono la base di partenza di qualunque percorso partecipativo da predisporre per un atto di governo del territorio che può e deve poi ovviamente essere ampliato in base alla scala e tipologia di piano, alla rilevanza, alla complessità dello stesso.

L'art. 3 in particolare prevede quattro livelli partecipativi uniformi che costituiscono un livello minimo essenziale per tutti gli atti di governo del territorio: la creazione della pagina web del garante sul sito dell'amministrazione procedente con l'indirizzo di posta elettronica del garante, un documento di sintesi non tecnica dei contenuti del piano per renderlo più accessibile e comprensibile, una forma di partecipazione digitale e almeno un incontro.

Sulla pagina web del garante devono quindi essere pubblicati l'indirizzo di posta del garante, il documento di sintesi, il programma delle attività di informazione e partecipazione.

Devono poi essere pubblicati tutti gli atti pubblici del procedimento pianificatorio e deve darsi adeguata informazione del percorso partecipativo in atto.

La partecipazione digitale, oltre che sommamente opportuna in tempi di pandemia, in tempi ordinari ha comunque lo scopo di raggiungere formalmente chiunque vi abbia interesse e consentirgli di inviare un contributo senza la necessità di dover partecipare necessariamente ad un incontro pubblico.

La previsione di almeno un incontro, indicato all'art. 3 come livello partecipativo uniforme, è stata individuata come livello partecipativo minimo da attuarsi comunque anche per quei piani di piccole dimensioni, minimo carico urbanistico o comunque minima rilevanza.

Vi era infatti la consapevolezza che le linee guida si applicano tanto ai piani regionali quanto ai piani attuativi di minime dimensioni e di minimo impatto urbanistico, dovendosi conciliare quindi l'esigenza di un livello partecipativo che non costituisca aggravio procedimentale (e la l.r. 65/2014 all'art. 36 ribadisce il divieto di aggravio procedimentale) e di una partecipazione adeguata alla scala

e tipologia di piano.

Ciò significa che la previsione di almeno un incontro pubblico costituisce il livello partecipativo minimo, lo standard minimo come incontri pubblici, da attuarsi sempre e da incrementare e adeguare ad un numero di incontri pubblici adeguato base alla scala e tipologia di piano.

La valutazione della adeguatezza del numero di incontri è affidata ovviamente alla amministrazione procedente e declinata nel programma delle attività.

L'art. 4 prevede un livello partecipativo uniforme aggiuntivo (rispetto a quelli dell'art. 3) per gli atti di pianificazione territoriale, l'art. 5 ne prevede uno aggiuntivo (rispetto a quelli dell'art. 3) per gli atti di pianificazione urbanistica.

Si è voluto con ciò semplificare in base alla tipologia dell'atto di pianificazione in considerazione del fatto che queste linee guida si applicano tanto per un piano attuativo di piccole dimensioni quanto per un piano regionale di settore.

Con questi due atti approvati nell'anno 2017 è stato quindi completato il quadro normativo regionale sulla partecipazione nel governo del territorio, prima dell'entrata a regime della L.R. 65, ovvero entro novembre 2017.

La disciplina partecipativa della lr 65, così ricostruita, quindi, costituisce piena attuazione sia delle convenzioni internazionali e norme comunitarie citate, sia dei principi costituzionali e norme nazionali sopra richiamate, ma anche di quanto espresso dalla giurisprudenza del Tar Toscana in relazione alla lr 1/2005, divenendo parametro di legittimità amministrativa di ogni atto di adozione e approvazione dell'atto di governo del territorio di cui all'art. 10 o delle sue varianti.

5. La modifica legislativa del 2019

Nel 2019 è stata proposta dal Garante regionale una modifica della l.r. 65/2019, sulla base delle sollecitazioni pervenute dai garanti locali e dagli enti locali in merito all'applicazione della disciplina partecipativa ai piani attuativi di minime dimensioni.

Veniva in particolare segnalata l'esigenza di semplificazione dell'attività partecipativa in relazione ai piani attuativi di piccole dimensioni o di minore impatto

per i quali l'attività partecipativa prevista della normativa regionale sopra citata poteva risultare in alcuni casi un aggravio procedimentale al quale non si ricollegavano particolari vantaggi.

Alcuni proponevano l'eliminazione degli obblighi partecipativi per tutti i piani attuativi.

Si trattava quindi di contemperare l'esigenza di semplificazione amministrativa con la garanzia partecipativa riconosciuta alla collettività dalla l.r. 65/2014.

Occorreva dunque individuare un criterio oggettivo che rendesse detta attività partecipativa facoltativa e non obbligatoria in relazione ad alcuni piani attuativi e che detto criterio dovesse verificarsi caso per caso.

E' stato individuato quindi il criterio dei "piani attuativi non soggetti a Vas" quale discrimine tra i piani per i quali la partecipazione è facoltativa e quelli soggetti a Vas per i quali la partecipazione è obbligatoria.

Questo parallelismo pare rientrare, del resto, nella stessa logica dello stesso art. 36 della l.r. 65/2014, laddove impone di coordinare la partecipazione di cui alla l.r. 65/2014 con quella svolta nell'ambito della Vas ai sensi della l.r. 10/2010, al fine di evitare duplicazioni e aggravii procedimentali.

Tutte le attività di informazione e partecipazione, difatti, svolte ai sensi delle diverse discipline regionali (l.r.65/2014, l.r. 10/2010, l.r. 1/2015) devono coordinarsi e confluire nel rapporto del garante.

L'assenza della attività partecipativa propria della Vas può costituire per il Comune un indice di ininfluenza o irrilevanza dell'attività partecipativa svolta ai sensi della l.r. 65/2014.

Si tratta comunque di una valutazione di competenza del Comune da svolgersi caso per caso che giustifica quindi l'individuazione della facoltà e non dell'obbligo in capo al Comune per la valutazione di assoggettabilità del piano attuativo alla attività partecipativa propria della l.r. 65/2019, al pari di quanto accade per la Vas.

La ratio della proposta di modifica legislativa per i piani attuativi non soggetti a Vas del resto è identica a quella dell'art. 3 delle linee guida in relazione alla previsione di almeno un incontro pubblico: semplificazione amministrativa, divieto

di aggravio procedimentale e facoltà del Comune di incrementare le modalità partecipative sulla base di una valutazione discrezionale in ordine al coinvolgimento della collettività.

Rimangono in ogni caso fermi gli obblighi informativi dell'intero procedimento di pianificazione, da cui discende il permanere della necessità di nomina del garante locale.

La proposta di modifica legislativa è stata dunque accolta e recepita nell'art. 3 della l.r. 69/2019 con il quale viene introdotto il comma 2bis all'art. 36 della l.r. 65/2014 del seguente tenore: *“E' facoltà del Comune assoggettare i piani attuativi non sottoposti a Vas ai sensi della l.r. 65/2014 alle attività di partecipazione previste dalla presente legge, dal regolamento attuativo e dalle linee guida regionali. Restano fermi gli obblighi di informazione previsti dalla normativa suddetta.”*

6. L'attuazione della l.r. 65/2014 nel quinquennio: il monitoraggio sull'attività delle amministrazioni locali

La l.r. 65/2014 affida al Garante regionale la funzione di monitoraggio sulla attività degli enti locali quale esito della funzione di coordinamento e supporto metodologico ai garanti locali.

Il regolamento regionale n. 4/R/2017 ha disciplinato le modalità attuative di queste funzioni ovvero il rapporto tra Garante regionale e garanti locali, prevedendo altresì che il Garante regionale annualmente relazioni alla Giunta Regionale entro il 30 aprile sullo stato di attuazione della l.r. 65/2014 in merito.¹⁷

Il primo monitoraggio 2017 relativo all'anno 2016 aveva evidenziato la necessità e urgenza di ricondurre l'attività delle amministrazioni locali, ovvero tanto del responsabile del procedimento che elabora il programma delle attività quanto del garante locale chiamato ad attuarlo, ad una piena coerenza e conformità con il dettato della l.r. 65/2014 e con il regolamento 4/R del 14.2.2017, risultando solo il 10% dei 46 documenti inviati conforme alla normativa vigente.

¹⁷ Si rinvia alle relazioni sul monitoraggio 2017, 2018, 2019, 2020, pubblicate sulla pagina web del garante regionale

Si era rilevato infatti che, al di là del panorama variegato e contraddittorio relativo agli atti di nomina dei garanti (delibere consiliari, delibere di giunta, determinazioni dirigenziali, decreti sindacali), emergeva una generale incompletezza e non perfetta corrispondenza dei programmi delle attività e dei rapporti dei garanti alle previsioni della l.r. 65/2014 per ciò che concerne l'attività di partecipazione, salvo alcune eccezioni.

Nel monitoraggio 2017, infatti, i programmi delle attività di informazione e partecipazione, che devono essere contenuti nell'atto di avvio del procedimento, in alcuni casi diftavano del tutto, in gran parte si risolvevano in una enunciazione di criteri, propositi o elenco di possibilità, raramente in un vero programma preciso e dettagliato delle attività che devono essere attuate da parte del garante. Laddove era presente, spesso il programma e di conseguenza il rapporto del garante atteneva alla attività di informazione e solo in alcuni casi specificava le modalità e i tempi della partecipazione.

I rapporti dei garanti, salvo alcuni casi, si limitavano a ripercorrere il procedimento e a comunicare l'assolvimento degli obblighi di pubblicità.

Laddove veniva effettuata una partecipazione, il rapporto del garante si limitava a ripercorrere le iniziative poste in essere, difficilmente enucleava gli esiti della partecipazione ovvero il contributo per la formazione dei contenuti del piano rispetto ai quali l'amministrazione deve compiere le proprie scelte motivando adeguatamente.

Tale carenza e incompletezza dei programmi delle attività e dei rapporti dei garanti, emersa nel monitoraggio 2017 relativo all'anno 2016, si rifletteva anche sulla legittimità del procedimento amministrativo e in via derivata sul provvedimento finale di adozione e approvazione dell'atto di governo del territorio.

L'impostazione radicalmente nuova dettata dalla l.r. 65/2014 imponeva un cambio di rotta nelle attività di informazione e partecipazione, iniziando da una corretta elaborazione dei programmi delle attività contenuti nell'atto di avvio del procedimento e concludendo con un rapporto del garante che desse conto delle effettive e concrete attività di informazione e partecipazione svolte in attuazione del programma, enucleando gli esiti dei contributi pervenuti da sotto-

porre all'amministrazione in sede di adozione dell'atto di governo del territorio e rispetto ai quali l'amministrazione deve compiere le proprie scelte motivando adeguatamente.

L'intensa attività di coordinamento e supporto metodologico organizzata dal 2017 fino ad oggi¹⁸ dal Garante regionale a favore prioritariamente degli enti locali ha condotto ad un sostanziale miglioramento sul piano quantitativo e qualitativo dei documenti inviati dagli enti locali, come emerso già nel monitoraggio 2018.

Dal monitoraggio 2018 risulta che sono stati inviati nel 2017 n. 111 documenti, di cui il 70 % conforme alla disciplina vigente, medio tempore completata, a fronte di n. 46 documenti inviati nel 2016, di cui solo il 10% risultava perfettamente coerente con la disciplina regionale.

Quasi tutti i programmi delle attività rispecchiavano la l.r. 65 e il regolamento regionale, non limitandosi a enunciare principi e propositi ma dettagliando le attività di informazione e partecipazione.

Conseguentemente, anche i rapporti dei garanti davano atto non solo delle attività di informazione, ma anche delle attività di partecipazione effettivamente svolta.

Nei rapporti tuttavia si registrava ancora una difficoltà a estrapolare i risultati della partecipazione da presentare al responsabile del procedimento, a valere quale proposta di contenuto di piano, affinché l'Amministrazione procedente valuti, decida in merito ai risultati e motivi adeguatamente come previsto dalla l.r. 65.

Tale aspetto risulta imprescindibile in quanto costituisce lo scopo al quale tende tutta l'attività di partecipazione come concepita e disciplinata nella l.r. 65.

Valutare, decidere e motivare adeguatamente in sede di adozione sui risultati della partecipazione comporta l'esercizio maturo e consapevole della discrezio-

18 La Regione, tramite il Garante Regionale, ha organizzato e realizzato una intensa attività formativa (tre edizioni annuali del corso di formazione che hanno coinvolto 1500 persone), convegni, la conferenza dei garanti, nonché una costante attività di consulenza attraverso incontri personali con l'ufficio del Garante regionale da parte dei garanti locali in relazione alla comprensione del quadro normativo regionale sulla partecipazione e le tecniche di partecipazione.

nalità amministrativa da parte del pianificatore, mentre la partecipazione a volte viene percepita da parte degli enti locali come una indebita ingerenza nelle scelte discrezionali dell'ente pianificatore, altre volte quale strumento di acquisizione del consenso i cui risultati devono perciò essere recepiti pedissequamente.

Entrambe le prospettive tuttavia non rispondono all'ottica della l.r. 65.

Di qui la necessità e la richiesta avanzata da parte degli enti locali di proseguire l'attività di formazione sulla l.r. 65, sul regolamento e sulle linee guida, estendendola non solo a garanti e responsabili del procedimento ma anche agli amministratori locali, nonché agli ordini professionali, dovendo il professionista esterno incaricato essere coinvolto nel percorso partecipativo.

L'attività formativa svolta in collaborazione con Anci Toscana e gli Ordini professionali e i convegni organizzati anche con l'Osservatorio regionale sul paesaggio sulla partecipazione hanno veicolato una "cultura della partecipazione". Nel monitoraggio 2019, relativo agli atti adottati e inviati nell'anno 2018, sono stati esaminati n. 166 documenti inviati, di cui il 90% sostanzialmente coerenti con la disciplina vigente.

Dall'analisi degli atti degli enti locali sopra indicati è emerso un elevato miglioramento della quantità e qualità di documenti prodotti che attestano una nuova assunzione di consapevolezza e responsabilità degli enti locali nel rispetto della disciplina partecipativa regionale in relazione al governo del territorio, all'ambiente e al paesaggio.

Il monitoraggio 2020 ha esaminato infine n. 145 documenti inviati nel 2019, dei quali il 94% è risultato sostanzialmente coerente con l'impianto normativo della l.r. 65/2014, del regolamento 4/r/2017 e con le Linee Guida del 2017, confermando quel progressivo miglioramento quantitativo e qualitativo degli atti raggiunto negli anni e riportato nei vari monitoraggi.

In via generale risulta raggiunta una legittimità amministrativa sul piano procedimentale, in termini di costruzione del percorso partecipativo coerentemente con la disciplina partecipativa vigente.

Viene sempre predisposto il programma delle attività di informazione e partecipazione nel rispetto del quadro normativo; l'attività informativa e partecipativa

prevista nel programma viene svolta effettivamente e all'esito di questa il rapporto del garante viene predisposto e allegato alla delibera di adozione.

Il margine di miglioramento, che si individuava già nel monitoraggio 2019, riguardava non tanto l'effettività quanto l'efficacia della partecipazione, ovvero la capacità di rendere all'interno della funzione di governo del territorio i risultati della partecipazione efficacemente incidenti sul processo decisionale di piano, in termini di esternazione e motivazione nel processo decisionale delle decisioni assunte dall'amministrazione precedente rispetto ai risultati della partecipazione enucleati nel rapporto del garante.

L'altro margine di miglioramento riguardava l'incidenza della partecipazione sui profili ambientali e paesaggistici sia relativamente alla parte statutaria dei piani territoriali sia relativamente alla pianificazione urbanistica e settoriale, seppur con efficacia diversa.

Profili che incidono sulla legittimità sostanziale del percorso partecipativo essendo tutta l'attività informativa e partecipativa rivolta e finalizzata ad un unico scopo previsto espressamente dalla l.r. 65, in recepimento dell'art. 6 della Convenzione di Aarhus, ovvero l'incidenza effettiva della partecipazione sul processo decisionale di piano.

7. Le sfide ancora aperte e le prospettive di riforma

Alla luce dell'ultimo monitoraggio, occorre chiedersi in questa sede quali siano le sfide ancora aperte, le ragioni sottese e conseguentemente le prospettive di riforma.

La l.r. 65/2014 contiene obblighi partecipativi di particolare ampiezza e profondità sul piano oggettivo e soggettivo che costituiscono, peraltro, parametro di legittimità amministrativa di tutti gli atti di governo del territorio.

Fin dal 2016, la Regione Toscana, tramite il Garante regionale, ha quindi accompagnato le amministrazioni locali da un lato garantendo una formazione continua sul territorio, dall'altro assicurando ove possibile anche una semplificazione normativa da questi auspicata (livelli prestazionali ampi nel regolamento, linee guida con livelli partecipativi minimi, modifica legislativa del 2019)

che rendesse raggiungibile l'obiettivo partecipativo della l.r. 65/2014.

Allo stato, si può ritenere raggiunta in via generale una legittimità formale del percorso partecipativo ovvero dell'iter procedimentale.

Allo stesso tempo si ritiene che debbano essere maggiormente perseguiti quei profili che incidono sulla "legittimità sostanziale" del percorso partecipativo attraverso quello snodo fondamentale dato dal "combinato disposto previsto nell'art. 36 della l.r. 65/2014", ovvero i risultati della partecipazione espressi nel rapporto del garante a valere quale proposta di contenuto di piano da un lato e dall'altro la decisione motivata sui risultati della partecipazione espressa nella delibera di adozione dall'amministrazione precedente.

In altri termini, la capacità di rendere all'interno del procedimento pianificatorio i risultati della partecipazione effettivamente ed efficacemente incidenti sul processo decisionale di piano, in termini di esternazione dei risultati nel rapporto del garante e al tempo stesso corrispondente decisione e motivazione espressa dall'amministrazione nel processo decisionale rispetto ai risultati della partecipazione.

La sfida, sotto tale profilo, pare ancora aperta nel realizzare una piena conformità sostanziale, oltre che formale, alla l.r. 65 e prima ancora alla Convenzione di Aarhus, alla Convenzione Europea del Paesaggio e alla Carta di Nizza.

La seconda sfida ancora aperta, a parere di chi scrive, consiste nel realizzare la partecipazione del paesaggio e nel paesaggio a partire da una concezione democratica di paesaggio inteso come volano di sviluppo sostenibile, non limitata alla sola verifica di conformità al Piano paesaggistico.

Questa sfida si esprime non solo nella costruzione dello statuto del territorio dei piani territoriali, per il quale sussiste un espresso obbligo partecipativo non ancora pienamente compreso (art. 6 della l.r. 65/2014), ma anche nella costruzione di altri strumenti di pianificazione, dai progetti di paesaggio regionali ai piani urbanistici comunali.

La terza sfida, ancora aperta, attiene ai profili ambientali, ovvero alla costruzione della partecipazione come strumento di verifica della sostenibilità e circolarità delle risorse e conseguentemente l'assunzione sempre maggiore del principio

dello sviluppo sostenibile quale cardine della motivazione adeguata delle decisioni assunte dall'amministrazione sui risultati della partecipazione.

Le ragioni per cui dette sfide possono considerarsi ancora aperte sono molteplici e di diversa natura e pare doveroso esaminarle per indicare prospettive di riforma.

In primo luogo vi è una ragione culturale.

L'attività partecipativa, per sua natura, può prestarsi a varie finalità: si pensi a quella di strumento di acquisizione del consenso, come pure quella di marketing territoriale, o altre.

Sono finalità di per sé legittime sul piano politico e culturale ma diverse ed ulteriori rispetto a quella prevista dalla l.r. 65/2014, ovvero di introdurre la democrazia partecipativa nella costruzione del processo decisionale di piano con la "pretesa" di incidere sullo stesso, salvaguardando al tempo stesso l'ampiezza della discrezionalità del potere pianificatorio.

Tale finalità implica in primis una trasparenza della amministrazione sui limiti e vincoli che lo stesso potere discrezionale incontra rispetto al piano specifico, la capacità quindi di orientare in maniera utile ed efficace i contributi partecipativi sugli spazi di discrezionalità amministrativa e infine l'esercizio maturo e consapevole della discrezionalità amministrativa da parte del pianificatore sia nel decidere sui risultati della partecipazione che nel motivare espressamente.

Nel suo complesso questa attività implica una volontà politica forte e precisa di costruire insieme il processo decisionale, di mettersi in discussione ascoltando e condividendo con il territorio le criticità e di decidere e motivare senza la paura di non poter soddisfare tutti.

Sotto questo profilo, dunque, si rileva una resistenza o difficoltà culturale delle amministrazioni nel perseguire pienamente l'ampiezza e la profondità di contenuto degli obblighi partecipativi della legge regionale.

In secondo luogo vi è una ragione strutturale.

La partecipazione così come concepita nella l.r. 65/2014 e con particolare riferimento alle tre sfide ancora aperte implica competenze e professionalità specifiche ed elevate dal punto di vista tecnico che non sono frequenti all'interno delle

amministrazioni locali e neppure facilmente reperibili sul mercato.

Non sono sufficienti a tal fine profili professionali legati alla comunicazione (facilitatori, giornalisti, mediatori culturali o sondaggisti), dovendo l'amministrazione (il garante, il rup, il progettista, l'amministratore, ecc.) tradurre alla collettività in maniera comprensibile contenuti altamente tecnici del piano, spiegare limiti e vincoli, acquisirne i contributi e ritradurli in termini di pianificazione e progettazione territoriale e urbanistica, anche sul piano paesaggistico e ambientale, all'interno del rapporto del garante.

La mancata fioritura degli Osservatori locali sul paesaggio peraltro ha lasciato soli i garanti locali nella realizzazione della partecipazione paesaggistica.

Ciò implica molto spesso la necessità di affidare a professionisti esperti esterni all'ente detti compiti per la strutturale carenza di risorse umane interne all'amministrazione dotate di competenza e professionalità specifica sia sul piano della comunicazione che sul piano delle competenze urbanistiche.

In terzo luogo vi è una ragione economica.

Detta attività partecipativa, per le ragioni suddette, implica un impegno di risorse economiche per l'attività di informazione e comunicazione, per la realizzazione del percorso partecipativo e per il reperimento di professionalità e competenze specifiche, spesso inesistenti soprattutto nei Comuni medio-piccoli (236 Comuni hanno una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti).

Le risorse di bilancio da destinare alla partecipazione in realtà non costituiscono spese obbligatorie per legge o per contratto, bensì spese discrezionali che spesso vengono ridotte soprattutto per garantire servizi alla persona.

E l'attuale situazione di emergenza sanitaria, che aggraverà i bilanci degli enti locali, indurrà ancor più verso detta riduzione per garantire servizi prioritari alla collettività.

Molti Comuni negli anni passati hanno attinto alle risorse della Autorità per la partecipazione che negli anni peraltro ha preferito utilizzare un criterio premiale dell'innovatività del percorso partecipativo, piuttosto che realizzare un finanziamento "diffuso", anche in ragione della progressiva riduzione di risorse.

Esperienze qualificanti di percorsi partecipativi si sono riscontrate, a dire il

vero, più diffusamente in relazione a P.S.I. e a P.I.U., per i quali i Comuni hanno attinto a finanziamenti regionali assegnati tramite bando che individuava tra i criteri di attribuzione del punteggio anche il percorso partecipativo.

E' evidente quindi che la carenza di risorse umane ed economiche ed una volontà politica e/o culturale a volte incerta possono indurre le amministrazioni a costruire una partecipazione tesa al rispetto di una legittimità formale ovvero sul piano procedimentale, ma non diretta a quella piena legittimità sostanziale che implica investimenti di risorse umane ed economiche, tempo e soprattutto esercizio pieno del potere discrezionale.

Il rischio dunque è quello di assistere ad un “appiattimento verso il basso”, ovvero alla costruzione di percorsi partecipativi adeguati a livelli prestazionali e livelli partecipativi uniformi minimi, quasi a realizzare un adempimento burocratico.

In questo contesto la prospettiva di riforma pare evidente: o si sostiene da un punto vista culturale ed economico l'attività partecipativa degli enti locali come prevista dalla l.r. 65/2014 oppure occorre ripensare il regime giuridico della democrazia partecipativa così come prevista nella l.r. 65/2014.

La lr 65/2014 ha procedimentalizzato la partecipazione, a differenza di altre Regioni, introducendo obblighi informativi e partecipativi nel procedimento pianificatorio e la “pretesa” di incidenza dei risultati della partecipazione sul processo decisionale di piano ovvero in termini di decisione adeguatamente motivata sugli stessi, a partire proprio dallo statuto del territorio.

A normativa invariata, i nuovi obblighi informativi e partecipativi previsti dalla l.r. 65/2014 impongono quindi la previsione di strumenti di sostegno agli enti locali in termini di formazione continua e finanziamenti che consentano agli stessi il reperimento di risorse umane e economiche necessarie per la costruzione di una partecipazione rispondente in termini di legittimità formale e sostanziale.

Diversamente occorre ripensare il regime giuridico della democrazia partecipativa espresso nella legge regionale sul governo del territorio in Toscana al fine di garantire l'effettivo esercizio dei macro-diritti di libertà.

Del resto, i macro-diritti di libertà che costituiscono il fondamento costituzio-

nale della democrazia partecipativa sono garantiti proprio dalla applicazione dell'art. 3, comma 2, della Costituzione il quale impegna alla rimozione degli ostacoli che impediscono l'esercizio pieno di tali diritti.

Ed entrambe le prospettive di riforma sopra evidenziate si collocano nel solco dell'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Capitolo 3

Incidenza della partecipazione negli strumenti di pianificazione: rafforzare le comunità locali e diffondere istituti di democrazia partecipativa

di Daniela Poli

Premessa

Il presente contributo riflette sul nesso fra pianificazione e partecipazione a partire da alcuni punti salienti della legge 65/2014 sul Governo del Territorio della Regione Toscana. Alcune innovazioni della legge rappresentano infatti elementi centrali per rendere efficace la partecipazione nel contesto della pianificazione includendo un ventaglio molto ampio di soggetti, in particolare gli abitanti.

Evidenzio tre fattori che sorreggono l'impalcato legislativo:

- Passaggio dall'urbanistica al governo di territorio;
- Centralità dello statuto del territorio come relazione fra comunità insediata e contesto di vita;
- Partecipazione come inclusione fondativa degli abitanti nelle scelte di pianificazione.

1. Passaggio dall'urbanistica al governo del territorio

Il processo di sostituzione dell'Urbanistica col Governo del territorio - inaugurato con la legge 5/95, che ha preso coraggiosamente avvio ancor prima della Riforma del titolo V della Costituzione del 2001 art. 117 - trova ampio compimento nell'attuale legge 65/2014. Con la legge 65 si assiste infatti al passaggio rilevante dal controllo (tecnico) degli "usi del suolo" al governo (partecipato) della complessità del territorio.

Questo cambiamento non è puramente terminologico, ma sostanziale, e assume un valore particolare nel momento drammatico della pandemia che stiamo vivendo in questi giorni.

Come noto l'urbanistica moderna nasce dalla spinta alla regolazione urbana portata dall'incessante e caotico sviluppo delle città del XIX secolo, con l'obiettivo di ridurre i disagi e le disfunzioni causati dalla grande trasformazione industriale. Negli obiettivi del suo ideatore, Ildefonso Cerdà, la nuova scienza dell'*urbanizzazione* non è finalizzata a costruire città o tessuti urbani, quali espressione di contesti locali e di identità storiche, ma edifica nuove forme insediative che rispondono a principi generali. L'urbanistica è per Cerdà "l'insieme degli atti

che tendono a creare un raggruppamento di costruzioni e a regolarizzare il loro funzionamento” (Cerdá 1984, 82). Da vari interventi settoriali (igiene pubblica, edilizia, infrastrutture) si iniziarono a comporre i primi “piani urbanistici” che si sono concentrati progressivamente sull’interpretazione funzionalista dei fenomeni. Una delle ragioni, forse la più importante del successo dell’imperante pensiero funzionalista è che la sua applicazione ha reso il fare urbanistica molto lineare, specialmente nel settore della cosiddetta pianistica con l’utilizzo di poche e semplici regole. La cultura funzionalista emerge palpabile dalle parole di Le Corbusier che inneggia alla civiltà delle macchine nel suo brillante testo del 1946, *La maniera di pensare l’urbanistica*: “All’artigianato subentra l’industria, all’artigiano la macchina manovrata da un operaio o da un manovale; l’unità della famiglia s’infrange: ogni mattina il padre, talvolta la madre, la figlia, il figlio se ne vanno ognuno per conto proprio a guadagnarsi da vivere, ciascuno verso destini diversi, a volte nettamente contrastanti. La rottura dell’aspetto tradizionale dei rapporti umani, fondati sulla fiducia, è dimostrato da questa constatazione d’importanza decisiva: oggi chi consuma non conosce più colui che ha prodotto. Nessuno dei criteri di giudizio d’un tempo può servire oggi a valutare il comportamento di una società ormai strappata alle sue tradizioni e che ha mosso i primi passi nelle distese ignote di una nuova civiltà meccanizzata” (Le Corbusier 1970, 21).

In questa visione semplificata la complessità e profondità integrata del territorio scompare, ridotta a pura superficie dove ogni trasformazione è resa possibile. La semplificazione si estende anche alla modalità con cui si costruisce la conoscenza utile per il piano, ristretta al dominio esperto della tecnica che esclude i saperi non esperti degli abitanti. I cittadini sono percepiti come un orpello inutile che si inserisce fra tecnici e proprietari - i due riferimenti riconosciuti della legittimità del piano - e sono chiamati, non senza fastidio, a dare la propria opinione solo nella fase delle osservazioni: momento vissuto come un sofferto rituale, da cui difendersi con ripetitive risposte¹.

Il concetto di governo del territorio riapre alla complessità, alla profondità temporale, geologica, storica, ambientale, sociale e di senso dei luoghi della vita.

La nuova dimensione richiede in primo luogo la comprensione di che cosa sia il territorio (che non è urbanizzazione o pura superficie isotropa) per immaginare successivamente un progetto di trasformazione.

Questa importante trasformazione trova compimento nella legge 65 che arriva ad anteporre al concetto di “risorsa territoriale” quello di “patrimonio territoriale” organizzato nelle quattro strutture e nelle relative invarianti², che costituisce il quadro di riferimento materiale e immateriale per il suo utilizzo nell’ottica della sostenibilità.

La legge lega dunque strutturalmente il governo del territorio, riferito “agli interessi collettivi e alla sostenibilità nel tempo”, (art. 2) al patrimonio territoriale che la legge intende valorizzare definendolo al tempo stesso come “bene comune e [come] l’uguaglianza di diritti all’uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future” (art. 1).

Appare perciò chiaro che la struttura della legge si rivolge agli interessi collettivi e non agli interessi privati avendo come obiettivo prioritario la valorizzazione del patrimonio territoriale quale bene comune.

Il patrimonio territoriale è definito “l’insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani, di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità” (art. 3 comma 1). La comunità insediata rappresenta dunque il riferimento principale per la presa in carico e la cura del territorio e non certo un orpello da marginalizzare.

2. Centralità dello statuto del territorio come relazione fra comunità insediata e contesto di vita

L’introduzione nella legge del concetto di “statuto del territorio” segnala la rottura con la cultura dell’urbanistica funzionalista, orientata all’espansione e all’urbanizzazione non curante dell’identità dei luoghi. Evocare il concetto di “statuto”, i principi fondamentali di un’organizzazione sociale, collegandolo al

territorio, significa dare “diritto ai luoghi”, significa riconoscere che esiste qualcosa di diverso da una superficie dove è possibile fare qualsiasi cosa. Questo passaggio si colloca molto in sintonia con la Convenzione Europea del Paesaggio, che conferisce alla popolazione il diritto al godimento paesaggio, anche laddove il paesaggio oggi non esiste. Si tratta di leggi lungimiranti che sospingono verso il progetto sociale.

Lo statuto del territorio rappresenta il meccanismo fondamentale che la legge individua per governare il territorio quale bene comune in stretta relazione col piano paesaggistico (Marson 2016). “Lo statuto del territorio costituisce l’atto di riconoscimento identitario mediante il quale la comunità locale riconosce il proprio patrimonio territoriale e ne individua le regole di tutela, riproduzione e trasformazione” (art. 6, comma1). L’articolo evidenzia e mette in tensione due elementi: la comunità locale, che è l’attore collettivo del riconoscimento e dell’individuazione delle regole di tutela e riproduzione, e il *patrimonio territoriale* che si è originato nel tempo lungo della storia quale prodotto della coevoluzione fra natura e cultura (Magnaghi 2010, Norgaard 1994). Il patrimonio territoriale non esiste infatti se non c’è una comunità che se ne occupa per garantire la sua riproduzione e il suo accrescimento. La legge sospinge verso la realizzazione di un progetto innovativo che supera la modernità nel ricomporre il legame fondativo fra comunità locale e contesto di vita, tramite un contratto sociale da rinnovarsi periodicamente. Ed è proprio questo progetto che oggi è prioritario nella società contemporanea per tornare ad abitare in senso pieno i luoghi, per ritrovare i limiti a uno sviluppo che ha perso i riferimenti di senso. Nelle belle parole di Mario Guido Cosmano lo statuto del territorio “designa un insieme di principi fondamentali che riguardano l’organizzazione di una società civile, ma, insieme, indica il complesso delle norme e delle regole riconosciute che la governano; ‘territorio’ è ormai parola che [...] ri-chiama a tutto un suo spessore storico, ambientale, antropico; nonché alla sua natura di ‘luogo’ della produzione di beni, dell’esercizio del loro scambio, delle complesse manifestazioni della convivenza sociale [...]. ‘Statuto del territorio’ dunque come carta dei diritti e dei doveri nei confronti di un bene complessivo che, a sua volta,

è prodotto e patrimonio della collettività e dei singoli: tale, quindi, da dover essere confermato e rinnovato da una forma di contratto” (Cusmano 1996, 12). Denotare i luoghi richiede la messa in campo di un progetto impegnativo, finalizzato a togliere le tante incrostazioni dell’urbanizzazione contemporanea per scendere nuovamente a patti con i “genius loci”, con gli spiriti del luogo che nella storia hanno sostenuto la comunità locale nel dosare e nel miscelare elementi (dalla geologia, all’ecologia, all’agricoltura, al costruito) per dare forma a progetti sempre nuovi mantenendo vitale la relazione fra identità locale e l’uso delle risorse. Si pensi ad esempio ai paesaggi terrazzati che sono stati costruiti mettendo in valore le componenti fondative del territorio. Il terrazzamento rappresenta oggi una chance per qualsiasi economia futura che voglia trattare produttivamente la collina, oltre una certa pendenza, rispettando gli equilibri idrogeomorfologici, la permeabilità e la complessità ecologica, il posizionamento corretto delle costruzioni rurali, la corretta misura della trama agraria.

“Ogni luogo – scriveva Patrick Geddes nel 1915 - ha una sua personalità vera, fatta di elementi unici, una personalità che può essere da troppo tempo dormiente ma che è compito dell’urbanista, del pianificatore, in quanto artista, risvegliare” (Geddes 1970, 356). Il progetto di Geddes è oggi un progetto corale, che si può fare partendo dalla definizione comune degli obiettivi e delle strategie d’azione di lungo periodo previste nello statuto del territorio a cui tutta la popolazione è chiamata a partecipare.

Le comunità locali svolgono un ruolo centrale nel rinvenimento degli elementi patrimoniali e trovano ausilio in strumenti di rappresentazione orientati alla partecipazione attiva come le mappe di comunità attraverso le quali i gruppi sociali arrivano a costruire narrazioni patrimoniali del proprio contesto di vita e su di esse definire nuovi orizzonti di senso capace di mettere in valore i patrimoni rivelati (Clifford, Maggi, Murtas, 2006). In alcuni casi le mappe di comunità sono state utilizzate anche per costruire parti centrali dei processi di pianificazione del territorio come appunto gli statuti partecipati del territorio (Magnaghi, 2010 a).

L’efficacia della partecipazione nel processo di piano post-funzionalista parte

dal riconoscimento del valore della comunità locale - depositaria degli interessi collettivi - nell'individuare valori non negoziabili, criticità e strategie di lungo periodo relative al patrimonio territoriale e alle sue invarianti strutturali.

Il riferimento allo statuto del territorio in terra di Toscana rimanda inevitabilmente all'autogoverno comunale medievale e al monumento storico dell'Allegoria del Buongoverno dell'Ambrogio Lorenzetti dove la comunità sostiene il "bene comune" nel governo della città di Siena. Questa concezione dello statuto apre al terzo punto capitale della legge: quello sulla partecipazione.

3. Partecipazione come inclusione fondativa degli abitanti nelle scelte di pianificazione.

Il concetto di partecipazione è molto ampio e talvolta può generare confusione. La "dimensione partecipativa" di un ampio ventaglio di attori nelle istituzioni (utenti, genitori, studenti) è una delle conquiste sociali più importanti della metà del secolo scorso in risposta all'ondata di rivendicazioni politiche che hanno ridisegnato molti profili istituzionali. Nel contesto italiano la partecipazione sociale si è applicata da tempo a molti settori pubblici (politica, economica, sociale, educativo, sanitario, culturale, ecc.). La partecipazione come forma di inclusione nel governo del territorio trova cittadinanza in Toscana già con la legge 5 del '95, accompagnata dalla definizione di un'Autorità regionale per la partecipazione grazie alla legge 69/2007 e successivamente alla sua modifica con la legge 46/2013.

Appare interessante la lettura delle diverse forme di interazione fra la comunità locale e le istituzioni impegnate nella riqualificazione del proprio contesto di vita. Immaginiamo, di leggere un diagramma lineare che mostra i livelli di interazione secondo gradienti di partecipazione riferibili alla scala stabilita da Arnstein (Arnstein 1971). Possiamo constatare che:

- A un estremo abbiamo le forme di partecipazione molto istituzionalizzate on momenti e tempi rituali, finalizzate alla costruzione del consenso sociale spesso in relazione a progetti o scelte già prese o al più ad attività di mantenimento/miglioramento della qualità della vita nel sistema della città e del

territorio esistente. In questo caso il contatto con le comunità autorganizzate o con i soggetti marginali appare scarso o nullo;

- Dall'altro estremo abbiamo l'universo multiforme più o meno antagonista di "dissenso creativo", di "conflitto costruttivo" o semplicemente dei tanti "percorsi autonomi" messi in atto da soggetti che intendono "migliorare il mondo modificando la distribuzione del potere, della ricchezza e della felicità" (Paba 2003, 41). Si tratta davvero di un mondo variegato talvolta apertamente conflittuale, talaltra indifferente perché desideroso di sperimentare liberamente i propri progetti senza vincoli e tempi dettati dall'esterno o ancora deluso dai tanti contatti cercati, ma non ottenuti per disattenzione o indifferenza. Il caleidoscopio delle pratiche sociali va dal cohousing, agli ecovillaggi, ai laboratori autogestiti, ai comitati cittadini, alle comunità agricole, alle molte esperienze di coalizioni di nuove economie, alle imprese e reti di economie solidali, alle fabbriche recuperate, alle banche del tempo, alle monete locali, alle economie circolari;
- Infine in una collocazione che oscilla fra i due estremi abbiamo una dimensione intermedia di dialogo fra istituzione e comunità locale che ha messo in atto forme pattizie e contrattuali di governo del territorio. Queste attività nascono dall'incontro fertile fra una positiva tensione istituzionale alla co-progettazione e da una rinnovata fiducia nell'innovazione sociale dell'azione pubblica. Tali forme di comunicazione prendono vita da un ascolto attento delle pratiche sociali quali "strumenti di pianificazione dal basso" che hanno saputo trasformarsi in rapporti istituzionali pattizi e contrattuali, i quali possono divenire protagonisti di nuovi istituti attivi di mediazione istituzionale. Anche in questo caso assistiamo a un proliferare di strumenti che vanno dagli ecomusei, ai contratti di fiume (di lago, di montagna, di paesaggio), agli osservatori locali del paesaggio, ai patti di cittadinanza, ai parchi agricoli multifunzionali, ai biodistretti, alle società locali del cibo (Poli 2019, Gisotti, Rossi 2020).

Gli strumenti pattizi rappresentano certamente un percorso interessante per rendere realmente efficace la partecipazione nei processi di pianificazione, dan-

dole non solo riconoscimento, ma rafforzando l'identità progettuale aperta al futuro delle comunità locali (Castells 1997, Poli 2019 a), abbassando così il clima di conflitto e risentimento.

Appare dunque chiaro che il riferimento alla partecipazione a cui la legge 65/2014 fa riferimento sia da intendere in maniera strutturale, come abbiamo visto, aperta a tutti i cittadini e non solo dunque ai tecnici, alla rappresentanza, agli interessati o agli aventi diritti edificatori o ai proprietari di terreni o edifici, in quanto il riferimento della legge è l'interesse collettivo e la definizione di territorio bene comune. Ma non solo. La legge prevede che i “risultati delle attività di informazione e partecipazione poste in essere nell'ambito dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, secondo le determinazioni motivatamente assunte dall'amministrazione precedente” (art. 36 comma 3). La legge ritiene dunque la partecipazione necessaria per una migliore attività del governo del territorio. La partecipazione non viene invocata perché c'è la crisi delle istituzioni o perché è necessario alleviare la solitudine dei propri cittadini, ma per costruire insieme un progetto di Regione fondato sui caratteri dei luoghi, sulla loro personalità, sulle diverse identità di lungo periodo.

Le attività di partecipazione includono certamente l'*informazione* che deve essere il più aperta e diffusa possibile, la *comunicazione*, chiara e costante, la *negoziiazione* che può rappresentare un momento intenso di dialogo finalizzato a trovare un accordo fra le parti. La partecipazione non deve poi essere confusa con la *consultazione*, riferita ad alcuni soggetti individuati, la *concertazione*, che riguarda attori istituzionali, socio-economici o le parti sociali, o la cosiddetta *contrattazione*, riferita all'urbanistica “negoziata o contrattata”, che ha incluso gli attori forti nella presa di decisione. Tale stagione urbanistica, avviata in Italia negli anni novanta del Novecento con l'introduzione dei cosiddetti programmi complessi, ha inteso coinvolgere il capitale privato laddove l'azione pubblica era ritenuta inefficace per mancanza di risorse economiche. Queste attività “hanno fatto perdere di vista il prevalente interesse pubblico e hanno

creato una situazione di ambiguità tra interesse pubblico e interesse privato” (Cellamare 2020, 38).

La partecipazione per essere effettivamente efficace nell’ambito del governo del territorio si configura come uno strumento in grado di rafforzare la presenza della comunità locale, liberando i loro spazi di azione per il dispiegamento di forme piene d’abitare capace di progettare alternative rispetto a “scelte economiche, territoriali, ambientali, infrastrutturali non più riconosciute come portatrici di benessere (Magnaghi 2006, 136). Questa consapevolezza richiede però un importante processo di apprendimento e di accettazione preliminare da parte delle istituzioni. Occorre cioè “una pre-condizione *sine qua non* ovvero che le istituzioni sviluppino un impegno preventivo, serio e credibile rispetto ai percorsi di coinvolgimento delle comunità territoriali rifuggendone un uso strumentale e distinguendo bene la partecipazione dalla consultazione e dalla comunicazione unilaterale politica-cittadini” (Rossi, 2020, 140).

Come rendere dunque efficace la partecipazione negli strumenti di governo del territorio? Come superare quella che già per molti è una “partecipazione stanca”, che spesso costruisce scenari progettuali importanti che però non hanno alcun esito lasciando nella popolazione solo sfiducia e frustrazione?

Ritengo utile rispondere alla domanda con una traiettoria duplice:

- efficacia del processo partecipativo nelle pratiche governo del territorio;
- efficacia delle tecniche partecipative per la pianificazione.

4. Efficacia del processo partecipativo nelle pratiche di governo del territorio

La richiesta di almeno un incontro previsto nelle “Linee Guida sui livelli partecipativi ai sensi dell’art. 36 comma 5 della legge 65/2014” (art.3 comma d), è una richiesta minima, basilare, “un livello minimo essenziale”, ma certamente non sufficiente per affrontare pienamente le problematiche del governo del territorio. Per raggiungere gli obiettivi previsti dalla legge serve infatti il “percorso strutturato di pianificazione partecipata”, al quale le Linee Guida alludono³. Affinché la partecipazione sia davvero efficace è necessaria la costruzione del-

la fiducia sia fra i soggetti locali - che spesso non si conoscono - sia fra soggetti locali e chi conduce il processo, e per farlo c'è bisogno di quotidianità, di lentezza, di condivisione di attività normali come mangiare o bere un caffè assieme. Molto comuni toscani dall'ingresso della legge 65 effettivamente hanno messo in campo un percorso strutturato. Altri ancora no, si sono limitati semplicemente a un primo approccio.

Oltre all'individuazione collettiva di obiettivi e alla costruzione di progettualità un altro problema ostico è che passare dalla fase della deliberazione sociale alla fase di deliberazione politica, punto dirimente, spesso non adeguatamente affrontato. Ancora una volta il punto è quello di superare la discrezionalità dei progettisti e del personale tecnico e politico. Se alla fine di un percorso partecipativo, talvolta lungo e dispendioso, l'efficacia del processo è data dalla comprensione che le panchine localizzate sotto gli alberi sono meglio che se messe nel bel mezzo di una piazza per poter utilizzare l'ombra d'estate, il processo è fallito; allo stesso modo se l'esito del processo indica obiettivi generici rispetto alla sostenibilità ambientale di un fiume. L'aspetto fondamentale è come far esprimere progettualmente la popolazione, come tradurre il progetto socialmente prodotto in linguaggio tecnico, tale da poter agevolmente dialogare con l'amministrazione, e come trasformare le scelte condivise in azioni di governo. Questo è l'obiettivo di processo a cui tendere. Di seguito alcuni elementi in forma di appunti per inquadrare il tema dell'efficacia del processo partecipativo negli strumenti di governo del territorio.

4. 1. Diffusione della cultura della partecipazione "statutaria" nel governo del territorio:

Si tratta di un prerequisito importante. I soggetti locali devono essere coinvolti nella definizione dei quadri strategici del loro quadro di vita e non soltanto nella progettazione di dettaglio:

- Il progetto socialmente prodotto deve prendere avvio dalla fase di definizione dello statuto del territorio, dove la comunità locale formata dagli abitanti e dei vari soggetti portatori di interessi collettivi (associazioni, gruppi, sin-

goli, imprenditori, agricoltori, ecc.) deve prendere parte all'individuazione del patrimonio territoriale, delle invarianti, delle regole tutela e di riproduzione e degli obiettivi strategici di lungo periodo;

- La comunità che ha partecipato alla definizione dello statuto deve essere coinvolta anche nella fase operativa. Poiché lo statuto è un documento fondativo da non accantonare nella fase operativa così la comunità che lo ha prodotto deve proseguire in varie forme il percorso progettuale per dare il proprio contributo;
- Il progetto sociale statutario (non esperto) dovrà essere tradotto durante il processo partecipativo co-progettuale in documenti tecnici (esperti) che comprendono sia materiali di piano (cartografie, relazioni, norme) sia in strumenti di pianificazione attuativi o programmatici utili per la parte operativa.

4.2. Prevedere l'“accompagnamento” della dimensione partecipativa prevista dalla legge:

E' necessario come prevedono molti altri contesti “accompagnare” le proposte della legge con un supporto formativo e con progetti pilota per monitorare, verificare e finalizzare maggiormente le azioni richieste:

- Trovare le forme per coinvolgere gli amministratori in un percorso conoscitivo, che faccia apprezzare come la partecipazione alla fine sia un gioco a somma positiva dove sebbene alcuni perdano qualcosa tutti guadagnano molto rispetto all'interesse collettivo;
- Mettere in campo percorsi strutturati di formazione per i tecnici delle pubbliche amministrazioni e per i professionisti;
- Individuare progetti pilota in vari settori del governo del territorio (piani, parchi, contratti di fiume, progetti di paesaggio, ecc.) che vengono accompagnati, monitorati, commentati e poi illustrati per finalizzare la legge o il provvedimento;
- Diffondere manuali, opuscoli, buone pratiche sui processi e sulle tecniche di successo della partecipazione nel governo del territorio.

4.3. Moltiplicare gli istituti di partecipazione come pratiche ordinarie di governo del territorio.

Per garantire l'efficacia della partecipazione è necessario rafforzare l'azione dei gruppi e delle reti di soggetti locali che sono già operativi sul territorio e di quelli che si possono definire durante il processo di partecipazione. Appare dunque utile:

- Sostenere le coalizioni di attori che si sono definite nel processo di partecipazione e renderle stabili;
- Individuare forme di monitoraggio e implementazione del piano, che coinvolga le coalizioni di soggetti che si sono definite;
- Definire nel progetto strategico esito del processo di co-progettazione strumenti di pianificazione pattizi che operano come luoghi di intermediazione stabile fra cittadini, tecnici e istituzioni (es. biodistretti, parchi agricoli, osservatori locali del paesaggio, ecomusei., ecc.);
- Costruire contratti sociali pattizi pubblico-privato fra le coalizioni di attori e le amministrazioni (charte de paysage, charte rurale, charte de parc, ecc.) in cui le amministrazioni sottoscrivono l'accordo per rendere operative le deliberazioni sociali.

5. Efficacia delle tecniche partecipative nella pianificazione

Per mettere in atto in processo partecipativo esistono molte tecniche, riportate in manuali specializzati, che in questa sede non è possibile approfondire. Vorrei comunque richiamare alcuni temi rilevanti legati al fare partecipazione nell'ambito della pianificazione e progettazione urbana e territoriale:

- È necessaria una conoscenza esperta dei fenomeni e delle dinamiche che interessano la formazione dei contesti della vita, così come delle politiche e delle tecniche che sorreggono la definizione di piani e degli strumenti di pianificazione;
- Prima di approcciare la definizione di un processo partecipativo è necessario prevedere attività conoscitive dei luoghi oggetto di indagine e delle poste in

gioco che impegneranno le scelte di pianificazione con indagini ad attori e testimoni privilegiati;

- È prioritario impostare una campagna di informazione e comunicazione preventiva volta a creare una base semplice e comune di informazioni rispetto all'oggetto del processo partecipativo che consenta a tutti i cittadini, anche ai meno esperti, di partecipare in maniera informata ed evitare, almeno in parte, difficoltà e disparità nella reale possibilità di intervenire nella discussione pubblica;

Durante il processo è necessario mettere in campo capacità sia di far utilizzare tecniche di graficizzazione agli abitanti sia di traduzione tecnica del progetto socialmente definito con un linguaggio amichevole, *friendly*, tale da essere compreso da esperti e non esperti;

- È fondamentale costruire un percorso e prevedere l'uso di tecniche specifiche rispetto a ogni luogo, nella consapevolezza che gli “strumenti devono essere concepiti come tali, e vanno quindi usati strumentalmente. Le tecniche, anche quelle molto strutturate, devono essere strutturate per promuovere l'informale, per dargli voce, luoghi, respiro” (Giusti 2001, 453).

Poiché la partecipazione è diventata uno strumento utilizzato in molto contesti, serve specificità nella formazione del facilitatore-progettista urbano e territoriale, che consenta di poter mettere in campo quell'interpretazione artistica nel risvegliare le identità locali alla quale alludeva Patrick Geddes.

La formazione finalizzata aiuta anche il facilitatore-progettista ad affinare la sensibilità nell'individuare strumenti e procedure che devono entrare in relazione alla dimensione locale. Quindi non solo è possibile ma anche necessario “reinterpretare e forse reinventare in ogni condizione specifica la sequenza dei passi da compiere. I manuali, che pure esistono, hanno valore solo dal punto di vista esemplificativo” (Giusti, 2001, 444).

6. Esempi di tecniche e processi partecipativi

Di seguito riporto alcuni esempi di buone pratiche che conosco da vicino, sapendo che sarà molto utile approfondire questa parte per diffondere esempi di

successo di partecipazione come strumento per il rafforzamento delle coalizioni sociali verso pratiche di autogoverno comunitario.

6.1 Le mappe di comunità come strumento per rappresentare lo statuto del territorio

Se l'identità, la democrazia e la partecipazione sono un processo e non un oggetto, anche la rappresentazione del patrimonio non può che essere momento di un processo: si dovrebbe più correttamente parlare non tanto di “rappresentazione” quanto di “processo rappresentativo”, in un continuo percorso “di andata-e-ritorno” fra rappresentazione esperta e non esperta, fra parola e disegno, fra bel disegno come stimolo allo sguardo e disegno utile, somma di più segni non esperti, necessari alla conoscenza profonda dei luoghi (Poli 2019 b, Prusiski, 2020).

Molta cartografia storica pregeodetica è stata costruita come sintesi di conoscenze esperte e non esperte: il cartografo perlustrava e passeggiava i territori e, nel farlo, dialogava ed entrava in contatto con le conoscenze locali. La storia del monte Somenga mostra l'incontro ironico fra il sapere esperto del cartografo e quello locale di un abitante (Farinelli, 1992): il nome del monte, situato nelle prealpi orobiche, ha trovato localizzazione nella cartografia attraverso il rito del “battesimo amministrativo” (Ferlaino, 2000) fatto da un qualche cartografo, che ha domandato ad un abitante quale fosse il nome del monte e questi, in tutta semplicità ha risposto nel suo idioma locale “non lo so” - “so minga”; da qui il nome. Molte altre storie narrano di cartografi implicati nelle dinamiche sociali, aggrediti dalle comunità locali, perché impauriti dall'ingerenza del potere centrale sui diritti locali (il diritto di pascolo, il taglio dei boschi, l'uso delle fonti, l'aumento delle tasse o dei controlli), e arrestati dalle autorità statali perché ritenuti in combutta con le comunità locali, come fra l'altro accaduto a Matteo Vinzoni nella serenissima Repubblica genovese. Questi riferimenti ironici mettono in luce quella consuetudine che ha costruito le rappresentazioni premoderne, nate da un passaggio di informazioni costante fra marinai, abitanti, montanari e cartografi. È innegabile la correlazione fra rappresentazioni dense, costruite nel

corso di un processo che univa linguaggi esperti e non esperti, e un progetto di territorio in grado di rispettare i caratteri peculiari del paesaggio. L'epurazione delle incrostazioni locali del sapere dalla cartografia appare inevitabilmente associata a una progettazione sorda alla domanda di qualità dei luoghi.

Il disegno non tecnico si caratterizza per essere uno strumento molto efficace nel far emergere la conoscenza locale, i diversi punti di vista sul patrimonio che definiscono il quadro di vita della popolazione coinvolta in un processo partecipativo. Durante il processo partecipativo, che utilizza la rappresentazione come ausilio fondamentale, è necessario utilizzare diverse tecniche di raffigurazione anche affettive e dialoganti come le Parish Maps messe a punto, negli anni '80 del Novecento, dall'associazione inglese *Common Ground* (fig.1)⁴.

Queste esperienze partecipative intendono imporre all'attenzione pubblica i mondi di vita legati alla memoria sociale, al ricordo, all'uso consapevole del territorio. Sono carte dell'"emersione della conoscenza sommersa", intendono consegnare alla costruzione del piano il punto di vista di una comunità partecipante. Queste tipologie di carte si sono diffuse anche in Italia, soprattutto nel contesto della rete degli ecomusei e in particolare in Piemonte, Puglia e Toscana (fig.2)⁵.

In Italia gli ecomusei hanno acquistato una esplicita coloritura partecipativa, spesso il frutto di mobilitazioni provenienti dalla società locale. Queste istituzioni non hanno solo una finalità divulgativa e didattica, ma si pongono come contesti progettanti in cui si creano i presupposti di modelli di vita basati sulla valorizzazione dei patrimoni territoriali che le varie rappresentazioni mettono in mostra. Le mappe diventano così dei sistemi di narrazione attiva e trasmissiva, aperti al progetto. Attraverso questo processo di costruzione del patrimonio si può incentivare il passaggio da un'identità di tipo resistenziale a una di tipo progettuale in vista di un progetto condiviso. In alcune attività di pianificazione toscana l'esperienza delle mappe di comunità è stata trasferita dal piano conoscitivo al piano propriamente progettuale. La congiuntura fra legge di governo del territorio (LR 1/2005), che prevedeva la sua redazione attraverso strumenti di democrazia partecipativa, e dall'altro, la Legge sulla partecipazione (LR 69/2007), che riconosceva la necessità di "promuovere la partecipazione come

forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi” (art. 1), ha portato alla possibilità di sperimentare tutta una serie di percorsi partecipativi finalizzati all’elaborazione di statuti del territorio (Montespertoli, Lastra a Signa, Montecatini Terme).

La significatività di queste esperienze sta nell’introduzione, all’interno di un percorso formalizzato, di modalità complesse e fortemente interattive di riconoscimento dei patrimoni locali che hanno alimentato la produzione di coscienza di luogo e di nuova patrimonializzazione (figg.3-4). Nel caso di Montespertoli le mappe di comunità sono state inserite all’interno di un percorso partecipativo che ha visto molti passaggi: interviste telefoniche alle famiglie; la definizione di cinque laboratori attivati uno per ciascuna delle frazioni del Comune; la discussione dei temi statutari emersi dalle telefonate e ribaditi durante gli incontri (vocazione agricola multifunzionale e di qualità; percorribilità del territorio e della campagna; conservazione e valorizzazione del paesaggio; qualità e sostenibilità ambientale; costruire meno e meglio; creare spazi pubblici e servizi); la costruzione di quadri sinottici che riassumevano i temi statutari sui quali verificare gli obiettivi strategici; la costruzione di mappe di comunità in cui sono sintetizzati gli elementi di maggior pregio paesaggistico, i commenti e le indicazioni provenienti dalla discussione; la definizione di una serie di approfondimenti progettuali nelle singole frazioni. Giulio Mangani, sindaco di Montespertoli ha affermato che per “la nostra comunità il piano strutturale, il processo partecipativo che ne ha anticipato la stesura, le assemblee pubbliche, le giornate tematiche, e soprattutto queste mappe di comunità, sono state l’occasione per cominciare questo percorso” (Mangani 2010, 6). Successivamente al processo partecipativo, la continuità e incidenza del processo stesso sul sistema decisionale è stata messa in atto con la consultazione dei laboratori degli abitanti e dei loro statuti socialmente elaborati per il piano strutturale, sulle linee di piano elaborate dal comune, in cui gli abitanti hanno potuto verificare e discutere, prima dell’approvazione del piano, il livello di accoglimento delle loro proposte nel piano stesso.

6.2. Il piano come occasione di diffusione di istituti di partecipazione

Il conferimento di reali poteri a istituti di nuova democrazia rappresenta un antidoto potente all'attuale diffidenza verso la retorica della partecipazione.

Appare utile mettere in campo una nuova forma di governance che preveda la presenza di istituti di democrazia partecipativa diffusi. Sempre più chiaramente prende corpo l'affermazione di Saint-Just che, nei *Discorsi sulle istituzioni repubblicane* (1793), individuava la necessità di avere poche leggi e molte istituzioni, cioè configurazioni organizzate di relazioni sociali assunte come un modello positivo di azione (Maggio, 2012). Su queste traiettorie si è mosso il Piano paesaggistico pugliese delineando non solo indirizzi ma progetti locali sorretti da molteplici istituzioni di partecipazione quali meccanismi generatori di azioni virtuose. Il Piano ha anticipato nella fase di redazione l'attuazione di politiche e progetti lanciando semi progettuali che sono germogliati in corso d'opera, e stanno ancora germogliando dopo la sua attuazione, grazie all'ancoraggio con le pratiche di progettazione sociale (fig. 5). Nel Titolo III la "produzione sociale del paesaggio" viene definita come "un complesso processo che vede interagire una molteplicità di attori pubblici e privati, sociali, economici e culturali e che connota in modo trasversale l'attività relativa alla formazione ed all'attuazione del PPTR; tale processo, con riferimento all'attività di formazione e attuazione del PPTR, si articola in procedimenti volti a realizzare, rispettivamente, la produzione sociale del piano e la gestione sociale del territorio e del paesaggio" (art. 8). La produzione sociale si è attuata, lungo tutto il processo di costruzione del Piano, mediante: atti di copianificazione non solo Stato-Regione, ma anche intersettoriale, in particolare con il Piano di sviluppo rurale, l'Autorità di bacino, il Settore ambiente, cultura e turismo (art. 16); conferenze d'area partecipative; la definizione di un manifesto in collaborazione con i produttori locali di paesaggio; l'avvio di progetti integrati di paesaggio; l'interazione con gli Ecomusei; l'attivazione di premi per il paesaggio. Il Piano ha creato, già nel suo farsi, le condizioni per la successiva gestione sociale, costruendo più istituti di partecipazione e limitando il più possibile le norme restrittive e vincolistiche. In particolare. Nei "progetti integrati di paesaggio" (art. 21) "la Regione riconosce e attiva la progettualità locale in forme integrate, multisettoriali e multiattoriali,

che richiedono l'integrazione tra diversi campi disciplinari e il coordinamento di attori, pubblici e privati, appartenenti a diversi ambiti decisionali e operativi". Più che redarguire chi sbaglia, il dispositivo normativo invoglia al comportamento positivo, supportato da una governance molecolare, tentacolare, che si attua nei tanti istituti sociali non ultimo, nell'Atlante delle segnalazioni sul sito web, dove la popolazione indica buone e cattive pratiche di gestione del paesaggio (Lucchesi, Carta, 2010).

6.3. Il progetto di parco agricolo multifunzionale in Riva sinistra d'Arno

Il progetto "Coltivare con l'Arno. Parco agricolo perifluviale" (Poli 2019) ha maturato delle caratteristiche che possono mettere bene in luce il senso del processo di partecipazione come incentivatore di progettualità da parte della comunità locale. L'intervento ha interessato il territorio periurbano situato fra i comuni di Firenze, Scandicci e Lastra a Signa, che affaccia sull'Arno - una delle aree più urbanizzate della Toscana. Il percorso partecipativo ha sperimentato la costruzione di una *governance* pubblico-privato orizzontale (fra attori locali, associazioni e Pubbliche Amministrazioni) e una verticale (fra settori dell'Amministrazione pubblica) con un vasta gamma di potenziali Enti finanziatori (Comuni, Consorzio di bonifica, Autorità di bacino, ecc.). Tramite una metodologia di ricerca-progetto-azione sono stati individuati dodici contesti progettuali, attorno ai quali si sono organizzate e stabilizzate coalizioni articolate di attori pubblici, privati, associativi (fig.6). I soggetti coinvolti sono stati facilitati nell'ascolto reciproco con l'obiettivo di individuare soluzioni condivise volte alla co-progettazione e co-gestione futura delineando in molti casi potenzialità significative di autogoverno locale. L'intervento prevedeva per ogni contesto progettuale la definizione di un "contratto", un atto volontario stipulato fra enti pubblici (amministrazioni comunali, amministrazioni territoriali, enti di gestione, come l'Autorità di Bacino, il consorzio di bonifica, le scuole, gli ospedali, gli istituti di pena, ecc.), soggetti privati (agricoltori, imprenditori, cittadini), e privato sociale (associazioni, gruppi sociali ecc.). Sono stati delineati con gli attori dodici possibili contratti, raggruppabili in tre categorie: *Semplificazione normativa*, *Sostegno alla multifunzionalità*, *Oppor-*

tunità dell'agricoltura sociale.

Le coalizioni di attori sono qui accomunate dal riconoscimento dei patrimoni territoriali e della volontà di metterli in valore mediante azioni integrate e condivise definite socialmente in un processo progettuale, che ha alimentato rispetto e fiducia reciproca. Il “contratto” è garanzia di stabilizzazione dell’azione sociale pattizia fra pubbliche amministrazioni e soggetti sociali, prefigurando ampie zone di autogoverno locale in cui anche il pubblico entra nella dinamica progettuale conferendo potere ai soggetti locali.

7. Conclusioni

La Regione Toscana ha la grande opportunità di sperimentare una stagione fortemente innovativa nel panorama nazionale e internazionale grazie al combinato disposto degli accorti dispositivi legislativi in ambito di governo del territorio e di partecipazione recentemente posti in essere. E’ necessario che a questa lungimirante visione sia supportata da precisi atti di governo volti da un lato ad “accompagnare” la legge con incentivi, processi formativi, di monitoraggio, con la diffusione conoscitiva sui casi di successo e dall’altro tramite l’individuazione di strumenti operativi pattizi che consentano il passaggio dalla deliberazione sociale a quella politica. E’ fondamentale dunque che l’opportunità legislativa non sia limitata solo ad alcune esperienze di “stanca partecipazione inconcludente” per non affievolire il suo afflato di futuro.

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1971), “*A Ladder of Citizen Participation*”, *Journal of the Environmental Institute of Planning*, n.35, pp.216-224.
- Castells M. (1997) *The Power of Identity*, Cambridge, MA, Oxford, UK.
- Cellamare C. (2020), *L’azione pubblica e la valorizzazione del protagonismo sociale*, in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.
- Cerdà I. (1984), *Teoria generale dell’urbanizzazione*, Jaca Book, Milano (ed. orig. 1867).
- Clifford S., Maggi M., Murtas D. (2006), *Genius loci, perché, quando e come realizzare una mappa di comunità*, Ires Piemonte, Torino.
- Cusmano M. G. (1996), *Il territorio del piano in “Progetto urbano”* n. 3, pp. 10-12.
- Farinelli F. (1992), *I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso geografico in età moderna*, La Nuova Italia, Firenze.

- Ferlaino F. (2000), *Spazi semantici, partizioni e reti: riflessioni sulla geografia amministrativa regionale*, Working Paper n. 140/2000, Ires, Torino.
- Geddes P. (1970), *Città in evoluzione*, Il Saggiatore, Milano (ed. orig. 1915).
- Gisotti M. R., Rossi M. (2020– a cura di), *Territori e comunità. Le sfide dell'autogoverno comunitario*, SdT Edizioni - http://www.societadeiterrorialisti.it/wp-content/uploads/2020/04/RST_vol5.pdf
- Giusti M. (2001), *Modelli partecipativi di progettazione del territorio* in Magnaghi A (a cura di), *Rappresentare i luoghi, pratiche e tecniche*, Alinea, Firenze.
- Le Corbusier (1970), *Maniera di pensare l'urbanistica*, Laterza, Bari-Roma (ed. orig. 1946).
- Lucchesi F., Carta M. (2010), “Active participation and involvement in the development of the Landscape Plan for the Region of Puglia”, in AA.VV., *Living Landscape. The European Landscape Convention in research perspective*, Atti del Convegno internazionale (Firenze, 18-19 Ottobre 2010), Bandecchi e Vivaldi Editori, Pontedera.
- Magnaghi A. (2006), *Dalla partecipazione all'autogoverno della comunità locale: verso il federalismo municipale e solidale*, “Democrazia e Diritto” n. 3, pp. 134-150.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2010 a – a cura di), *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Alinea, Firenze. http://www.lapei.it/?page_id=825
- Maggio M. (2012), “Invarianti strutturali in azione”, in Poli D. (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio*, Firenze University Press, Firenze.
- Mangani G. (2010), *Frammenti di un discorso urbanistico*, in Magnaghi A. (2010 a – a cura di), *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Alinea, Firenze. http://www.lapei.it/?page_id=825
- Marson A. (2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il Piano della Toscana*, Laterza, Bari-Roma.
- Prusicki M. (2020), “Il disegno come strumento di interpretazione territoriale per il progetto”, in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.
- Norgaard R. B (1994), *Development betrayed: the end of the progress and a coevolutionary revisioning of the future*, Routledge, London.
- Paba G. (2003), *Movimenti urbani. Pratiche di costruzione sociale della città*, Franco Angeli, Milano.
- Poli D. (2019 – a cura di), *Territori rurali in transizione. Strategie e opportunità per il biodistretto del Montalbano*, SdT Edizioni, Firenze. http://www.societadeiterrorialisti.it/wp-content/uploads/2016/01/Ricerche-e-Studi-Territorialisti_Vol.-3_Territori-rurali-in-transizione-Poli-compressed.pdf
- Poli D. (2019 a), *Le comunità progettuali della bioregione urbana. Un parco agricolo multifunzionale in Riva Sinistra d'Arno*, Quodlibet, Macerata.
- Poli D. (2019b), *Rappresentare mondi di vita. Radici storiche e prospettive per il progetto di territorio*, Mimesis, Milano.
- Rossi M. (2020), *Pratiche di rigenerazione dal basso dei beni comunitari territoriali. A quali condizioni è ancora utile la partecipazione?*, in Marson A. (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.



Fig. 2 - Un esempio di mappa di comunità degli ecomusei salentini: la mappa di Acquarica



Fig.3 Un esempio di mappa di comunità strategica delle frazioni di Montalbino, Fornacette, Lucardo e Montespertoli

Percorso pedociclabile lungo la Borra

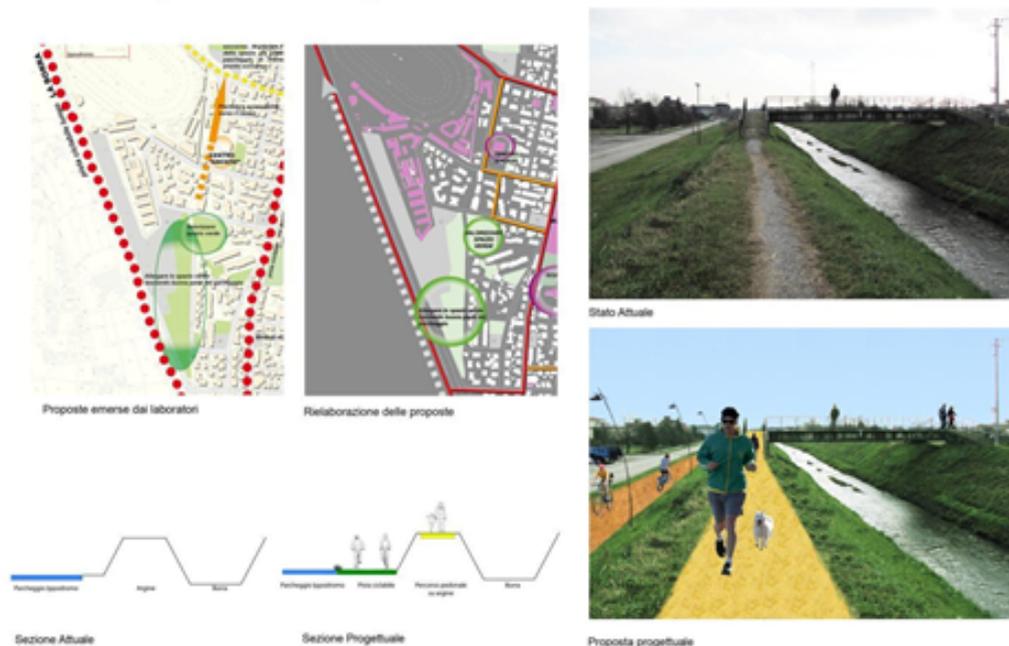


Fig.4 - Un esempio progetto urbano Montecatini



Fig. 5 - La struttura del piano paesaggistico della Regione Puglia <https://www.paesaggiopuglia.it/>

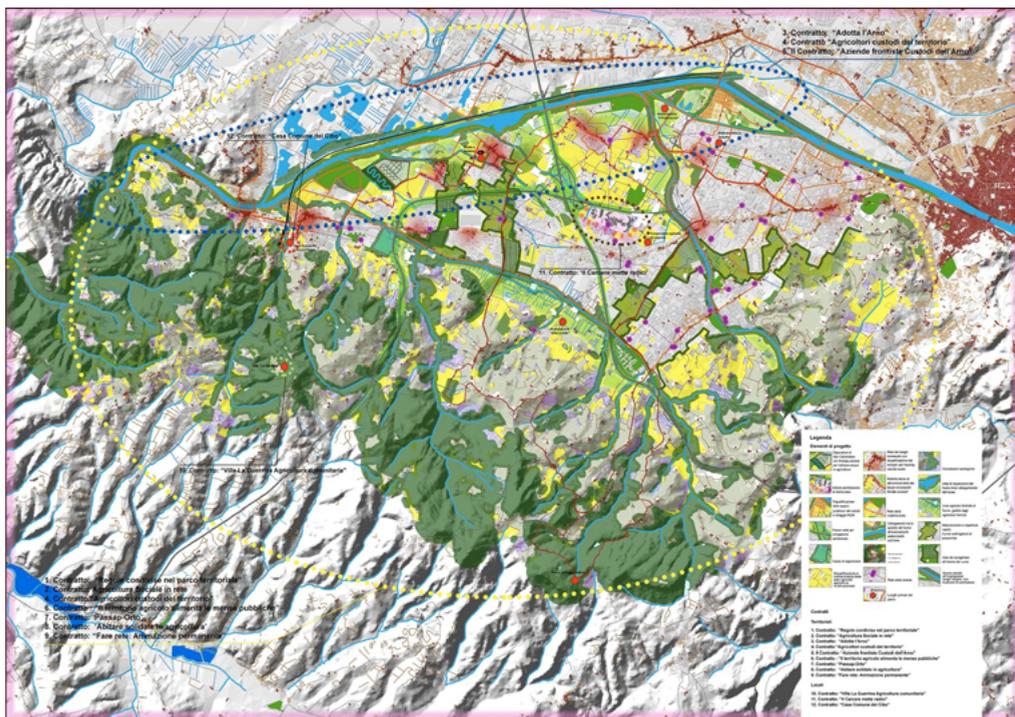


Fig. 6 - Il progetto strategico per il parco agricolo multifunzionale in Riva Sinistra d'Arno e i 12 contratti sociali

Capitolo 4

Teorie e tecniche di partecipazione pubblica

di Marvi Maggio

In questo contributo verranno trattati tre temi: il primo sono le questioni territoriali relative al governo del territorio da affrontare, cioè su cosa verte la partecipazione e perché la si pratica; il secondo le modalità partecipative, gli ingredienti della partecipazione, il rapporto con il potere decisionale della democrazia rappresentativa e dei poteri economici, la tensione fra consenso e conflitto; il terzo i livelli prestazionali dell'informazione e della partecipazione con una analisi della qualità del processo e della qualità degli esiti dell'informazione e della partecipazione.

1. I temi da affrontare attraverso la partecipazione

1.2. Piano paesaggistico e cittadinanza attiva

Uno dei tre meta-obiettivi del piano paesaggistico è il “rafforzamento del rapporto tra paesaggio e partecipazione, tra cura del paesaggio e cittadinanza attiva”. Per il piano paesaggistico il paesaggio è l'esito sensibile, percepibile con i sensi, dei processi di territorializzazione: è in altri termini il prodotto materiale e immateriale di cicli successivi di civilizzazione. Ogni civilizzazione si rapporta al territorio nelle sue specificità geomorfologiche ed eco-sistemiche depositando strutture insediative e culturali, molte delle quali permangono nella lunga durata della civiltà materiale. Ogni civiltà rilascia sedimenti territoriali materiali, costituiti da permanenze, persistenze, invarianti strutturali, e immateriali costituiti da sapienza ambientale, modello sociale e culturale, saperi produttivi e artistici (Magnaghi, 2001, 2014). Nel paesaggio si imprime lo specifico rapporto fra insediamento umano e ambiente che caratterizza ogni civiltà nel suo sviluppo storico. La specificità della civilizzazione si incontra con la specificità del territorio secondo modalità che non sono mai deterministiche. Lo studio del processo storico di territorializzazione riguarda il susseguirsi dei cicli successivi di civilizzazione in cui la relazione fra insediamento umano e ambiente si struttura in una determinata forma. Nelle schede dei 20 ambiti del piano paesaggistico si trovano studi e mappe dei processi storici di territorializzazione preistorica, etrusco-romana, romana, medievale, moderna, contemporanea.

Guardando sia al processo sociale economico che produce il territorio nel corso del tempo, sia al risultato materiale e immateriale di quel processo, appare chiaro che le regole di trasformazione devono riguardare sia il risultato materiale sia le regole di funzionamento del processo sociale ed economico che produce il territorio. Qualsiasi funzionamento dei processi sociali ed economici è attivato da soggetti, si tratta di sostenere quelli che sono pronti a dare realizzazione ai principi della legge regionale sul governo del territorio, promuovere gli interessi collettivi e la sostenibilità nel tempo, e agli obiettivi del piano paesaggistico.

Il compito del piano paesaggistico è ristabilire il rapporto coevolutivo e sinergico fra insediamento umano e ambiente che si è interrotto drammaticamente con l'industrializzazione che ha utilizzato la natura come risorsa gratuita da sfruttare senza preoccuparsi di riprodurla, producendo inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, distruggendo interi territori e mettendo in crisi le possibilità di vita sulla terra per gli esseri umani. Al principio funzionalista che riduce il territorio a uno spazio piatto, a due dimensioni, da sfruttare per i propri scopi senza considerarne le specificità e i valori, il piano paesaggistico intende sostituire quello territoriale, in cui il territorio è un organismo vivente ad alta complessità, prodotto storico di un rapporto dialettico e coevolutivo fra insediamenti umani e ambiente. Il territorio, sia per la legge che per il piano paesaggistico, non esiste in natura, in quanto è un prodotto storico del rapporto fra società umana storicamente data e ambiente naturale.

Il patrimonio territoriale, concetto centrale sia del piano paesaggistico che della l.r. 65/2014 sul governo del territorio, è l'insieme delle strutture di lunga durata prodotte dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani (processo di territorializzazione), di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future. Il riconoscimento di tale valore richiede la garanzia di esistenza del patrimonio territoriale quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità. Le strutture di lunga durata sono quelle che compongono il patrimonio territoriale e le invarianti strutturali e sono indagate dal piano paesaggistico attraverso l'analisi morfo-tipologia e storico-strutturale dei processi di territorializzazione. La lunga durata richiama il concetto elaborato da Fer-

nand Braudel e dalla scuola delle Annales nello studio della storia della civiltà materiale contrapposta allo studio della storia degli avvenimenti. Un esempio di lunga durata è il capitalismo composto da strutture materiali, organizzazione spaziale e processi sociali ed economici.

Le politiche di sviluppo regionale possono utilizzare come risorsa, cioè come valore d'uso, i caratteri specifici che sono emersi dalla storia della territorializzazione nella lunga durata della civiltà materiale, cioè il patrimonio territoriale dei 20 ambiti del piano paesaggistico, ma solo nel rispetto assoluto di una condizione tassativa: che sappiano riprodurre i valori culturali, sociali, ambientali, di storia e memoria del patrimonio territoriale. Questa nuova economia che riproduce il patrimonio territoriale, comporta l'attivazione di soggetti sociali capaci di dare vita a questo nuovo rapporto fra territorio ed economia con l'obiettivo di garantire lo sviluppo sostenibile, salvaguardare e valorizzare il patrimonio territoriale inteso come bene comune e migliorare la qualità della vita (art.1 l.r. 65/2014). Il territorio non va considerato ed usato solo come risorsa, ma anche per il suo valore di esistenza, cioè per i suoi molteplici valori culturali e sociali, alcuni dei quali vanno oltre il valore legato all'uso e alla fruizione. Il territorio come un essere umano ha un valore assoluto che eccede il suo uso e la sua funzionalità, ha un valore in quanto tale e per questo va conservato e riprodotto. La partecipazione della cittadinanza attiva, intenzionata a riprodurre il patrimonio territoriale perché ne percepisce contemporaneamente il valore d'uso e il valore di esistenza, è cruciale per l'attuazione del piano paesaggistico e della legge regionale. Si tratta di attivare soggetti che già sono portatori di capacità di innovazione in quanto considerano il patrimonio territoriale con le sue componenti e con le invarianti strutturali un organismo vivente che ha un valore di esistenza da riprodurre.

Il piano paesaggistico intende promuovere una economia che utilizzi il territorio come risorsa, ma a condizione che lo riproduca nei suoi molteplici valori strutturali: le componenti del patrimonio territoriale e le invarianti strutturali. Le componenti del patrimonio territoriale sono la struttura idro-geomorfologica, la struttura eco-sistemica, la struttura insediativa, la struttura agro-forestale, il

patrimonio culturale costituito dai beni culturali e paesaggistici.

Il piano paesaggistico è consapevole che il territorio è incessantemente sottoposto a trasformazione e per preservarne i valori assume l'obiettivo della riproduzione, all'interno del patrimonio territoriale, di specifiche strutture materiali (caratteri), di specifiche organizzazioni spaziali (individuate attraverso l'analisi morfo-tipologica) e di uno specifico funzionamento sociale ed economico (analisi storico-strutturale) in grado di riprodurre il patrimonio territoriale. Si tratta delle invarianti strutturali che descrivono e rappresentano l'organizzazione, il funzionamento e la forma delle relazioni delle componenti del patrimonio territoriale cioè degli elementi che compongono la struttura di un neo-ecosistema territoriale. Le invarianti strutturali sono costituite da caratteri specifici, strutturali e materiali, e da principi generativi rappresentati da una organizzazione spaziale (morfo-tipologie come regole genetiche) e da regole di funzionamento. Il funzionamento avviene nello spazio e nel tempo, ed è strutturato dai processi sociali, economici, culturali, istituzionali, storici, mossi a loro volta da una pluralità di attori sociali: la popolazione, gli imprenditori, i rappresentanti istituzionali, e tutte le altre categorie in cui si può scomporre la popolazione. L'organizzazione come principio generativo e le regole di funzionamento delle invarianti strutturali, consentono di individuare le regole di trasformazione che garantiscono la riproduzione e lo sviluppo dei valori patrimoniali del sistema territoriale, e la relazione co-evolutiva fra insediamento umano e ambiente. Ogni regola di funzionamento comporta l'attivazione di soggetti sociali e per questo la partecipazione della cittadinanza attiva gioca un ruolo cruciale. La ri-territorializzazione a cui il piano paesaggistico mira, comporta l'attivazione di una cittadinanza attiva in grado di incarnare i principi della l.r. 65/2014 e del piano paesaggistico (Maggio, 2020).

Il piano paesaggistico regionale presuppone l'approfondimento e l'adattamento locale, attraverso gli strumenti di pianificazione territoriale e gli strumenti di pianificazione urbanistica, ma anche attraverso i progetti di paesaggio, delle interpretazioni patrimoniali offerte dal piano e dagli indirizzi e direttive che ne conseguono. E in quest'ambito la cittadinanza attiva gioca un ruolo cruciale.

Il fatto di considerare il territorio come bene patrimoniale richiede cittadinanza attiva, responsabile, in grado di applicarsi alla cura del proprio ambiente di vita. Perché questo avvenga la conoscenza deve essere diffusa e occorre aprire l'accesso ai processi decisionali e alle possibilità di realizzare le azioni prospettate. Invece di vincoli imposti dall'alto ai comportamenti individuali, il Piano di indirizzo territoriale piano paesaggistico, propone regole che riguardano la cura attiva del territorio e che richiedono conoscenza e condivisione collettiva dei saperi ambientali e, quindi, una produzione sociale e partecipata del paesaggio (Magnaghi, 2014).

La conoscenza è centrale sia per il piano sia per la partecipazione. Lo sviluppo regionale si deve fondare su una migliore conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della regione toscana. Il Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di piano paesaggistico “attribuisce al sistema di conoscenze del territorio valore fondante, qualificandolo quale necessaria componente del piano stesso, presupposto per la sua coerente attuazione e per la valutazione nei connessi processi decisionali” (Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di piano paesaggistico, Disciplina di piano, art.1, comma 7). Uno dei tre metaobiettivi del piano paesaggistico è “migliorare la conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della regione Toscana, e del ruolo che i suoi paesaggi possono svolgere nelle politiche di sviluppo regionale” (Relazione generale per piano paesaggistico, pag. 11). Uno dei dieci obiettivi del piano, il decimo è: “Assicurare che le diverse scelte di trasformazione del territorio e del paesaggio abbiano come supporto conoscenze, rappresentazioni e regole adeguate” (Relazione generale per piano paesaggistico, pag. 12). Il piano auspica “certezza di regole, e quindi riduzione della discrezionalità relativa ai procedimenti, ai tempi e alle stesse valutazioni di merito che sostanziano il formarsi delle decisioni” (Relazione generale per piano paesaggistico, pag.12). La partecipazione si deve fondare sulle conoscenze offerte dal piano paesaggistico e sul loro approfondimento locale e deve offrire un dettaglio e una specificazione su come superare le criticità, individuate dal piano e dalla popolazione formata da cittadini e da chiunque ne abbia interesse, e su come valorizzare il

patrimonio territoriale riproducendone i valori, e creandone di nuovi.

1.2. Partecipazione alla formazione degli atti di governo del territorio piani: strumenti della pianificazione territoriale e della pianificazione urbanistica

La disciplina contenuta nella lr 65/2014 Norme per il governo del territorio è finalizzata a promuovere e sostenere modalità efficaci di informazione e partecipazione dei cittadini singoli o associati e di tutti i soggetti interessati alla formazione degli atti di governo del territorio, con riferimento agli interessi collettivi e alla conservazione e gestione del patrimonio territoriale, inteso come bene comune. La lr 65/2014 è molto chiara sul fatto che i cittadini abbiano il diritto di partecipare alla formazione degli atti di governo del territorio. Non solo, intende introdurre pratiche e procedure affinché la partecipazione diventi effettiva e non solo formale. L'articolo 8 comma 5 della lr 65/2014 afferma che soggetti pubblici (enti pubblici) e privati (proprietari immobiliari e soggetti economici) nonché i cittadini singoli e associati “partecipano alla formazione degli atti di governo del territorio secondo le disposizioni della presente legge”. Il preambolo all'approvazione della legge al punto 7 riconosce “la necessità di introdurre nuovi elementi per favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio secondo criteri di trasparenza e celerità di procedure anche al fine di costituire una sorta di filiera partecipativa in grado di garantire un miglior grado di conoscenza generale degli atti in discussione”. Il punto 8 del preambolo assume la necessità di “considerare la partecipazione come componente ordinaria delle procedure di formazione dei piani affinché sia resa più trasparente e coerente, ed i soggetti istituzionali, i cittadini e gli attori economici possano partecipare, ognuno per le proprie funzioni, alla costruzione e gestione di decisioni”. La novità della legge è l'affermazione decisa del diritto di informazione e partecipazione dei cittadini singoli e associati a cui si aggiungono “tutti i soggetti interessati alla formazione degli atti di governo del territorio” (art.36 comma 2 lr65/2014). Un diritto che deve essere assicurato nella sua effettiva concretizzazione.

La partecipazione avviene nell'ambito del governo del territorio e il suo scopo è lo stesso del governo del territorio, esplicitato nei principi generali della leg-

ge: “garantire lo sviluppo sostenibile delle attività, rispetto alle trasformazioni territoriali da esse indotte anche evitando il nuovo consumo di suolo, la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e l’uguaglianza di diritti all’uso e al godimento del bene stesso, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future”. La legge afferma inoltre che “si definisce governo del territorio l’insieme delle attività che concorrono ad indirizzare, pianificare e programmare i diversi usi e trasformazioni del territorio, con riferimento agli interessi collettivi e alla sostenibilità nel tempo” (art.2 comma 1, l.65/2014).

Nella partecipazione si incontrano sapere esperto, scientifico e disciplinare, di cui sono portatori funzionari e professionisti e di cui è espressione il piano paesaggistico, e sapere contestuale o esperienziale, che si forma nella vita quotidiana durante la quale individuiamo valori e criticità del territorio in cui viviamo. La partecipazione può avvenire ed è auspicabile che avvenga, in tutte le fasi del processo di costruzione e messa in opera del piano: quadro conoscitivo, studio del territorio, le strategie che indirizzano, pianificano e programmano i diversi usi del suolo e le trasformazioni del territorio e la gestione delle trasformazioni. I temi da trattare attraverso la partecipazione riguardano in primo luogo il patrimonio territoriale che appartiene a tutta la cittadinanza, al di là della proprietà pubblica e privata dei terreni che lo compongono, ed è concepito come bene comune costitutivo dell’identità collettiva regionale. Il compito della Regione, sancito dalla l.65/2014, è di promuovere e garantire la riproduzione del patrimonio territoriale in quanto bene comune, che appartiene a tutti e di cui tutti abbiamo responsabilità. Il patrimonio territoriale ha un valore di esistenza distinto dal suo valore d’uso come risorsa. La promozione della garanzia della riproduzione del patrimonio territoriale avviene attraverso le invarianti strutturali. La legge afferma che “Gli elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l’identità paesaggistica” (art.3 comma 5, l.65/2014), indicando il ruolo cruciale della partecipazione come richiamato dalla Convenzione europea del paesaggio. Il patrimonio territoriale inteso come bene comune esprime l’identità pa-

esaggistica della Toscana e lo statuto del territorio consiste nella descrizione, interpretazione e rappresentazione del patrimonio territoriale e delle sue regole di trasformazione. Lo statuto è una sorta di carta costituzionale del territorio, elaborato dalla collettività che vive sul territorio e che individua valori, criticità e regole di tutela e disciplina del patrimonio territoriale. Lo statuto del territorio in quanto elemento fondativo e costitutivo per il governo del territorio “è formulato ad ogni livello di pianificazione territoriale, in coerenza con le funzioni proprie di ogni soggetto di cui all’art.8, mediante la partecipazione delle comunità interessate ai sensi dell’art.36” (art.6 comma 3 lr65/2014). Le regole statutarie indicano le corrette relazioni fra insediamento umano e ambiente per una buona trasformazione e riproduzione dell’intero territorio regionale inteso come patrimonio.

L’individuazione dei caratteri patrimoniali del territorio emerge dall’esame della consistenza e dei rapporti strutturali e paesaggistici intercorrenti fra le quattro invarianti del piano paesaggistico: il sistema insediativo storico, il supporto idrogeologico e il supporto ecologico, il territorio agro-forestale. La rappresentazione dei valori dei 20 ambiti di paesaggio del piano paesaggistico fa emergere elementi e strutture complesse di particolare pregio, che mantengono e riproducono i caratteri fondativi del territorio: è su questi elementi e strutture che la partecipazione deve fondarsi. La descrizione del patrimonio territoriale e paesaggistico di ogni ambito paesaggistico mette a sistema gli elementi strutturali e valoriali delle quattro invarianti. La partecipazione utilizza queste preziose conoscenze per poter elaborare le proprie proposte.

La partecipazione deve dare luogo a risultati in termini di contributi partecipativi, che si connotano come proposte di contenuto per gli atti di governo del territorio, e riguardano sia lo statuto del territorio sia le scelte strategiche. L’amministrazione precedente utilizza i risultati dell’attività di informazione e partecipazione per la definizione dei contenuti degli atti di governo del territorio “secondo le determinazioni motivatamente assunte” (art.36 comma 3, lr 65/2014) e motiva adeguatamente le determinazioni assunte.

Perché la partecipazione possa essere utilizzata per la definizione dei contenuti

degli atti dei piani deve vertere sulle questioni affrontate dalla pianificazione territoriale e dalla pianificazione urbanistica, ben dettagliate dalla legge sul governo del territorio 65/2014 negli articoli ad esse dedicati. Quindi i processi partecipativi non possono limitarsi a creare un buon clima fra i partecipanti o a introdurre nel dibattito solo obiettivi generici, per di più spesso discussi sulla base di opinioni preesistenti e non su prese di posizioni basate su conoscenze appropriate. La partecipazione dovrà avere per oggetto le questioni proprie dei piani e le decisioni si dovranno fondare su conoscenze appropriate e approfondite, del livello di quelle offerte dal piano paesaggistico.

I temi da affrontare con la partecipazione saranno le specificazioni proprie del territorio considerato e della sua dimensione, del quadro conoscitivo, dello statuto del territorio, delle strategie di sviluppo sostenibile.

2. Modalità partecipative: potere decisionale e ingredienti

2.1. Le scale di partecipazione pubblica

La partecipazione dei cittadini, e di chiunque ne abbia interesse, alle decisioni pubbliche può avvenire in base a modalità di inclusione differenziate. Possiamo stilare un elenco di modalità di costruzione interattiva delle politiche (Paba, 2010) in cui si verifica un progressivo ampliamento del potere decisionale degli abitanti, cittadini, soggetti interessati alla decisione: governance, democrazia deliberativa, progettazione interattiva o progettazione partecipata, autorganizzazione, conflitti urbani e territoriali. Si inizia con l'inclusione da parte delle istituzioni pubbliche di soggetti con una capacità rappresentativa forte e già riconosciuta, per finire con l'utilizzo del conflitto per introdurre temi e proposte nel processo di decisioni pubbliche da parte di soggetti che devono ancora conquistare il diritto di contribuire a prendere decisioni sui propri territori. La presenza dei conflitti non deve stupire perché forme di partecipazione ormai diventate canoniche come "planning for real" sono nate come forma di lotta, in termini di proposta di intervento alternativo progettato dal basso, contro interventi immobiliari speculativi nella Londra degli anni 90, come il noto intervento

sulle aree ferroviarie di King's Cross (Maggio, 1994).

La governance prevede che le decisioni e le politiche pubbliche siano costruite attraverso il coordinamento fra istituzioni, amministrazioni, rappresentanze degli interessi economici e sociali. Si tratta di una modalità ormai molto diffusa che tuttavia coinvolge oltre agli attori istituzionali solo gli appartenenti ad associazioni strutturate che hanno già un potere decisionale riconosciuto come le associazioni industriali o i sindacati.

La democrazia deliberativa si esprime attraverso una riflessione basata sul dialogo e il dibattito informato che non si conclude con una decisione. Vengono utilizzate public hearings, town meetings, sondaggi deliberativi, consensus conferences, deliberation day. In questo caso si verifica una discussione approfondita che può coinvolgere molte persone, tuttavia è preclusa per definizione la possibilità di incidere direttamente sulla decisione, che resta saldamente gestita altrove.

La progettazione interattiva o progettazione partecipata, che dà concretezza alla democrazia partecipativa, comporta il coinvolgimento diretto dei cittadini che partecipano attivamente alla redazione dei progetti. In questo caso la decisione viene condivisa fra popolazione e attori istituzionali.

L'autorganizzazione sociale comporta iniziative dirette e autonome di elaborazione e gestione dei progetti e processi di trasformazione nati nella società. Comitati e gruppi di abitanti possono per esempio proporre all'amministrazione di lasciar loro l'iniziativa nella gestione di un giardino o di uno spazio pubblico, oppure di considerare un piano o progetto elaborato da loro stessi in autonomia per migliorare il territorio in cui vivono.

I conflitti urbani e territoriali producono azioni collettive di lotta, resistenza e protesta sociale e ambientale. In questi casi il confronto con le istituzioni viene rifiutato perché considerato inefficace oppure sebbene sia stato tentato non ha prodotto gli effetti sperati e quindi gruppi di popolazione attivano strategie di lotta e protesta che si contrappongono all'esistente e cercano di imporre l'ingresso delle proprie istanze nel processo decisionale: si tratta di gruppi sociali e di proposte che non hanno rappresentanza nel sistema di potere esistente.

La prima scala della partecipazione dei cittadini, in cui viene definito il grado di effettiva partecipazione alle politiche pubbliche, è quella elaborata da Sherry Arnstein (1930-1997), funzionaria di alto livello nel campo dei processi decisionali partecipati presso il Dipartimento Casa, Istruzione e Stato Sociale degli Stati Uniti (US Department of Housing, Education and Welfare (HUD)). L'articolo "Una scala della partecipazione dei cittadini" (A Ladder of citizen participation) è stato pubblicato sulla rivista *Journal of the American Institute of Planners* nel 1969 e si basa sulla approfondita conoscenza dei programmi federali di recupero urbano e di lotta alla povertà degli Stati Uniti negli anni Sessanta. L'articolo ha avuto una eco molto vasta, tanto da diventare un punto di riferimento per definire l'efficacia sostanziale della partecipazione. Si fonda sul principio che la partecipazione dei cittadini deve implicare il loro potere decisionale e quindi una redistribuzione del potere. Arnstein afferma che la partecipazione senza redistribuzione del potere è un processo vuoto e frustrante per i soggetti sociali privi di potere decisionale. I cittadini che partecipano devono avere il potere di determinare il prodotto finale, che può essere un piano, un progetto, una politica pubblica o una qualunque decisione pubblica. Viceversa i metodi per rendere la partecipazione ininfluente sono: fornire informazioni superficiali, scoraggiare le domande, fornire risposte irrilevanti, non mostrare quali sono le possibili opzioni, non trattare di quali siano le cause delle questioni da affrontare. Secondo Arnstein la partecipazione dei cittadini è quindi uno strumento per redistribuire il potere che permette ai cittadini meno abbienti (e quindi con meno potere in una società che fa corrispondere il potere alla ricchezza), allo stato attuale esclusi dai processi sociali ed economici, di essere deliberatamente inclusi nel determinare il futuro. La scala della partecipazione indaga sulla redistribuzione di potere fra chi governa e chi è governato. La partecipazione può attestarsi su 8 gradini raggruppati in tre macro-livelli: al livello più basso si trova la non partecipazione, con i gradini manipolazione e terapia (che imputa al cittadino la causa delle questioni e non al contesto); il secondo livello è la partecipazione di facciata, con concessioni simboliche, con i gradini informazione, consultazione e conciliazione, accomodamento; il terzo livello è il potere dei cittadini con i

gradini partnership (collaborazione), delega di potere e controllo da parte dei cittadini.

Dopo la Arnstein molti studiosi hanno proposto le loro scale per rappresentare i diversi livelli di coinvolgimento della popolazione nelle politiche pubbliche. Alla base di alcune di queste scale risiede l'idea che la democrazia rappresentativa costituisca una base formale e minimale per l'esistenza di uno stato democratico e la democrazia partecipativa sia il risultato dell'andare oltre la democrazia formale verso forme di democrazia sostanziale. Secondo Giuseppe Gangemi, (2009, pag.107) l'appropriazione di potere da parte della popolazione può avvenire su differenti aspetti: nella decisione, il potere in senso stretto; nella produzione di significato in base alla competenza, advice; oppure nel controllo della realizzazione e degli effetti della decisione, audit.

Nick Wates (2000), autore di un ottimo manuale di pianificazione e progettazione da parte della popolazione, definisce i differenti livelli di coinvolgimento dei cittadini: informazione, che prevede flussi di informazione unidirezionali; consultazione, in cui le autorità chiedono l'opinione della popolazione; partnership (collaborazione) che prevede lavoro e processo decisionale condiviso; self help cioè controllo autonomo da parte della popolazione. I differenti livelli di coinvolgimento si intersecano con le differenti fasi della predisposizione del piano o del progetto: promozione o avvio, pianificazione o progettazione, realizzazione e gestione.

Le diverse graduazioni della partecipazione mostrano il grado di incisività e di inclusività sociale, offrono una lettura dei limiti e delle possibilità che ogni grado contiene, mostrano le derive riduttive o manipolative da evitare e la possibilità di collaborazione fra abitanti e istituzioni racchiuse nel concetto di democrazia partecipativa. Perché la partecipazione funzioni ci deve essere fiducia reciproca. La manipolazione può funzionare una volta, ma recide poi per lungo tempo la possibilità di una collaborazione.

2.2. Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa

Spesso, nella letteratura sull'argomento, la democrazia deliberativa è contrap-

posta alla democrazia partecipativa. La democrazia deliberativa è l'introduzione di una riflessione basata sul dialogo e il dibattito informato. Qui il termine deliberazione è utilizzato nella sua accezione inglese, infatti *to deliberate*, significa ponderare, meditare, riflettere, non decidere: in questo caso quindi non significa decisione, ma valutazione approfondita attraverso la discussione e il confronto. Il processo deliberativo è l'apertura alla discussione di una pluralità di attori, ma il processo decisionale è affidato solo e soltanto a coloro che hanno la responsabilità delle decisioni e della loro attuazione. Sono gli organi della democrazia rappresentativa a detenere il potere decisionale sul governo del territorio, tuttavia la democrazia partecipativa proprio a partire dai fondamenti della democrazia, sostiene che i cittadini e tutti i soggetti interessati alle trasformazioni del territorio, in quanto portatori di interessi collettivi, devono essere ascoltati e le loro istanze devono far parte del processo decisionale. La legge 65/2014 promuove la democrazia partecipativa quando all'art.36 comma 3 ribadisce che "i risultati delle attività di informazione e partecipazione poste in essere nell'ambito dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, secondo le determinazioni motivatamente assunte dall'amministrazione precedente" e il regolamento 4/R sull'informazione e la partecipazione alla formazione degli atti di governo del territorio all'art.4 comma 5 afferma che i risultati dell'attività di informazione e partecipazione rappresentano un contributo per l'amministrazione precedente per la definizione dei contenuti degli atti di governo del territorio e per le determinazioni motivatamente assunte. In altri termini l'amministrazione precedente deve tenere conto dei risultati dell'attività di partecipazione e le sue determinazioni su di essi devono essere motivate adeguatamente, quindi in riferimento ai principi della legge sul governo del territorio 65/2014.

Il dibattito pubblico è un tipico strumento di democrazia deliberativa e nasce in Francia come *débat public* nel 1995. Si tratta di un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti e interventi di particolare rilevanza che possono essere promossi da enti pubblici o da privati. Utilizza

la diffusione di documentazione tecnica, l'intervista e il confronto con esperti, forum tematici, uso di internet e nuove tecnologie. La partecipazione in questo caso è intesa come partecipazione alla discussione, ma non alla decisione. Il dibattito pubblico è previsto dalla Lr 46 /2013 “dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” che all’art. 7 comma 1 afferma “il dibattito pubblico regionale, di seguito dibattito pubblico, è un processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica”. La conclusione del dibattito pubblico prevede che il responsabile del dibattito formuli un rapporto finale che riferisce sui contenuti e i risultati del dibattito “evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo (art.12 Lr 46/2013). Il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell’opera sottoposta a dibattito pubblico “dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito: a) rinunciare all’opera, al progetto o all’intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre le modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico”. Come appare chiaro la decisione resta in toto in carico al soggetto titolare o responsabile della realizzazione, che tuttavia deve motivare in modo adeguato le sue scelte in relazione a quanto emerso nel dibattito. Fino ad oggi in Regione Toscana si sono tenuti due dibattiti pubblici regionali: uno sul Porto di Livorno, e uno sui gessi e attività estrattive di Gavorrano. Il dibattito pubblico è previsto dal codice dei contratti pubblici, D. Lgs. 50/2016, attraverso il Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico (Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2018, n. 76; GU n. 145 del 25/6/2018), vigente dal 24 agosto 2018. Questo regolamento definisce il dibattito pubblico “il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull’opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi di cui allegato 1”. Nell’allegato 1 sono elencate le tipologie di opere e le soglie dimensionali che

impongono l'attivazione del dibattito pubblico. Il fatto che le soglie in valore di investimento siano pari o superiori a 500 milioni di euro al netto di IVA oppure di 200 milioni, ha ridotto notevolmente la sua applicazione tanto da suscitare numerose critiche. L'art. 8 comma 2 del Regolamento descrive le modalità di svolgimento del dibattito pubblico quando afferma che "consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni". L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore valuta i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico e redige un dossier conclusivo "in cui evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto e le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte" (art.7 comma 1, lettera d) Regolamento opere sottoposte a dibattito pubblico). Appare chiaro che la riduzione del numero di opere soggette a dibattito pubblico in relazione alle soglie dimensionali in termini di investimento molto elevate e la facilità con cui si possono non accogliere le proposte emerse nel dibattito pubblico lo rendono con evidenza uno strumento che non amplia il potere decisionale, bensì lo lascia inalterato. Va notato che la richiesta di formulare "le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte" è molto meno prescrittiva del chiedere l'adeguatezza delle motivazioni in base alle quali il proponente accoglie o no quanto emerso dal dibattito, come fa invece la legge toscana.

La democrazia deliberativa, amplia i soggetti coinvolti nel dibattito sulla decisione, ma non promuove la partecipazione di tutti alla decisione come fanno invece l'r 65/2014 e il piano paesaggistico, che si configurano come promotori della democrazia partecipativa. Questa non si configura certo come una sottrazione di potere alla democrazia rappresentativa, ma ne è piuttosto la naturale estensione (vedi relazioni De Santis e Cecchetto). In realtà a mettere in discussione la democrazia rappresentativa non è la democrazia partecipativa ma invece la pratica sempre più diffusa di ampliare il potere del governo rispetto a quello del parlamento. Il filosofo Giorgio Agamben definisce democrazia governamentale la pratica sempre più diffusa di ampliare il potere dell'esecutivo

(il governo) rispetto a quello del parlamento. In questo contesto la presa di posizione contro la partecipazione dei cittadini, e di chiunque ne abbia interesse, e il ribadire il potere della democrazia rappresentativa, nasconde la necessità invece di un duplice passaggio: ristabilire e rafforzare la democrazia rappresentativa e ampliarla attraverso la democrazia partecipativa.

2.3. Contraddizioni nel processo decisionale

Nei processi decisionali i differenti gruppi sociali in cui può essere ripartita la popolazione, non hanno tutti lo stesso potere e la stessa capacità di influire sulle decisioni pubbliche. Quando si valuta la partecipazione effettuata, è opportuno verificare se e in che modo i differenti gruppi sociali hanno potuto influenzare le decisioni. Le stesse considerazioni possono essere utilizzate per progettare la partecipazione in modo che sia inclusiva e incida sulle decisioni. Anchor Fung, professore di Democrazia e cittadinanza presso la Harvard University, afferma che i meccanismi partecipativi variano lungo tre dimensioni: chi partecipa, come i partecipanti comunicano fra loro e prendono le decisioni e come le discussioni si collegano con le politiche e le azioni pubbliche, cioè il livello di influenza (Fung, 2006). Sono tre elementi fondamentali per definire la qualità della partecipazione.

La prima dimensione riguarda chi partecipa in termini di quantità e caratteristiche sociali. Infatti è rilevante, ai fini della qualità della partecipazione, il numero delle persone coinvolte, una partecipazione esigua inficia tutto il processo. Si deve infatti stabilire una stretta relazione fra numero di partecipanti e il numero delle persone coinvolte dalla decisione o dall'atto di governo del territorio. La partecipazione per un piano o una politica della Regione Toscana che ha 3,737 milioni di abitanti, deve coinvolgere almeno una percentuale significativa di loro e lo stesso si può affermare con le dovute proporzioni per la popolazione di un comune o di una provincia coinvolta nel piano o nella decisione. Oltre al numero è rilevante quali soggetti vengono coinvolti e quali no. In termini di valutazione ex post si tratta di un dato cruciale. Ai fini del progetto di un processo partecipativo occorre attivare modalità e strumenti tali da includere chi viene

solitamente escluso e discriminato, per esempio rendendo comprensibili temi complessi come quelli relativi agli atti di governo del territorio, in modo da renderne trasparenti gli effetti sulla vita quotidiana di ognuno; prevedendo attività partecipative in molteplici orari differenziati tali da captare le possibilità di partecipazione dei diversi soggetti sociali; e ancora predisponendo sia l'utilizzo di modalità partecipative informatiche sia incontri faccia a faccia assembleari e di laboratorio, in modo tale da coinvolgere soggetti sociali con differenti propensioni comunicative, ed infine offrendo opportune attività di outreach, cioè portando informazioni e riunioni dove le persone vivono o passano il tempo, come una piazza, un centro d'incontro o una casa del popolo, ed eventualmente andando a trovarle a casa, invece di chiedere che siano loro a spostarsi dove si svolgono le nostre iniziative partecipative. Un punto essenziale per promuovere la partecipazione sugli atti di governo del territorio è rendere comprensibile ed esplicito quali effetti territoriali specifici e concreti, avranno le norme di piano, che appaiono generali ed astratte, e come impatteranno sulla vita quotidiana di ognuno. Talvolta le norme di piano rendono possibili un ventaglio di possibilità e non solo una come avviene invece per un progetto di trasformazione: sta alla partecipazione tradurre quelle norme in termini di possibile trasformazione territoriale concreta.

La seconda dimensione riguarda il modo di comunicare e di prendere le decisioni durante i processi partecipativi. Gli aspetti rilevanti in questo caso riguardano la capacità di lavoro comune, il rispetto di tutti e l'inclusività, la condivisione di risorse informative e organizzative, il fatto di fondare sempre le discussioni e le argomentazioni su conoscenze, anche prodotte ad hoc se necessario, e non su semplici opinioni preconcepite. La creazione di un clima di reciproca cooperazione è un importante criterio di valutazione di processi partecipativi effettuati e un obiettivo da proporsi nel progetto di modalità partecipative che si intendono attivare. Di grosso rilievo sono anche le modalità decisionali. Le decisioni possono essere prese con diverse modalità: possono avvenire a maggioranza oppure attraverso discussioni a oltranza fino a raggiungere una posizione comune, di mediazione. I vincoli tecnici ed economici all'interno dei quali le decisioni ven-

gono prese sono un aspetto delicato perché contengono un possibile intreccio oscuro fra vincoli realmente tecnici e territoriali, e scelte politiche discrezionali che possono quindi surrettiziamente influenzare le decisioni, determinando forme di manipolazione nascosta.

La terza dimensione riguarda il livello di influenza e quindi la capacità di incidere sulla decisione. Ovvio rilevare che ci sono soggetti sociali che grazie al loro elevato potere economico, sociale o politico influenzano facilmente le agende politiche, mentre altri soggetti e interessi, spesso collettivi, rimangono sistematicamente inascoltati. Secondo Fung l'ingiustizia spesso emerge dall'ineguaglianza politica e riguarda la capacità, socialmente differenziata, di influenzare l'agenda politica, di modificare il processo decisionale o di ottenere informazioni rilevanti, di valutare come politiche alternative rispondono ai propri interessi. Soggetti e gruppi sociali diversi detengono gradi diversi di potere e la partecipazione può contribuire a controbilanciare le differenze di potere. Le informazioni rilevanti possono riguardare dati molto sensibili, come i profitti attesi da un intervento immobiliare o da un piano di recupero, oppure i dati sull'inquinamento conseguente alla localizzazione di imprese o servizi, oppure ancora le condizioni di sicurezza geomorfologica di un nuovo insediamento. Contemporaneamente informazioni rilevanti possono riguardare l'esistenza di efficaci ed efficienti interventi o piani urbanistici alternativi a quelli che sono presentati dal proponente come gli unici possibili. Dati rilevanti nei processi partecipativi riguardano l'individuazione delle cause delle criticità che si intendono risolvere. Alcune informazioni possono pesare enormemente su un processo decisionale, quando mostrano i profitti attesi da un intervento in modo tale che vengono esposti i veri interessi che lo muovono al di là delle retoriche. Infine una informazione dirimente è la possibilità di valutare come politiche alternative rispondono ai propri interessi: per farlo è necessario sapere quali potranno essere gli effetti sulla propria vita quotidiana, di scelte di piano che appaiono astratte e di difficile comprensione ai non addetti ai lavori. Inoltre le retoriche manipolatorie più diffuse dichiarano che la trasformazione territoriale, il piano o il progetto porteranno vantaggi a tutti mentre si tratta di politiche e di attività

che producono effetti socialmente e territorialmente differenziati. Ai vantaggi di qualcuno, corrispondono danni per gli altri. Un aumento dei prezzi immobiliari è un vantaggio per i proprietari, ma non per chi intende comprare o affittare. La traduzione degli atti di governo del territorio in termini comprensibili per i non addetti ai lavori deve riguardare anche la trasparenza su chi guadagna e chi e perde in occasione dell'attivazione di ogni disposizione tecnica.

2.4. Democrazia partecipativa fra consenso e conflitto

La partecipazione può essere definita in base alla contrapposizione: consenso (consensus building), conflitto (divisive social struggles). Nella letteratura internazionale esistono due correnti teoriche che costituiscono un punto di riferimento sia per costruire processi partecipativi, sia per valutarne la qualità: l'approccio alla pianificazione collaborativa e l'approccio alla pianificazione agonistica (Silver, Scott, Kazepov, 2010).

Il consenso si richiama a una situazione discorsiva ideale, a una deliberazione razionale che riesce a mettere fra parentesi il potere in nome dell'ottenimento della formazione discorsiva del volere collettivo. Il riferimento teorico è al pensiero di Jurgen Habermas che propone la comunicazione come modello di azione sociale nel libro "Teoria dell'agire comunicativo" (1981). Habermas ritiene che il coordinamento sociale possa essere prodotto oltre che dal potere economico e dal potere statale, anche dai processi per raggiungere una comprensione e una formazione collettiva della volontà. L'etica discorsiva è da lui concepita come libera da considerazioni strategiche e dall'esercizio del potere. Habermas ritiene che lo stato di diritto richieda l'inclusione di tutte le parti interessate da una discussione e il riconoscimento dello status dei cittadini come autori della legge e delle decisioni pubbliche, non solo soggetti ad esse. Queste procedure incorporano la ragione saggia, sapiente e anticipano una situazione ideale di discorso in cui le ineguaglianze di potere sono neutralizzate, i partecipanti hanno uguali opportunità di presentare e criticare le differenti rivendicazioni e richieste, e la formazione di un volere collettivo è possibile. L'accordo è il fine trascendente dell'azione comunicativa. Il discorso pubblico è posto come

modello di agire comunicativo che si oppone all'agire strumentale fondato sulla logica della tecnica e del dominio. L'agire comunicativo indica la possibilità di un'unione sociale non coercitiva, fondata sul criterio del riconoscimento intersoggettivo non violento, orientato all'intesa. Teorici del calibro di John Forester e Patsy Healey fanno riferimento a questo approccio.

Il conflitto invece riconosce l'ubiquità dello scontro, delle ineguaglianze di potere e la loro natura costitutiva e in realtà creativa: il riferimento teorico è Michel Foucault e ai processi agonistici. Foucault ritiene che il potere produca le relazioni sociali e non possa essere concettualizzato come fonte di interferenza o di distorsione sistematica delle relazioni sociali, perché queste sono inconcepibili senza l'esercizio del potere. Il potere non è una esternalità che possa essere messa fra parentesi, ma è intrinseco e costitutivo dei discorsi e delle pratiche sociali. Foucault ritiene che la partecipazione democratica contemporaneamente liberi e controlli i cittadini, è in altri termini contraddittoria. Il potere non produce solo giochi a somma zero, c'è chi vince e chi perde, ma può espandere le possibilità creando giochi a somma positiva. Foucault interpreta la lotta stessa come momento che crea empowerment (appropriazione di potere) a differenza delle procedure che in sé non sono in grado di garantirlo. In questo caso non si propone né un processo né un risultato prestabilito. Il conflitto è inevitabile, ma creativo. Il potere è sempre presente anche nella comunicazione. Le ineguaglianze sociali pervadono tutta la vita sociale e rendono politiche tutte le relazioni. Le ineguaglianze di risorse e di status e le onnipresenti relazioni di potere pregiudicano il discorso pubblico e producono influenze ineguali nelle decisioni. E' quindi necessario esporre gli interessi che si celano dietro un apparente consenso, contestare il dominio, criticare e mettere in discussione i discorsi e rendere trasparente il potere e l'esclusione. La partecipazione deve essere politicizzata e risorse per il conflitto devono essere offerte per controbilanciare i rapporti di potere esistente. Chantal Mouffe, Nancy Fraser e Mark Purcell fanno riferimento a questa visione.

Habermas suggerisce come organizzare le interazioni fra i diversi soggetti in modo tale da promuovere un confronto fondato su argomenti, ipotizzando che i

rapporti di potere possano essere messi fra parentesi, mentre Foucault evidenzia che i rapporti di potere sono costitutivi e devono essere affrontati e utilizzati perché non possono essere ignorati e messi da parte, pena renderli ancora più forti perché inconsapevoli.

Questi due autori possono essere considerati i capostipiti di due differenti interpretazioni della partecipazione e di due differenti famiglie di strumenti partecipativi: uno orientato soprattutto a favorire il dialogo ipotizzando di poter creare situazioni in cui prevale la migliore argomentazione; l'altro che riconosce l'esistenza di differenziali di potere ma li contrasta e li controbilancia con l'offerta di opportune risorse: informazioni rilevanti e conoscenza, la trasparenza sugli effetti socialmente differenziati di ogni trasformazione territoriale, la messa in discussione di discorsi dominanti, la cooperazione fra chi promuove la riproduzione del patrimonio territoriale.

Queste due visioni, invece di essere concepite come contrapposte, possono essere entrambe assunte come riferimento nel progettare e valutare i processi partecipativi. Infatti è rilevante promuovere forme di incontro e di discussione in cui tutti possano esprimersi e influenzare la decisione e in cui ogni forma di pregiudizio e discriminazione sia bandita. Contemporaneamente bisogna avere la consapevolezza che i rapporti di potere e le ineguaglianze di potere non sono esterni ai rapporti sociali ma costitutivi di essi: danno forma ai discorsi e alle concettualizzazioni e ai processi decisionali stessi. E' necessario quindi offrire risorse in grado di controbilanciare questi differenziali e le tecniche partecipative possono agire in questo senso favorendo la possibilità di incidere sulle decisioni pubbliche da parte di chi di solito è escluso. Una particolare attenzione va posta nel promuovere la partecipazione dei soggetti sociali che promuovono la riproduzione del patrimonio territoriale. Dal mantenimento del sistema proprio del consenso alla trasformazione del sistema proprio del conflitto.

Nella letteratura scientifica sulla partecipazione sono stati inoltre messe in evidenza ed analizzate le opposizioni fra razionale e emotivo, tra orientamento ai risultati e orientamento al processo, fra inclusivo ed esclusivo e fra pratica politica diretta oppure mediata.

2.5. Ingredienti della partecipazione

Per costruire processi partecipativi si possono utilizzare alcuni ingredienti. Prima di tutto le modalità partecipative richiedono sensibilità al contesto territoriale specifico. Le tecniche vanno calibrate e trasformate per adattarle a ogni situazione specifica. Non è opportuno utilizzare un pacchetto già confezionato ma occorre predisporlo ad hoc utilizzando gli ingredienti migliori per lo specifico contesto. Deve essere posta enfasi sulla scala territoriale e sugli aspetti spaziali della decisione e della partecipazione. Il focus deve essere sui risultati distributivi sostanziali: occorre concentrarsi su chi guadagna e chi perde da una decisione sul governo del territorio, piuttosto che focalizzare l'attenzione esclusivamente sul processo o la procedura. Per valutare la partecipazione occorre chiedersi: dove, quando, da parte di chi, per quali scopi, con quali effetti. Gli ingredienti che compongono le tecniche partecipative appartengono a tre tipologie:

- l'indagine preliminare sui punti di vista di chi abita il territorio e sui nodi, conflitti, problemi specifici da risolvere. Viene condotta attraverso: l'analisi di documenti e proposte su questioni territoriali prodotti da comitati, associazioni, movimenti, abitanti, e più in generale da interessi ambientali, economici, sociali presenti sul territorio coinvolto dallo strumento di pianificazione territoriale o urbanistico; interviste a osservatori privilegiati coinvolgendo tutti i punti di vista e non solo quelli strutturati in associazioni costituite; camminate di quartiere (esplorazioni con sapere esperto ed esperienziale) durante le quali il percorso di attraversamento del territorio è l'occasione per scoprire e discutere valori e criticità con gli abitanti; pali di ascolto localizzati in piazze o intersezioni di flussi di persone in cui vengono raccolti punti di vista su valori e criticità, e possono essere poste e raccolte domande; incontri di confronto e discussione su temi specifici riguardanti i piani o progetti; elaborazione di mappe di comunità per disegnare con gli abitanti la rappresentazione del patrimonio territoriale nei suoi valori e criticità.

- l'informazione intesa come sapere esperto e sapere tecnico: è necessario mettere a disposizione i documenti degli atti di governo del territorio, come previsto dal D.Lgs n.33/2013, ma non ci si può limitare a questo, l'informazione va costruita ad hoc e deve rendere comprensibile e accessibile: il patrimonio territoriale con valori, pressioni, criticità, e l'indicazione di quali processi lo producano e riproducano e da chi siano attivati e di quali processi lo mettano in crisi e da chi siano attivati; deve rendere esplicito e conoscibile ai non esperti il ventaglio delle trasformazioni territoriali reso possibile da ogni norma di piano, cioè i possibili effetti concreti e materiali di ogni norma apparentemente astratta; infine deve tradurre le interpretazioni e le scelte pianificatorie in termini di interessi: sociali, economici, ambientali, collettivi, privati; la diffusione dell'informazione deve avvenire anche per via multimediale e informatica oltre che attraverso incontri informativi e manifesti, newsletter e quotidiani.
- strumenti di democrazia partecipativa, capaci di attivare il sapere esperienziale proprio della vita quotidiana: assemblee plenarie che presentano e mettono in discussione le decisioni che potranno essere prese nell'ambito dell'atto di governo del territorio, sia in termini di progetti di trasformazione, sia in termini di redazione delle regole di trasformazione, attivando un dibattito fra tutti i punti di vista a partire dalle conoscenze offerte dal Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico; messa in discussione dei vincoli tecnici e politici; gruppi di lavoro (workshop) e riunioni (meeting) su temi specifici, come i differenti aspetti specifici dello statuto del territorio e i differenti contenuti degli atti di governo del territorio anche su proposta dei partecipanti; laboratori progettuali per definire proposte di trasformazione territoriale come i progetti di territorio; assemblee plenarie in cui vengono presentati i risultati del dibattito nei gruppi di lavoro, nelle riunioni e nei laboratori progettuali; durante il processo partecipativo attivazione della possibilità di contributi anche per via informatica. Tutti questi strumenti di democrazia partecipativa possono essere assemblati in molteplici modi e su molteplici temi quando si progetta un processo partecipativo.

Non esiste un solo assemblaggio possibile come propongono invece alcune tecniche partecipative.

3. Livelli prestazionali

L'efficacia della partecipazione si misura attraverso la quantità e caratteristiche sociali dei partecipanti e in base alla capacità di contribuire alla riproduzione del patrimonio territoriale.

I livelli prestazionali dell'informazione e della partecipazione riguardano la qualità del processo e la qualità degli esiti che deve essere ottenuta. Entrambe le qualità sono costituite da elementi che vengono elencati qui di seguito e permettono di progettare e valutare i processi partecipativi.

3.1. Qualità del processo dell'informazione e della partecipazione

- chi partecipa (quantità, caratteristiche sociali), composizione sociale dei partecipanti e quantità di partecipanti rispetto alla popolazione provinciale, regionale, locale, rapportata ai temi e alla scala territoriale, selezione implicita o come effetto collaterale; la partecipazione della lr 65/2014 è aperta a chiunque ne abbia interesse e quindi non sono accettabili contingentamenti e limitazioni, né identificazione di rappresentanti statistici di ipotetici gruppi di interesse da far partecipare in rappresentanza di altri; la partecipazione di tutti va promossa e non solo proposta;
- informazione: accesso agli atti, leggibilità degli atti (chiarezza, evitare rimandi a leggi e sigle), comprensibilità in termini di trasformazioni territoriali che essi implicano; accesso ad informazioni rilevanti perché i cittadini possano valutare come politiche alternative rispondono ai diversi interessi; traduzione degli atti in interessi collettivi ed interessi economici in gioco, (valori economici, valori collettivi, valori sociali, territoriali, culturali); attenzione alla scala e agli aspetti spaziali della partecipazione; focus sui risultati distributivi: su chi guadagna e chi perde;
- quali interazioni: modalità comunicative, come i partecipanti comunicano fra di loro e prendono decisioni insieme (assemblee, piccoli gruppi, internet;

decisione a maggioranza oppure fino a raggiungere un accordo oppure esplicite (esperienza che non si può raggiungere un accordo); esperienze di democrazia deliberativa (uso di strumenti deliberativi formalizzati come le udienze pubbliche e town meeting) ed esperienze di progettazione interattiva o progettazione partecipata (coinvolgimento diretto dei cittadini alla redazione dei piani o progetti)

- consuntivo: risultati redistributivi sostanziali ottenuti attraverso la partecipazione;
- corrispondenza fra scala del piano o progetto e qualità del processo;
- corrispondenza fra contenuti del piano, progetto o variante e qualità del processo

3.2. Qualità degli esiti dell'informazione e della partecipazione

- dimensione dell'influenza: la partecipazione contribuisce alla definizione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica; per poter valutare l'influenza della partecipazione devono emergere con chiarezza i risultati delle attività di informazione e partecipazione (proposte di contenuto) realizzate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio che contribuiscono alla definizione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica; l'amministrazione procedente deve motivare e argomentare le proprie determinazioni in merito, indicando come le discussioni e le proposte si collegano con le politiche e le azioni pubbliche;
- gestione del patrimonio territoriale come bene comune: la partecipazione contribuisce al riconoscimento del patrimonio territoriale da parte delle comunità locali e all'individuazione delle regole di tutela, riproduzione e trasformazione (Statuto);
- interessi collettivi e beni comuni: la partecipazione contribuisce alla riproduzione e alla valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune e all'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento del bene stesso (attuazione del piano paesaggistico e della l.r. 65/2014);
- il contributo alla gestione collettiva del patrimonio territoriale inteso come

bene comune da parte della comunità locale: la partecipazione si concretizza attraverso specifici impegni su specifiche azioni (attivazione della cittadinanza).

Bibliografia

- Arnstein S.R. (1969), A ladder of Citizen Participation, in *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.
- Fung A (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton.
- Fung A (2006), Varieties of Participation in Complex Governance, in *Public Administration Review*, 66, pp. 66-75
- Gangemi, G (2009) Le varie forme della partecipazione (parte I), in *Foedus*, 25
- Gangemi, G (2010), Le varie forme della partecipazione (parte II), in *Foedus*, 28
- Maggio, M (2020), La partecipazione pubblica come soggetto di una nuova territorializzazione, *Sociologia urbana e rurale*, n.121/2020 ISSN 0392-4939 , ISSNe 1971-8403
- Maggio, M (2014), Partecipazione e uguaglianza, *Critica degli Ordinamenti Spaziali (CRIOS) 7/2014*, gennaio-giugno 2014
- Maggio, M (2014), *Invarianti strutturali nel governo del territorio*, Firenze University Press, Firenze, ISSN online: 2704-579X e-ISBN: 978-88-6655-629-9 DOI: 10.36253/978-88-6655-629-9
- Maggio, M (1994), *Interventi integrati e complessi di riuso con fini sociali nelle aree di trasformazione urbana. ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI*, vol. 50, p. 29-59, ISSN: 0004-0177
- Magnaghi, A (2014), (a cura di) *La regola e il progetto*, Firenze University Press, Firenze ISSN 2704-5978 (print) - ISSN 2704-579X (online) DOI: 10.36253/978-88-6655-624-4
- Magnaghi, A (2001), Una metodologia analitica per la progettazione identitaria del territorio, in: Magnaghi A, (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Alinea Editrice, Firenze.
- Paba G (2010), *Corpi urbani. Differenze, interazioni, politiche*, Franco Angeli, Milano
- Silver H, Scott A, Kazepov Y, (2010), Participation in Urban Contemtion and Deliberation, in *International Journal of urban and Regional Research*, 34, 3, September, pp. 453-77.
- Wates N, (2000), *The community planning handbook. How people can shape their cities, towns and volla- ges in any part of the world*, Earthscan, London

