

**LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE ITALIANA\***

Nicola Vizioli\*\*

**Riassunto**

Dopo aver definito la democrazia partecipativa come quell'insieme di istituti che prevedono la partecipazione popolare ma riservano agli organi rappresentativi la decisione finale, l'articolo ne traccia un panorama negli ordinamenti delle Regioni italiane a statuto ordinario. Da un lato, vengono trattati alcuni istituti già previsti negli statuti del 1971 e ripresi con poche novità dagli statuti approvati dopo le riforme costituzionali del 1999-2001. Dall'altro lato, l'articolo si sofferma sulle leggi delle tre Regioni che posseggono una legislazione generale di istituti di *deliberative democracy*. Sia i primi che – soprattutto – i secondi sono strumenti che, se ben usati, possono contribuire a rivitalizzare la democrazia rappresentativa che vive, non solo in Italia, una profonda crisi.

Parole chiave: diritto costituzionale; partecipazione; Italia.

**PARTICIPATORY DEMOCRACY IN ITALIAN REGIONAL LEGISLATION****Abstract**

*After defining participatory democracy as the set of mechanisms that provide for popular participation but leave the final decisions in the hands of the representative bodies, this article offers a panorama of the systems of the Italian regions governed under ordinary statute. On the one hand, it addresses some of the mechanisms for participation already provided for in the 1971 statutes and incorporated with few changes in the statutes passed in the wake of the constitutional reforms of 1999-2001. On the other, the article stops to analyze the laws of the three regions that possess general legislation regarding mechanisms of deliberative democracy. Both types of mechanisms, especially the second, are instruments that if used well, can contribute to revitalizing representative democracy, which is undergoing a profound crisis, and not just in Italy.*

*Key words: Constitutional law; participation; Italy.*

\* L'articolo è una versione aggiornata e ampliata della relazione presentata al III Seminario Mexicano-Italiano-Español de Derecho Constitucional "La democracia multinivel: perspectiva constitucional y experiencias comparadas a debate", Facoltà di giurisprudenza, Università di Barcellona, 10 giugno 2013, organizzato dal Grupo de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO).

\*\* Nicola Vizioli, Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Studi aziendali e giuridici, Università di Siena, Piazza San Francesco, 7-8, 53100 Siena, [nicola.vizioli@unisi.it](mailto:nicola.vizioli@unisi.it).

Articolo ricevuto il 12.03.2011. Revisione in doppio cieco: 7.04.2014 e 9.04.2014. Data di accettazione della versione finale: 5/05/2014.

**Citazione consigliata:** Vizioli Nicola «La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana». *Revista catalana de dret públic*. Núm. 48 (2014), p. 187-205, DOI: [10.2436/20.8030.01.28](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.28).

## Sommario

- 1 Una necessaria premessa terminologica
- 2 La partecipazione prima delle riforme del Titolo V della Costituzione
- 3 La partecipazione nei nuovi statuti regionali
- 4 Le forme classiche della partecipazione: la petizione, l'iniziativa legislativa e il referendum
- 5 Le leggi regionali sulla democrazia deliberativa
  - 5.1 L'esperienza toscana
  - 5.2 L'esperienza emiliano-romagnola
  - 5.3 L'esperienza umbra
- 6 A mo' di conclusione

## 1 Una necessaria premessa terminologica

Non sono molte le locuzioni che assumono una così ampia varietà di significati come accade per la “democrazia partecipativa”. Le ragioni sono molteplici e non basterebbero queste pagine per analizzarle con un minimo di completezza. Ci accontentiamo di sottolineare che, se è vero che l’uso estremamente eterogeneo della locuzione è dovuto anche al grande e rapido successo che essa ha avuto in diversi contesti sociali e culturali, non si può tacere il fatto che pure gli studiosi delle scienze sociali utilizzano la locuzione con significati affatto diversi. Occorre quindi tentare di darne una definizione, se non altro con l’obiettivo di delimitare l’oggetto di queste pagine.

Vista l’ampia gamma di esperienze che vengono ricomprese sotto la formula di democrazia partecipativa, è forse opportuno cercare di delimitarla mettendola in rapporto con altre aggettivazioni del sostantivo che sembrano possedere una più radicata tradizione definitoria. Ci riferiamo, in primo luogo, alla *democrazia rappresentativa*, intesa come scelta da parte dei consociati (o meglio, di quel sottoinsieme di soggetti che sono gli elettori) di coloro che, rappresentandoli, sono autorizzati a prendere le decisioni in loro nome e per loro conto. In alcuni casi la decisione finale non è riservata ai rappresentanti ma è invece presa direttamente ai consociati, o perché l’ordinamento l’assegna loro in modo obbligatorio (es. i referendum che in alcuni Stati sono necessari per approvare fonti di rango costituzionale), o perché l’ordinamento permette ai cittadini di riappropriarsi di alcune scelte che normalmente sono attribuite ai rappresentanti (es. referendum abrogativo). Pur caratterizzate dal comune elemento – la scelta finale riservata al corpo elettorale – che li fa classificare come forme di *democrazia diretta*, è opportuno evidenziare una radicale differenza tra queste due sottocategorie di istituti. La prima infatti, proprio perché necessitata in quanto frutto di una scelta generale preesistente, non si contrappone alla forma normale di decisione, vale a dire a quella realizzata attraverso i rappresentanti eletti. Lo stesso non può dirsi per la seconda sottocategoria proprio perché il ricorso a tali istituti si colora di una valenza oppositiva alla decisione dei rappresentanti.

La democrazia rappresentativa è quindi la forma normale di governo negli Stati moderni e, ad oggi, non è dato individuare alternative percorribili per ragioni fin troppo note (ampiezza degli Stati, numero delle decisioni da prendere, loro complessità, ecc.), mentre quella diretta costituisce un’eccezione, per casi di particolare rilevanza oppure quando si vuole rimettere in discussione la decisione dei rappresentanti. Tra queste due modalità di espressione democratica se ne può situare una terza – la *democrazia partecipativa*, appunto – che, pur riservando la decisione finale ai rappresentanti, vede l’intervento all’interno del processo decisionale dei destinatari della decisione stessa<sup>1</sup>. Proprio perché la decisione resta – non solo formalmente ma anche sostanzialmente – nelle mani dei rappresentanti, l’intervento dei rappresentati non può essere inteso come oppositivo, ma necessariamente come collaborativo. Una collaborazione che non può prescindere da quel principio di leale cooperazione che, pur essendo stato enucleato dalla Corte costituzionale in ambiti affatto diversi, ben si presta a descrivere anche il rapporto che deve intercorrere in questi casi tra i rappresentanti e la società<sup>2</sup>.

Pur così delimitata, la democrazia partecipativa si presta a ricomprendere istituti alquanto diversi tra loro sotto molteplici profili. Vi sono infatti istituti ormai tradizionali quali la petizione, l’iniziativa legislativa popolare, il referendum consultivo, ecc. ed altri che invece hanno una storia molto più recente quali il bilancio partecipativo, il dibattito pubblico, ecc. Queste ultime sono esperienze che, almeno secondo parte della dottrina, rientrano nella categoria della *democrazia deliberativa*, intesa come sottoinsieme della democrazia partecipativa<sup>3</sup> caratterizzata da due elementi: «da un lato l’uso del *confronto argomentato*,

1 Si riprende qui la tripartizione tra democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa delineata da A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Studi in onore di Antonio Amorth*, vol. II, *Scritti di diritto costituzionale e altri*, Milano, 1982, 518 che definisce le attività corrispondenti alla partecipazione come «manifestazioni di opinione le quali non hanno necessariamente effetto determinante sulle decisioni che debbono essere prese da parte delle varie autorità, ma che valgono ad inserire nel procedimento di formazione degli atti dei pubblici poteri delle proposte o dei pareri mediante i quali le autorità vengono indotte a tener conto, ai fini della formazione delle loro decisioni, di un più ampio ventaglio di informazioni e di idee».

2 Lo nota con riferimento alle nuove disposizioni statutarie regionali in materia di partecipazione, M. Olivetti, *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, 2010, 722.

3 Così L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4, 2006, 14, *contra* R. Bifulco, *Democrazia*

dall'altro l'*inclusione* di tutti gli interessi e i punti di vista che sono toccati dall'oggetto della discussione»<sup>4</sup>. Questi strumenti di democrazia deliberativa si sono diffusi all'interno di vari ordinamenti a partire dai primi anni '90 e hanno ben presto trovato un loro riconoscimento anche a livello sovranazionale<sup>5</sup>.

Nelle pagine che seguono, ci occuperemo di tracciare un sintetico quadro degli istituti di democrazia partecipativa previsti dalla normativa (statutaria e legislativa) nelle Regioni a statuto ordinario che, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, si sono dotate di un nuovo statuto. Restano escluse dalla trattazione sia le problematiche legate al generale riconoscimento di forme di partecipazione dei privati al procedimento amministrativo disciplinate dalla l. n. 241/1990, sia le forme di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, c. 4 Cost. che, secondo un'autorevole dottrina<sup>6</sup>, attengono «alla sfera del "fare"», al contrario delle pratiche di democrazia partecipativa che appartengono «a quella del discutere e decidere».

## 2 La partecipazione prima delle riforme del Titolo V della Costituzione

L'art. 123 Cost. – sia nel testo approvato dall'Assemblea costituente nel 1947, sia in quello modificato nel 1999 –, prescrive che lo statuto regionale preveda la presenza di uno strumento di intervento diretto della cittadinanza quale è il referendum<sup>7</sup>. Si tratta di una prescrizione generica che potrebbe riguardare sia istituti ascrivibili tra quelli di democrazia diretta (quali, ad esempio, i referendum abrogativi o quelli approvativi), sia istituti che possono essere annoverati tra quelli di democrazia partecipativa (come accade per i referendum consultivi). Fin dalla loro costituzione ad inizio degli anni '70 le Regioni ordinarie erano quindi obbligate a prevedere uno o più tipi di referendum. Le previsioni contenute negli statuti del 1971 delusero tuttavia le aspettative di coloro che guardavano a questa come un'occasione per introdurre in Italia una ricca tipologia referendaria. Gli statuti regionali sul punto furono caratterizzati da una notevole omogeneità – anche in ragione dell'allora necessaria approvazione degli statuti da parte del Parlamento<sup>8</sup> – e si limitarono a prevedere due tipologie di referendum: quello abrogativo e quello consultivo.

---

*deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, cit., 111 ss. secondo cui la democrazia deliberativa concernerebbe gli aspetti teorici all'interno del quale si realizzano esperienze di democrazia partecipativa. Ancora diversa è la ricostruzione di U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 4 che vede nella democrazia partecipativa e in quella deliberativa «due modalità di approccio della democrazia destinate ad *incrociarsi* e così a guadagnare reciprocamente». Per un panorama più ampio e per ulteriori riferimenti bibliografici sui concetti di democrazia partecipativa e democrazia deliberativa si rinvia a R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, n. 4, 2011, 271 ss. e U. Allegretti, *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto. Annali*, n. 4, 2011, 295 ss.

4 Così L. Bobbio, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., 14 (l'enfasi è nell'originale). In questo senso anche chi considera la democrazia partecipativa un modello teorico come R. Bifulco, *Democrazia deliberativa*, cit., 271.

5 Basti ricordare, tra le altre, la Convenzione di Aarhus del 1998, ratificata dall'Italia tre anni dopo con la l. n. 108/2001, e il Libro bianco sulla *governance* europea del 2001.

6 Così U. Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, cit., 4 e s.; contro questa ricostruzione E. Gianfrancesco, *I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in *Quaderni regionali*, 2012, 496. A prescindere dalle tesi sostenute è comunque indubbio che l'art. 118, c. 4 Cost. «rende possibile la costruzione di un sistema amministrativo fondato su un nuovo paradigma pluralista e paritario anziché su quello bipolare e gerarchico tradizionale» (G. Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, 2006, 6) che è suscettibile di ripercuotersi in modo più ampio su tutti i rapporti tra sfera pubblica e cittadini.

7 Sui referendum regionali previsti dagli statuti prima della riforma costituzionale v., tra gli altri, M. Scudiero, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971; R. Nania, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974, 2763 ss.; voce *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 252 ss.; P. Barrera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Napoli, 1992; A. Bianco (a cura di), *Il referendum regionale*, Padova, 1993. Per una panoramica sulle nuove disposizioni statutarie riguardanti il referendum v. F. Pastore, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. III, Napoli, 2008, 1611 ss.; V. De Santis, *Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, cit., 479 ss.; M. Olivetti, *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, cit., 719 ss.

8 Il vecchio testo dell'art. 123 Cost. prevedeva che lo statuto deliberato dal Consiglio regionale fosse poi approvato dal Parlamento e promulgato e pubblicato come legge statale. Il Parlamento, pur non avendo la possibilità di modificare i testi approvati dalle Regioni instaurò una procedura ufficiosa di contrattazione con le singole Regioni volta alla modifiche delle proposte regionali negli aspetti non particolarmente graditi. La riforma costituzionale del 1999 ha modificato il testo dell'art. 123 Cost. prevedendo una diversa procedura di approvazione che si svolge esclusivamente a livello regionale.

I vecchi statuti poi, a prescindere dagli obblighi costituzionali, prevedevano anche altri strumenti che la Costituzione aveva già riconosciuto a livello statale: l'iniziativa legislativa popolare (art. 71, c. 2 Cost.) e la petizione (art. 50 Cost.). Questi istituti però a livello regionale, così come del resto anche a livello statale, hanno avuto poche applicazioni.

A parte gli istituti cui si è già fatto cenno, gli statuti davano un certo rilievo, almeno nelle disposizioni di principio, al tema della partecipazione dei cittadini. Un rilievo che è figlio di una stagione politica di grande portata innovativa. Influenzato anche dai fermenti mondiali della fine degli anni '60, l'ordinamento statale italiano aveva visto l'attuazione di una serie di norme costituzionali che erano rimaste a lungo lettera morta (oltre all'istituzione delle Regioni ordinarie, lo statuto dei lavoratori, la legge sui referendum statali, la riforma del diritto di famiglia, ecc.). Era quindi prevedibile che anche al livello regionale questa tensione fosse presente e che, anzi, in un qualche modo si esprimesse con maggior forza visto il momento "costituente" che le Regioni stesse stavano vivendo. Se il quadro culturale e politico spiega il rilievo statutario della partecipazione, il suo mutamento spiega, sia pure solo in parte, lo scarso rilievo pratico che questa ha avuto nei decenni seguenti.

A livello subregionale bisognerà invece attendere la legge statale sull'ordinamento degli enti locali (l. n. 142/1990) che agli «istituti di partecipazione» dedicava un intero capo (il terzo – artt. 6-8, in gran parte trasfuso poi nell'art. 8 e ss. del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

L'art. 6 statuiva: a) l'obbligo per i comuni di valorizzare le libere forme associative e promuovere organismi di partecipazione dei cittadini all'amministrazione locale; b) l'obbligo di prevedere forme di partecipazione degli interessati nei procedimenti relativi all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive (situazione poi disciplinata in forma generale nella l. n. 241/1990 sul procedimento amministrativo); c) l'obbligo di prevedere forme di consultazione della popolazione e procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi (compresa la possibilità di prevedere referendum consultivi). A queste prescrizioni, l'art. 8 del Testo unico aggiunge ora l'obbligo per gli statuti locali di incentivare anche la partecipazione degli stranieri (comunitari e non, purché regolari).

L'art. 7 della l. n. 142/1990 prevedeva poi l'azione popolare (possibilità degli elettori di far valere in un giudizio amministrativo le azioni e i ricorsi che spettano all'ente) e il diritto di accesso e di informazione dei cittadini.

Cercare di fare un bilancio delle esperienze locali non è tra gli obiettivi di queste pagine e inevitabilmente porterebbe ad evidenziarne alcune estremamente positive (anche con introduzione di importanti strumenti di democrazia deliberativa quali il bilancio partecipativo e il bilancio sociale) e altre che invece si sono rivelate fallimentari. Le ragioni che sono alla base di questi esiti così difforni sono varie, ma fondamentalmente attengono alla disciplina introdotta dai singoli enti locali, alla volontà collaborativa o meno delle istituzioni locali, alla presenza di una base sociale più o meno organizzata e recettiva.

### 3 La partecipazione nei nuovi statuti regionali

Nonostante il tempo intercorso dalle riforme costituzionali che hanno riscritto l'intero titolo V della seconda parte della Costituzione italiana, solo quattordici delle quindici Regioni a statuto ordinario hanno provveduto all'approvazione di un nuovo statuto<sup>9</sup>. Prima di vedere i singoli istituti previsti da questi nuovi statuti, è opportuno cercare di dare un quadro – sia pure sintetico – di alcuni aspetti che accomunano tutti o comunque molti statuti per quel che riguarda il profilo della partecipazione.

Al tema è in generale dato un ampio rilievo e a tal proposito pare indicativo il fatto che gli statuti dedicano

<sup>9</sup> Si tratta di Puglia, Calabria, Lazio (2004), Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Umbria (2005), Abruzzo, Liguria (2007), Lombardia (2008), Campania (2009), Veneto (2012) e Molise (2014). In Basilicata resta invece vigente lo statuto approvato nel 1971.

alla partecipazione un titolo *ad hoc* che in vari casi precede la parte dedicata all'organizzazione istituzionale della Regione<sup>10</sup>. A conferma di quanto appena detto, molti statuti contemplano disposizioni di principio riguardanti la partecipazione. Pur con una certa diversità di accenti, è generalizzato il riconoscimento dell'importanza della partecipazione a cui in alcuni casi si accompagna esplicitamente l'attribuzione alla Regione del compito di promuovere e incentivare la partecipazione.

Molto diffusa è anche la consapevolezza che la partecipazione ha come presupposto essenziale una ampia informazione. Questo nesso è esplicitato in molti statuti ma, più in generale, viene riconosciuto a carico degli organi regionali un obbligo di trasparenza e di informazione che sicuramente rileva anche per il consapevole esercizio del diritto di voto nel contesto della democrazia rappresentativa. I progressi tecnologici intervenuti negli ultimi lustri permettono rispetto al passato una informazione decisamente più ampia a costi assolutamente sostenibili<sup>11</sup>. Proprio in direzione di una maggiore informazione grazie all'utilizzo delle reti telematiche le Regioni, sia pure in modo estremamente differenziato, si sono mosse da tempo a prescindere dalle disposizioni contenute nei nuovi statuti.

È altresì molto diffusa la coscienza che la partecipazione è maggiormente difficoltosa per alcune categorie di soggetti e che quindi essa deve essere incentivata anche perché costituisce un mezzo di integrazione ed emancipazione. Di qui la presenza in molti statuti di espliciti riconoscimenti del diritto a partecipare a favore di alcuni gruppi di soggetti quali, ad esempio, i disabili, i cittadini della Regione residenti all'estero, gli stranieri regolarmente residenti in Regione, i minori, le donne.

Per quel che riguarda gli istituti attraverso cui si esplica questa partecipazione, vi è una sostanziale continuità tra i nuovi statuti e quelli approvati del 1971. Su questi istituti – petizione, iniziativa legislativa popolare, referendum consultivi – avremo però modo di soffermarci nel paragrafo che segue.

Il riconoscimento della partecipazione non è però limitato alla partecipazione diretta dei cittadini ma è esteso anche agli enti locali (Province, Comuni) presenti sul territorio regionale. Questo avviene sia riconoscendo a tali enti un potere di iniziativa legislativa e di richiesta di referendum, sia attraverso l'istituzione del Consiglio delle autonomie locali (CAL) prevista dall'art. 123, c. 4 Cost.<sup>12</sup>. Si tratta di una sorta di seconda camera regionale<sup>13</sup> che però nel procedimento legislativo può intervenire solo attraverso pareri, essendo la competenza di approvare le leggi riservata al solo Consiglio regionale (art. 121, c. 2). Vari statuti riconoscono poi diritti di partecipazione alle decisioni pubbliche anche alle c.d. autonomie funzionali (camere di commercio, università) che, in qualche raro caso, hanno anche una rappresentanza all'interno del Consiglio delle autonomie locali.

---

10 Questo accade per gli statuti di Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Puglia e Umbria. Il titolo sulla partecipazione segue la parte dedicata all'organizzazione istituzionale negli statuti delle Regioni Abruzzo, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, e Toscana. Lo statuto veneto è l'unico che non dedica un apposito Titolo alla partecipazione ma questo dipende dalla peculiare scelta del legislatore che ha contemplato solo tre titoli (di cui il terzo composto di due soli articoli e dedicato alle disposizioni finali). Tenendo conto di questa struttura, il fatto che il Veneto dedichi il Capo IV del Titolo I ai referendum lo avvicina al primo gruppo di Regioni.

11 Sul tema è intervenuto di recente il d.lgs. n. 33 del 2013 («Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni») a proposito del quale v. M. Bombardelli, *Fra sospetto e partecipazione: la duplice declinazione del principio di trasparenza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 657 ss. – che sottolinea i due fini delle nuove disposizioni: da un lato essere un freno alla corruzione e alla cattiva amministrazione, dall'altro, l'apertura ai cittadini anche al fine di aumentare la partecipazione dei cittadini – e L. Sartori, *Open government: what else?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 753 ss.

12 Secondo cui «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

13 Per una ricostruzione del Consiglio delle autonomie locali come una sorta di seconda camera regionale sia consentito di rinviare a N. Vizioli, *I rapporti tra Regioni a statuto ordinario e enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in A. Irace - C. Maviglia (a cura di), *Rapporti e concorrenza tra ordinamenti*, Milano, 2007, 121 ss.

#### 4 Le forme classiche della partecipazione: la petizione, l'iniziativa legislativa e il referendum

La petizione<sup>14</sup> consiste nella possibilità di rivolgersi al Consiglio regionale – in qualche Regione anche alla Giunta – per «chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità» ed è prevista da quasi tutti gli statuti approvati dal 2004 in poi (fanno eccezione Toscana e Veneto). I titolari del diritto variano da Regione a Regione: cittadini (art. 16 st. Campania, art. 11 st. Molise, art. 85 st. Piemonte, art. 16 st. Puglia, art. 20 st. Umbria), i residenti (art. 50 st. Lombardia), i cittadini e i residenti (art. 12 st. Abruzzo, art. 12 st. Liguria, art. 41 st. Marche), chiunque a prescindere dalla cittadinanza e dalla residenza (art. 10 st. Calabria, art. 16 st. Emilia-Romagna, art. 65 st. Lazio). La petizione è tradizionalmente attivabile da un singolo, ma qualche statuto prevede espressamente che lo si possa fare anche in forma associata. Gran parte degli statuti attribuisce un analogo diritto anche ad enti locali, associazioni, ecc. anche se spesso lo strumento assume un *nomen juris* diverso (istanze, voti, richieste, interrogazioni). Il destinatario della petizione è tradizionalmente l'organo assembleare ma alcuni statuti (Calabria, Campania e Molise) parlano genericamente di organi regionali, mentre altri (Abruzzo e Liguria) lo individuano nella Regione specificando che la petizione deve essere presentata, «a seconda delle rispettive competenze, al Presidente della Giunta o al Presidente del Consiglio regionale». Carente risulta invece la disciplina statutaria per quel che concerne la risposta istituzionale alle petizioni. Il solo statuto della Campania prevede l'obbligo di esaminarle e di fornire risposta scritta. L'Emilia-Romagna prevede l'obbligo di risposta scritta solo quando le interrogazioni provengono da «Province, Comuni ed altri Enti locali, nonché enti, organizzazioni ed associazioni a rappresentatività almeno provinciale».

Se la petizione è un diritto del singolo, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare<sup>15</sup> prevede un esercizio necessariamente collettivo. Esso è riconosciuto da tutti i nuovi statuti ad un certo numero di elettori dei comuni della Regione<sup>16</sup>. Non è tema attinente direttamente a queste pagine, ma va anche rilevato che, come si è accennato, quasi tutti gli statuti attribuiscono poi l'iniziativa anche agli enti locali (province, comuni capoluogo di provincia, un certo numero di comuni, comuni che rappresentano almeno un certo numero di abitanti, ecc.) e al Consiglio delle autonomie locali. Così come previsto a livello statale, tutti gli statuti prevedono che il progetto debba essere redatto in articoli e solitamente accompagnato da una relazione illustrativa; alcuni statuti (Calabria, Campania) richiedono altresì una relazione tecnico-finanziaria nel caso il progetto comporti spese da parte della Regione.

È interessante rilevare come lo statuto dell'Emilia-Romagna preveda che alcuni dei titolari dell'iniziativa legislativa – frazione del corpo elettorale e enti locali – possano «sottoporre all'Assemblea una questione di rilevante interesse eventualmente presentando proposte anche in termini generali» (art. 18, c. 6). Si cerca così di superare un ostacolo di carattere tecnico che potrebbe disincentivare la partecipazione. Allo stesso obiettivo è finalizzata anche altre norma statutarie (Emilia-Romagna, Molise, Puglia, Veneto) che attribuiscono a chi voglia presentare un'iniziativa legislativa popolare la possibilità di avvalersi delle competenze tecniche degli uffici della Regione.

14 Sulla petizione v. C. Bertolino, *Il diritto di petizione negli Statuti regionali. Un istituto obsoleto o nuove ipotesi di utilizzazione?*, in *federalismi.it*, n. 17, 2011.

15 L'art. 74, c. 1 dello statuto del Piemonte permette l'iniziativa popolare anche «per la formazione (...) di provvedimenti amministrativi di interesse generale, nonché di proposte di legge alle Camere»; lo statuto veneto all'art. 20, c. 1 estende invece l'iniziativa popolare anche ai regolamenti regionali. Sull'iniziativa legislativa popolare v. V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 112 ss.

16 Si tratta di 2.000 elettori (art. 40 st. Molise), 3.000 (art. 35 st. Umbria), 5.000 (art. 31 st. Abruzzo, art. 39 st. Calabria, art. 18 st. Emilia-Romagna, art. 7 st. Liguria, art. 34 st. Lombardia, art. 30 st. Marche, art. 74 st. Toscana), 7.000 (art. 20 st. Veneto), 8.000 (art. 74 st. Piemonte), 10.000 (art. 12 st. Campania, art. 37 st. Lazio), 15.000 (art. 15 st. Puglia). In generale sarebbe stato preferibile che gli statuti indicassero invece di un numero determinato, una certa percentuale del corpo elettorale regionale anche se occorre dire che da parecchi anni la consistenza della popolazione e del corpo elettorale delle Regioni subisce variazioni di piccola entità che rendono meno probabile l'obsolescenza della determinazione del numero di elettori fissata dagli statuti. L'indicazione in percentuale avrebbe reso immediatamente evidente la sproporzione del numero richiesto nelle varie Regioni per l'esercizio del diritto di iniziativa: la Regione che richiede in proporzione al corpo elettorale la percentuale più alta è il Molise (0,76%) che è ben undici volte superiore a quella della Lombardia (0,07%). Comunque si tratta di percentuali che, ad eccezione della Lombardia, sono più alte di quella richiesta per l'iniziativa legislativa statale.

Alcuni statuti prevedono un limite di materia<sup>17</sup> (Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia) o di tempo (la Campania, l'Emilia-Romagna e la Puglia prevedono che l'iniziativa popolare non possa essere esercitata nei sei mesi precedenti la scadenza del Consiglio).

La verifica della regolarità (e, quando sono previsti limiti, anche dell'ammissibilità) della richiesta è, in alcuni casi (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Puglia, Veneto), demandata all'organo di garanzia statutaria, un organo non previsto dalla costituzione ma contemplato da quasi tutti gli statuti<sup>18</sup> a presidio della conformità di alcuni atti allo statuto regionale.

In molte Regioni lo statuto contiene norme specifiche di favore nei confronti dell'iniziativa legislativa popolare: oltre alla già vista possibilità di avvalersi dell'assistenza degli uffici della Regione, l'ascolto dei rappresentanti dei firmatari in commissione (Calabria, Piemonte, Toscana, Veneto), le modalità di calendarizzazione della proposta (Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto)<sup>19</sup> e, infine, la mancata decadenza della proposta popolare al termine della legislatura (Calabria, Campania, Emilia, Lazio, Liguria, Molise, Puglia, Umbria, Veneto).

Veniamo infine ai referendum che, come si è detto, fanno parte del contenuto necessario degli statuti regionali (art. 123, c. 1 Cost.). In questa sede non ci occuperemo di quelle tipologie referendarie riconducibili alla democrazia diretta, vale a dire dei referendum abrogativi<sup>20</sup> e di quelli statutari<sup>21</sup>, ma solo dei referendum consultivi e faremo dei cenni a due referendum atipici per il panorama italiano previsti in altrettanti statuti (Campania e Lazio).

Il referendum consultivo è previsto da tutti i quattordici statuti approvati dopo la revisione costituzionale e si presta ad un'ulteriore classificazione che si basa sull'oggetto del referendum stesso. Un primo sottogruppo riguarda i referendum che hanno ad oggetto l'acquisizione del parere delle popolazioni interessate in caso di istituzione di nuovi comuni o di modifica del loro territorio o della loro denominazione. Si tratta di consultazioni popolari richieste dalla Costituzione (art. 133, c. 2) e che quindi potrebbero anche essere disciplinate direttamente dalla legge regionale a prescindere dalla previsione statutaria<sup>22</sup>. Lasciando da parte questi referendum – la cui disciplina statutaria poco o nulla aggiunge alla previsione costituzionale – ci soffermiamo sul secondo sottogruppo in cui rientrano tutti i restanti referendum consultivi.

17 M. Olivetti, *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, cit., 728-729 rileva, condivisibilmente, l'incomprensibilità di una limitazione che, se ha una sua logica per il referendum abrogativo in cui si vuole escludere che il popolo possa decidere direttamente su certe materie delicate, non la possiede per l'iniziativa legislativa in quanto la decisione finale spetta comunque al Consiglio regionale. Discorso diverso va invece fatto, come si vedrà più avanti, per il referendum approvativo della Campania in cui un procedimento che nasce come iniziativa legislativa può comportare una decisione popolare diretta.

18 Tra le tredici Regioni che ad oggi hanno approvato il nuovo statuto ne sono prive solo Marche e la Calabria. Quest'ultima l'aveva prevista nel 2004 all'art. 57 dello statuto ma l'ha poi soppressa con una modifica statutaria nel 2010.

19 Gli statuti di altre Regioni invece contengono norme generiche o di rinvio ai regolamenti del Consiglio. Così la Lombardia prevede che «nella programmazione dei lavori del Consiglio sono periodicamente inseriti i progetti di legge di iniziativa popolare, sottoposti obbligatoriamente al voto del Consiglio» (art. 21, c. 2). Le Marche invece rinviano al regolamento interno del Consiglio affinché preveda «i modi ed i termini per l'esame delle proposte di iniziativa popolare» (art. 30, c. 3). Simile la scelta della Puglia il quale stabilisce che il regolamento consiliare «definisce le modalità e i tempi di esame delle proposte» (art. 15, c. 5).

20 L'istituto è previsto in tutti gli statuti ed ha ad oggetto la legge regionale, i regolamenti (ad eccezione della Campania e della Liguria) e in molte Regioni anche gli atti amministrativi di carattere generale e/o di programmazione. Possono essere richiesti da una frazione del corpo elettorale oppure da un certo numero di enti locali. In generale, l'unica differenza degna di nota rispetto agli statuti del 1971 riguarda il soggetto che deve verificare la regolarità e l'ammissibilità della richiesta. Tale compito è infatti attribuito, nelle Regioni che lo prevedono, all'organo di garanzia statutaria.

21 Si tratta di referendum previsti direttamente dalla Costituzione (art. 123, c. 3) che hanno ad oggetto gli statuti e leggi che li modificano. Dopo l'approvazione dello statuto (o della legge che lo modifica) da parte del Consiglio regionale, il testo può essere soggetto a referendum «qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale». Il referendum ha valenza oppositiva ed è finalizzato a permettere ai cittadini di interrompere definitivamente l'*iter legis* prima della promulgazione.

22 È questa la scelta fatta dagli statuti calabrese, molisano e piemontese che non contengono alcun riferimento a questi referendum all'interno dei loro statuti.

La lettura degli statuti è particolarmente interessante perché ne emergono chiaramente due diversi possibili usi del referendum che sono intimamente collegati ai soggetti promotori del referendum stesso. Alcuni statuti rimettono la decisione sulla convocazione del referendum consultivo alla maggioranza politica in Consiglio regionale: o a maggioranza semplice (art. 14 st. Campania, art. 64 st. Lazio, art. 27 st. Veneto<sup>23</sup>) o a maggioranza assoluta dei componenti (art. 9 st. Liguria, art. 13 st. Molise, art. 83 st. Piemonte, art. 19 st. Puglia, art. 23 st. Umbria). In altri casi la scelta resta sì affidata al Consiglio, ma con a maggioranza dei due terzi dei componenti e, quindi, con il necessario consenso dell'opposizione, o almeno di parte di essa (art. 52 st. Lombardia, art. 44 st. Marche, art. 76 st. Toscana). Peculiare è la scelta dello statuto calabrese (art. 12) che invece richiede il consenso di una minoranza dei consiglieri (40%) e che quindi può essere attivato sia dalla maggioranza politica che dall'opposizione. Due delle Regioni che prevedono che il referendum possa essere promosso dal Consiglio regionale, affidano tale possibilità anche ad una frazione del corpo elettorale: si tratta della Calabria (il cui statuto prevede che si tenga il referendum se ne fa richiesta il 10% dell'elettorato regionale) e della Toscana (30.000 elettori). Queste ultime due esperienze regionali, pur essendo entrambe lontane dal modello adottato dalla maggioranza delle Regioni, evidentemente partono da impostazioni diverse: una propende all'utilizzo del referendum soprattutto da parte delle forze politiche, mentre l'altra privilegia l'iniziativa popolare<sup>24</sup>. Del tutto eccentrica per svariate ragioni è la scelta compiuta dallo statuto dell'Emilia-Romagna (art. 21): in primo luogo, non prevede la richiesta referendaria da parte del Consiglio regionale; in secondo luogo, tra i possibili promotori vi sono gli enti locali (almeno dieci Consigli comunali che rappresentino almeno 1/5 degli abitanti della Regione oppure almeno quattro Consigli provinciali); in terzo luogo quando l'iniziativa proviene dalla società civile, tra i richiedenti (80.000) possono esserci anche non elettori purché residenti in Regione<sup>25</sup>. Vi è poi il caso dell'Abruzzo il cui statuto (art. 78) si limita a rinviare alla legge regionale di attuazione che lo fa rientrare tra le Regioni in cui il referendum consultivo resta una prerogativa della maggioranza politica del Consiglio<sup>26</sup>. È evidente che quando il referendum è nella (esclusiva) disponibilità della maggioranza governativa, questa può usarlo per dare ulteriore legittimità alle proprie scelte avversate dall'opposizione. Così il referendum consultivo smette di essere una vera forma di partecipazione popolare per essere usato in modo strumentale per dare forza ad una decisione già presa attraverso i meccanismi tipici della democrazia rappresentativa. Diverso è ovviamente il caso in cui la richiesta viene dall'esterno delle istituzioni regionali o anche dal Consiglio stesso quando è richiesta una maggioranza tale per cui è necessario anche il consenso dell'opposizione.

Per quel che riguarda l'oggetto, le locuzioni usate dagli statuti sono molto generiche: alcune si limitano alla connotazione regionale dell'interesse coinvolto, altri fanno (anche) riferimento a provvedimenti di competenza della Regione (Campania, Lombardia) o del Consiglio regionale (Lazio, Liguria, Veneto) senza escludere – anzi a volte prevedendo in modo esplicito (Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Toscana nel caso in cui il referendum si svolga ad iniziativa del Consiglio) – che oggetto del referendum possa essere una legge o una proposta di legge.

Lo statuto umbro<sup>27</sup> e quello molisano<sup>28</sup> prevedono espressamente che il referendum possa riguardare solo

23 Secondo l'art. 27, c. 1 dello statuto veneto prevede che «Il Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio, quando lo richiedono il Consiglio regionale (sic!) o cittadini o enti locali, secondo quanto previsto dalla legge regionale»; legge che però non è stata ancora approvata. La disciplina legislativa tuttora vigente resta quella della l. n. 1/1973 che in vari punti risulta in antinomia con lo statuto vigente.

24 I 30.000 elettori richiesti dalla Toscana corrispondono ad una percentuale appena superiore all'1% del corpo elettorale.

25 L'art. 35, c. 1, l. a) della l. n. 34/1999 così come sostituito dalla l. n. 8/2008, specifica che debbono essere «regolarmente e continuamente residenti da almeno due anni in Comuni dell'Emilia-Romagna». Coerentemente l'art. 37, c. 2 – anch'esso sostituito dalla l. n. 8/2008 – attribuisce agli stessi soggetti anche il diritto di voto ai referendum consultivi.

26 L'Abruzzo rimette la decisione al Consiglio regionale senza prevedere maggioranze particolari. La decisione arriva al termine di un procedimento che vede l'iniziativa da parte di vari soggetti (almeno 5.000 elettori, più Consigli comunali che rappresentano almeno un quinto degli abitanti della Regione, almeno due Consigli provinciali, ciascun consigliere regionale e la Giunta regionale) e poi l'esame da parte del Collegio regionale per le garanzie statutarie (art. 32, l. n. 44/2007).

27 Secondo l'art. 23, c. 1 «Il referendum consultivo è diretto a conoscere gli orientamenti della comunità regionale e di comunità locali su specifici temi».

28 In base all'art. 13, c.1 «Il Consiglio regionale può deliberare, con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, l'indizione di

una parte del territorio regionale. Vari altri statuti<sup>29</sup> usano invece locuzioni più generiche da cui si potrebbe dedurre che non solo il referendum possa riguardare solo gli elettori residenti in una certa parte della Regione ma addirittura elettori selezionati in base ad altre caratteristiche<sup>30</sup>.

Gli statuti emiliano-romagnolo e veneto prevedono che il referendum consultivo abbia gli stessi limiti di materia di quello abrogativo e che il quesito rivolto agli elettori sia omogeneo<sup>31</sup>. Il primo prevede altresì che non possano essere sottoposte a referendum consultivo materie che sono state oggetto di referendum abrogativo nel corso della stessa legislatura e comunque nei due anni precedenti (art. 21, c. 2).

Rare sono le previsioni statutarie sulle conseguenze del referendum: la Calabria e il Veneto hanno previsto che, nel caso in cui il numero dei votanti superi una certa percentuale del corpo elettorale, il Consiglio è obbligato a pronunciarsi entro un certo periodo di tempo e, nel caso del Veneto, a motivare le decisioni difformi dall'esito referendario<sup>32</sup>. Lo statuto del Piemonte prevede invece che «entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum, se l'esito è stato favorevole, il Presidente della Giunta regionale è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a referendum» (art. 83, c. 2); se invece «l'esito è stato negativo, il Presidente della Giunta ha facoltà di proporre egualmente al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a referendum» (art. 83, c. 3)<sup>33</sup>.

Restano qui da ricordare le due altre figure di referendum anomale rispetto al panorama appena visto. Si tratta di quelli che gli statuti campano e laziale definiscono, rispettivamente, referendum approvativo e referendum propositivo.

Come si è detto sopra, lo statuto della Campania prevede, all'art. 12, l'iniziativa legislativa e regolamentare popolare da parte di 10.000 elettori. L'art. 15 prevede una seconda tipologia di iniziativa popolare, avente sempre ad oggetto una legge o un regolamento, ad opera di 50.000 elettori. Tale più ampio numero di richiedenti si spiega con il fatto che, se nel termine di sei mesi la proposta non viene approvata oppure

---

referendum consultivi della popolazione dell'intero territorio regionale o di parte di esso, su questioni di particolare interesse».

29 È il caso, ad es., dello statuto abruzzese che parla di «referendum consultivo per materie che interessano particolari categorie e settori della popolazione regionale» (art. 78, c. 2); di quello laziale che parla di «referendum consultivi delle popolazioni interessate» (art. 64, c. 1); di quello ligure secondo cui il referendum è finalizzato a «conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate a determinati provvedimenti di competenza consiliare» (art. 9, c. 1); di quello lombardo secondo cui il referendum può avere ad oggetto «provvedimenti interessanti popolazioni determinate» (art. 52, c. 1); di quello pugliese secondo cui i referendum consultivi servono a «conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa» (art. 19, c. 1) e di quello veneto che parla di «referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio» (art. 27, c. 1).

30 Lo ipotizza P. Barrera, *Gli istituti di partecipazione*, in F. Pizzetti - A. Poggi (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, Torino, 2006, 135.

31 Il requisito dell'omogeneità del quesito è stato enunciato dalla Corte costituzionale nei giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo statale. Un quesito non omogeneo renderebbe, a detta della Corte, il voto dell'elettore non libero – e quindi in contrasto con l'art. 48 Cost. – perché l'elettore potrebbe essere favorevole all'abrogazione di alcune parti e contraria a quella di altre. Tale requisito è stato richiamato da molti statuti a proposito dei referendum abrogativi regionali, ma è previsto per i referendum consultivi solo dai due statuti citati.

32 Per lo statuto calabrese il referendum deve considerarsi valido solo se i votanti superano il 30% (art. 12, c. 2) e in questo caso «il Consiglio regionale è obbligato a pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro centoventi giorni dal suo svolgimento» (art. 12, c. 3). Simile è la prescrizione dello statuto veneto che, pur senza distinguere tra referendum validi e invalidi, stabilisce che «se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità» (art. 27, c. 2).

33 La portata di queste disposizioni è a dir poco oscura. Visto che il referendum ha come oggetto esclusivamente «iniziative legislative o determinati provvedimenti amministrativi» (art. 83, c. 1), non si comprende perché in caso di esito positivo del referendum il Presidente della Giunta debba essere obbligato a presentare un progetto di legge, né nel caso in cui questo fosse riproduttivo di quello sottoposto al voto popolare, né nel caso in cui fosse eventualmente diverso. Sarebbe stato sufficiente prevedere l'obbligo per il Consiglio regionale – che, giova ricordarlo, a maggioranza ha deciso lo svolgimento del referendum – di pronunciarsi sull'iniziativa legislativa sottoposta al voto popolare su cui, come su qualunque testo, sarebbe comunque possibile presentare emendamenti anche da parte della Giunta. Altrettanto poco chiaro è il senso dell'art. 83, c. 3 che, in caso di esito negativo del referendum, riconosce al presidente della Giunta il potere di presentare – entro sessanta giorni – un disegno di legge. Potere che la Giunta comunque possiede in via generale e senza limiti temporali. La disposizione potrebbe essere intesa quindi o come volontà di limitare temporalmente il potere di iniziativa della Giunta su quell'oggetto oppure come volontà di attribuire l'iniziativa legislativa al Presidente non in quanto rappresentante della Giunta, ma in quanto organo monocratico. In entrambe le ipotesi però sfugge la *ratio* della disposizione.

viene approvata ma «con modifiche sostanziali», essa è sottoposta ad un referendum approvativo<sup>34</sup>. Questo referendum condivide con quello abrogativo sia *il quorum* di validità (devono partecipare al voto almeno la metà degli elettori) che i limiti (non può avere ad oggetto le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale e sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, quelle relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea nonché lo Statuto e le leggi di revisione statutaria). Vale la pena di osservare che, irragionevolmente, il numero di cittadini che possono avviare il procedimento che porta al referendum approvativo (che, ovviamente, può avere anche effetti abrogativi) è inferiore a quello richiesto per il referendum meramente abrogativo (100.000 elettori). Dal punto di vista assunto in queste pagine, si può ben dire che questo referendum approvativo nasce come istituto di democrazia partecipativa, salvo la possibilità di trasformarsi poi in un istituto di democrazia diretta. Esso è infatti configurabile come un'iniziativa legislativa (o regolamentare) "rinforzata" accompagnata da un forte stimolo al legislatore – la "minaccia" dello svolgimento del referendum – affinché la esamini e la approvi senza stravolgerne il contenuto<sup>35</sup>.

Il referendum propositivo previsto dallo statuto del Lazio risulta invece estremamente depotenziato rispetto a quello appena visto, al punto da poter ragionevolmente credere che il suo impatto sarà praticamente nullo. L'art. 62 dello statuto del Lazio prevede che gli stessi soggetti che possono richiedere un referendum abrogativo possano presentare anche un progetto di legge suscettibile di essere portato al voto popolare qualora entro un anno «il Consiglio regionale non abbia deliberato in ordine alla proposta». È quindi sufficiente che il Consiglio decida di respingerlo per vanificare la richiesta popolare. Se ciò non bastasse, in caso di approvazione tramite referendum l'unico effetto consiste nell'obbligo per il Consiglio di «esaminare la proposta di legge sottoposta al referendum» entro sessanta giorni. In altre parole non è altro che un'iniziativa legislativa popolare che solo in caso di assoluta inerzia da parte del Consiglio si "trasforma" in un referendum consultivo. Per dirla con Orazio, «parturient montes, nascetur ridiculus mus».

La rapida panoramica appena fatta della disciplina statutaria sugli strumenti di democrazia partecipativa non mostra grandi differenze rispetto agli statuti precedenti durante la cui vigenza questi istituti si sono rivelati ben poco incisivi. Non ci sono quindi ragioni per essere particolarmente ottimisti per il loro impiego futuro nonostante la disciplina di attuazione (regolamenti consiliari e leggi ordinarie) – che in questa sede non abbiamo esaminato – a volte contenga norme suscettibili di un giudizio positivo nell'ottica di un incremento della partecipazione.

## 5 Le leggi regionali sulla democrazia deliberativa

Dopo questa ampia ma rapida panoramica sugli istituti di democrazia partecipativa che comunque godono di una consolidata tradizione a livello regionale, in questa ultima parte ci soffermeremo su quelle leggi regionali che disciplinano invece, in attuazione delle disposizioni statutarie, dei meccanismi volti ad agevolare pratiche riconducibili alla democrazia deliberativa.

A tal proposito occorre preliminarmente ricordare che sono numerose le leggi che in diverse Regioni hanno disciplinato la partecipazione in alcuni settori specifici (pianificazione territoriale, assistenza, sanità,

34 Su questo referendum v. V. De Santis, *Il referendum approvativo nel nuovo statuto della Regione Campania*, in *federalismi.it*, n. 10, 2009.

35 Pur esulando dal tema di queste pagine, è opportuno rilevare che referendum simili a quello campano sono previsti anche da alcune autonomie speciali: la Regione Valle d'Aosta (artt. 12-15 l. reg. n. 19/2003) e la Provincia autonoma di Bolzano (art. 15 l. prov. n. 11/2005). Sul referendum valdostano, con notazioni interessanti anche per il referendum campano, si possono vedere R. Louvin, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *federalismi.it*, n. 14, 2007; V. Onida, *Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta*; G. Guzzetta - F.S. Marini, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione*; S. Mangiameli, *Parere reso ai Delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivo*, tutti pubblicati in *federalismi.it*, n. 15, 2007. Diverso è il caso della Provincia di Trento, sia perché lo svolgimento del referendum consegue automaticamente dopo la richiesta, sia perché non comporta l'approvazione di un testo normativo ma di un indirizzo legislativo che poi deve essere tradotto in legge dal Consiglio (artt. 1-17, l. prov. n. 3/2003).

commercio, turismo, industria)<sup>36</sup>. Sono però pochissime le Regioni che hanno approvato una legge di carattere generale ed è su queste che ci soffermeremo qui di seguito.

## 5.1 L'esperienza toscana

La Regione Toscana è stata la prima ad approvare una legge generale sulla democrazia deliberativa. Non solo: la legge n. 69/2007 del 27 dicembre 2007 recante «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»<sup>37</sup> è stata essa stessa frutto di un procedimento di tipo deliberativo<sup>38</sup> ed ha costituito un importante esempio anche per altri ordinamenti regionali. Proprio perché si trattava di una legge non avente precedenti nell'ordinamento italiano, il legislatore ha pensato bene di approvare una c.d. *sunset law*<sup>39</sup>, con l'obiettivo di valutare attentamente i risultati in vista dell'approvazione di una nuova legge<sup>40</sup>.

Il procedimento di valutazione dei risultati della l. n. 69/2007 svolto dal Consiglio regionale si è concluso con un giudizio complessivamente positivo che però ha constatato la necessità di «alcune importanti modifiche ed innovazioni che permettano di superare le criticità emerse»<sup>41</sup>. La legge n. 46 del 2 agosto 2013<sup>42</sup> – Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali – ricalca quindi il contenuto della precedente legge pur con delle novità molto importanti.

Al di là delle norme specifiche, il senso della legge lo si coglie bene da quelli che sono gli obiettivi – indubbiamente ambiziosi – posti dall'art. 1 e che ricalcano quelli già previsti dalla normativa precedente. Tra gli altri: «contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa»; «promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi»; «rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche»; «contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società»; e poi ancora: valorizzare le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della democrazia deliberativa, contribuire alla parità di genere, favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione degli interessi diffusi o poco rappresentati, promuovere

36 Cfr. A. Valastro, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2009, 95 ss. Per una panoramica più ampia su uno dei settori maggiormente interessati, v. C. Cudia, *La partecipazione ai procedimenti di pianificazione territoriale tra chiunque e interessato*, in *Diritto pubblico*, 2008, 263 ss.

37 Sul tema v. A. Florida, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 603 ss.; G. Pizzanelli, *Alcune note di commento alla legge regionale Toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (l.r. 27 dicembre 2007, n. 69)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 129 ss.; M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2008; E. Stradella, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2008; R. Lewanski, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 241 ss.; L. Corchia, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 4, 2011, p. 79 ss.; M. Picchi, *La partecipazione all'attività legislativa e amministrativa della regione Toscana*, in *federalismi.it*, n. 7, 2012; V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 200 ss.

38 Sul procedimento che ha portato alla legge, si veda lo studio condotto dal Dipartimento di Studi politici dell'Università di Torino per conto del Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio: L. Bobbio (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, 2007, 91 ss.

39 La legge prevedeva una vigenza limitata fino al 31 dicembre 2012 ed è stata poi prorogata al 31 marzo 2013 dalla l. n. 72/2012 per consentire la regolare conclusione dei procedimenti deliberativi in corso.

40 Anche la nuova legge, pur non contemplando un termine alla sua vigenza, prevede che «trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore (...), il Consiglio regionale (...) effettua la valutazione degli effetti della sua attuazione al fine di promuovere eventuali aggiornamenti e integrazioni» (art. 24, c. 5).

41 Così la risoluzione del Consiglio regionale n. 168 del 29 dicembre 2012.

42 Su cui v. V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 0, 2013 e Id., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 200 ss.

la diffusione delle esperienze di partecipazione.

L'art. 2 della legge, concordemente con gli obiettivi appena visti e con l'intento inclusivo di provvedimenti di questo tipo, riconosce come persone che possono partecipare ai processi deliberativi tutti i soggetti che risiedono nel territorio regionale (compresi gli stranieri e gli apolidi, purché regolari) e anche coloro che vi lavorano, studiano o soggiornano<sup>43</sup>.

Prima di soffermarsi sui procedimenti previsti, pare importante sottolineare che la legge, oltre a porre la necessaria attenzione sul ruolo che svolgono le tecnologie informatiche per l'informazione e la comunicazione, elementi essenziali a garantire la partecipazione (art. 22), dedica specifiche norme alla formazione degli amministratori, dipendenti pubblici e dei cittadini con l'intento di promuovere una cultura della partecipazione sia all'interno delle istituzioni pubbliche che nella società e, in particolare, tra i giovani (art. 21).

La nuova legge, così come la precedente, si articola fondamentalmente su due tipologie partecipative: a) il dibattito pubblico regionale (artt. 7-12) e b) i progetti deliberativi locali «diversi dal dibattito pubblico» (artt. 13-19). In entrambi i casi un ruolo essenziale nel procedimento è svolto dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (artt. 3-6) che, da organo monocratico qual era nella legge n. 69/2007, diventa organo collegiale composto da tre membri a cui si aggiunge, per i processi deliberativi che riguardano il governo del territorio e nel caso in cui non ne faccia già parte, anche il garante regionale della comunicazione previsto dalla legge toscana n. 1/2005<sup>44</sup>.

Il dibattito pubblico regionale – denominato nella precedente legge “dibattito pubblico sui grandi interventi” – si è rivelato l'istituto più deludente della legge n. 69/2007 e per questo ha subito importanti innovazioni. Esso ha ad oggetto «opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica» (art. 7, c. 1) e «si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva» (art. 7, c. 2). Il dibattito non può riguardare i casi su cui sia stato indetto un referendum consultivo (art. 25), così come non possono essere sottoposti a referendum consultivo quelle questioni già sottoposte a dibattito pubblico se non sono trascorsi almeno sei mesi dalla conclusione del dibattito stesso (art. 46, c. 1, lett. c, l. n. 62/2007).

Per rimediare alla mancanza assoluta di dibattiti pubblici durante i cinque anni di vigenza della legge n. 69/2007, il legislatore ha ritenuto necessario intervenire sui titolari dell'iniziativa. In passato il dibattito poteva iniziare solo su impulso di alcuni soggetti indicati dalla legge<sup>45</sup> (art. 8, c. 1, l. n. 69/2007); invece la nuova legge all'art. 8 prevede, in base all'entità degli investimenti, sia ipotesi in cui il dibattito pubblico è obbligatorio (art. 8, c. 1 e 2) sia altre in cui lo svolgimento è rimesso ad una valutazione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione che può avviare la procedura d'ufficio o su richiesta della Giunta o del Consiglio regionale, degli enti locali territorialmente interessati alla realizzazione delle opere, dei soggetti che contribuiscono a vario titolo a tale realizzazione e di un numero di ultra sedicenni pari ad almeno lo 0,1% della popolazione dell'intera regione (art. 8, c. 3). Restano comunque esclusi dal dibattito pubblico sia gli interventi urgenti di protezione civile finalizzati all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità, che gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria (art. 8, c. 4).

43 Per questi ultimi – non formalmente residenti – la legge prevede che debbano comunque avere un interesse al territorio o all'oggetto del processo deliberativo e che il loro contributo sia ritenuto utile dal responsabile del dibattito pubblico.

44 Legge regionale toscana n. 1/2005 recante «Norme per il governo del territorio» prevede che, per garantire la partecipazione dei cittadini in tutte le fasi dei procedimenti di formazione ed adozione degli strumenti della pianificazione territoriale, delle loro varianti e degli atti di governo del territorio, sia la Regione, che le Province e i Comuni nominino un proprio Garante per la comunicazione.

45 Si trattava del soggetto proponente il grande intervento (pubblico o privato che fosse), del soggetto che contribuiva alla realizzazione dell'intervento, degli enti locali territorialmente coinvolti e di almeno lo 0,50% dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi regolarmente residenti nella Regione.

L'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione entro trenta giorni dall'acquisizione della relazione sull'opera, nel caso in cui il dibattito pubblico sia obbligatorio, oppure dalla richiesta indice il dibattito pubblico. Con lo stesso atto definisce il termine (non superiore a novanta giorni) per il completamento dell'istruzione tecnica del dibattito, le fasi e la durata del dibattito stesso (non superiore a novanta giorni, prorogabili per altri trenta, dal momento della conclusione dell'istruzione tecnica). Fissa altresì le modalità e gli strumenti del dibattito in modo da assicurare la massima informazione, promuovere la partecipazione, garantire l'imparzialità della conduzione del dibattito, la parità di espressione dei punti di vista e l'uguaglianza dell'accesso al dibattito. Sempre con l'atto di indizione del dibattito pubblico nomina anche un responsabile del dibattito stesso (art. 11, c. 1). L'atto di apertura del procedimento sospende l'adozione e l'attuazione di atti della Regione che possono anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito (art. 11, c. 2-4).

Al termine del dibattito pubblico, il responsabile consegna all'Autorità un rapporto che «riferisce i contenuti e i risultati del dibattito pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo» (art. 12, c. 1). Il rapporto gode di un'adeguata pubblicità e, nei novanta giorni successivi alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale, il soggetto titolare o il responsabile della realizzazione dell'opera dichiara, motivandone le ragioni, se intende «a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico» (art. 12, c. 3).

Se il dibattito pubblico previsto dalla l. n. 69/2007 aveva deluso le aspettative, sicuramente positivo è stato invece il giudizio complessivo sugli altri strumenti non tipizzati di partecipazione<sup>46</sup> e che quindi sono stati ripresi dalla legge n. 46/2013 con modifiche modeste.

Per questi interventi è previsto un sostegno che può essere di tipo finanziario, metodologico, logistico ed organizzativo (art. 14, c. 5).

La domanda può essere presentata da una percentuale di residenti di un certo ambito territoriale<sup>47</sup> o anche da associazioni o comitati, purché con un identico supporto da parte dei residenti; da enti locali (singoli e associati, anche con il supporto di residenti e associazioni e purché abbiano sottoscritto un protocollo di intesa<sup>48</sup> con la Regione); da imprese su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica (art. 13, c. 1). Al pari della vecchia legge n. 69/2007, anche la legge n. 46/2013 prevede che una richiesta di sostegno possa essere presentata da istituzioni scolastiche, ma il legislatore ha preso atto che queste richieste mirano ad un fine educativo – quindi diverso rispetto a quelle richieste dagli altri soggetti – e per questo ha previsto una disciplina distinta riservando ad esse, coerentemente con l'intento di promuovere la diffusione della cultura della partecipazione, una quota delle risorse finanziarie disponibili<sup>49</sup> (art. 19).

Le domande devono contenere una serie di elementi tra cui una definizione precisa dell'oggetto, i tempi di svolgimento (di norma non superiori a 180 giorni), la situazione in cui si trova l'oggetto del processo

46 Secondo l'ultimo rapporto annuale (marzo 2013) dell'Autorità regionale per la partecipazione, le richieste di finanziamento presentate durante l'intero periodo di vigenza della legge sono state 220, di cui 116 finanziate. 25 sono state le domande dei cittadini (11,36% del totale) di cui 11 finanziate (9,48% di quelle finanziate); 146 sono state le richieste degli enti locali (66,36%) di cui 91 finanziate (78,45%); 48 le domande provenienti da istituti scolastici (21,82%) di cui 14 finanziate (12,07%); una sola domanda (0,45%), peraltro non finanziata, è arrivata invece dalle imprese.

47 La percentuale varia al variare del numero degli abitanti residenti nell'ambito territoriale interessato e decresce all'aumentare del numero dei residenti partendo con il 5% per i territori fino a 1.000 abitanti.

48 Il protocollo di intesa tra Regione ed enti locali era già previsto dalla legge n. 69/2007. Gli enti locali che lo sottoscrivono condividono i principi della legge sulla partecipazione, accettano le procedure in essa previste, si impegnano a sospendere l'adozione o l'attuazione degli atti amministrativi di propria competenza che possa prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico o degli altri processi deliberativi. Il protocollo può altresì prevedere, al di fuori di specifici procedimenti deliberativi ammessi, un sostegno regionale agli enti locali che lo sottoscrivono per quel che concerne la logistica, le tecnologie dell'informazione e la formazione professionale volte ad incrementare la partecipazione (art. 20, l. 46/2013).

49 Una quota delle risorse è altresì riservata dall'art. 18, c. 4 al sostegno ai progetti deliberativi inerenti gli atti di governo del territorio.

deliberativo, le risorse che i richiedenti intendono mettere a disposizione del processo deliberativo stesso, le ipotesi e le proposte metodologiche sulle modalità del suo svolgimento (art. 14, c. 2). Inoltre, nel caso in cui il procedimento sia promosso dagli enti locali, la domanda deve contenere ulteriori requisiti tra cui l'impegno «a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento» (art. 16).

L'Autorità regionale per la partecipazione valuta se ammettere i progetti in base ad una serie di elementi tra cui: la rilevanza dell'oggetto del procedimento, i costi del procedimento stesso (anche in relazione al suo oggetto), la valutazione dei suoi effetti sulla comunità locale, sulla crescita della coesione sociale, sul rapporto fiduciario tra cittadini e istituzioni, sulla crescita e diffusione di una cultura della partecipazione (art. 14, c. 4). Sono poi previsti sia criteri di priorità generali (tra cui il coinvolgimento di soggetti deboli o svantaggiati, l'agevolazione della partecipazione paritaria di genere, lo svolgimento su territori che presentano particolari situazioni di disagio, il rilevante impatto potenziale sul paesaggio o sull'ambiente dei piani, opere e interventi oggetto del procedimento) che specifiche per i procedimenti promossi dagli enti locali (sono considerati prioritari quelli che danno continuità, stabilità e trasparenza ai processi di partecipazione nelle pratiche dell'ente locale, quelli che presentano una dimensione integrata e intersettoriale, quelli che sono presentati in forma associata da parte di più enti locali, quelli che utilizzano mezzi telematici per diffondere le informazioni) (art. 17).

L'autorità, entro trenta giorni dalla domanda, decide sull'accoglimento o meno della domanda (art. 18, c. 1). L'accoglimento può anche essere condizionato a modifiche tra cui l'ampliamento dell'ambito territoriale (e, quindi, eventualmente anche del numero dei richiedenti necessario). Se tra i richiedenti non vi è l'ente competente (o uno degli enti competenti, nel caso siano più di uno) sull'oggetto del processo l'Autorità verifica la disponibilità di tale amministrazione e, qualora questa manchi, respinge la richiesta (art. 18, c. 2 e 3).

## 5.2 L'esperienza emiliano-romagnola

L'esperienza emiliano-romagnola di democrazia deliberativa risulta da due distinti provvedimenti legislativi: la l. 27 maggio 2008, n. 8 che ha modificato la l. n. 34/1999 introducendo, in attuazione dell'art. 17 dello statuto regionale, l'istruttoria pubblica<sup>50</sup> e la l. 9 febbraio 2010, n. 3.

L'istruttoria pubblica degli atti normativi o amministrativi di carattere generale può essere indetta dal Consiglio regionale su richiesta avanzata da 5.000 persone ultrasessantenni che rientrino in una delle seguenti categorie: a) cittadini italiani residenti in uno dei comuni della Regione, b) stranieri o apolidi purché regolari e residenti in Regione da almeno un anno, c) coloro che, pur non rientrando nelle categorie precedenti, «esercitano nel territorio dell'Emilia-Romagna, da almeno un anno, la propria attività di lavoro o di studio». L'istruttoria pubblica, che si svolge presso l'Assemblea legislativa, sospende il procedimento di adozione dell'atto (art. 50-bis della l. 34/1999).

L'istruttoria pubblica non è ammissibile qualora sia stata presentata una richiesta di indizione di referendum consultivo che abbia oggetto, anche in parte, coincidente (art. 50-quinquies). Se la richiesta viene accolta, il responsabile del procedimento – nominato dal Consiglio regionale – dà ampia pubblicità (anche attraverso la pubblicazione sui quotidiani regionali) al calendario delle sedute e alle modalità di consultazione del fascicolo comprendente gli elementi già acquisiti (art. 50-ter).

Le sedute dell'istruttoria sono presiedute dal Presidente dell'Assemblea legislativa e di esse sono redatti processi verbali che accompagnano la relazione finale. L'istruttoria ha la forma del pubblico contraddittorio a cui possono intervenire i consiglieri regionali, i membri della Giunta, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale anche per il tramite e con l'assistenza di esperti. Possono altresì essere presentate relazioni scritte. L'istruttoria ha una durata massima di trenta giorni (prorogabile per altri trenta) a partire dalla data della prima seduta. Dopo l'ultima seduta, viene predisposta, a cura del

<sup>50</sup> Su cui v. V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 187 ss.

Presidente dell'Assemblea, una relazione che riferisce delle modalità di svolgimento dell'istruttoria, degli argomenti che sono stati sollevati e delle eventuali proposte conclusive cui ha dato luogo. A tale relazione viene data adeguata pubblicità. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. Inoltre «gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria pubblica possono essere utilizzati per l'inserimento nel progetto di legge di una clausola valutativa ai fini del controllo sulla sua attuazione e del monitoraggio sui relativi effetti» (art. 50-quater, c. 9).

L'art. 17 dello statuto regionale, che come si è detto prevede l'istruttoria pubblica, è stato impugnato dal Governo secondo cui, quando il procedimento ha ad oggetto un atto amministrativo, verrebbe violato il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), mentre quando riguarda i provvedimenti legislativi, violerebbe la riserva del potere legislativo al Consiglio regionale (art. 121 Cost.). La Corte costituzionale, dopo aver ricordato che si tratta «di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee», ha ritenuto che essi «non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche» (sent. n. 379/2004, punto 5 del considerato in diritto).

Il quadro della democrazia partecipativa in Emilia-Romagna è completato dalla l. n. 3/2010<sup>51</sup> che prevede, come accade per la Toscana, il sostegno regionale ai procedimenti partecipativi. Anche questa legge dedica ampio spazio agli obiettivi (art. 2) che la legge stessa si prefigge e che, sia pure con diversità di accenti, in gran parte riprendono quanto già previsto dalla legge toscana n. 69/2007.

La procedura partecipata può essere attivata sulle «scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione» e «nel caso in cui la Regione e gli enti locali debbano esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali» (art. 3).

Hanno diritto di partecipare al procedimento «tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte» (art. 3). Il procedimento può essere avviato su istanza dell'ente interessato<sup>52</sup>. L'istanza di avvio del procedimento partecipato può essere presentata anche da «altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale di almeno un soggetto» di quelli che possono avviare la procedura e «che sia titolare della decisione amministrativa pubblica collegata al processo» (art. 5). Se il procedimento riguarda atti degli enti locali, occorre l'assenso dell'ente locale stesso affinché il procedimento possa aver luogo. In caso di diniego o di mancata risposta da parte dell'ente locale, è possibile avviare una mediazione di cui è incaricato il Tecnico di garanzia in materia di partecipazione (figura questa disciplinata dall'art. 8 della legge). Il Tecnico di garanzia presiede poi il Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali di cui fanno parte quattro membri (due dei quali nominati dal Consiglio delle autonomie locali) (art. 7).

Per uno «sviluppo coordinato dei processi d'inclusione partecipativa e di semplificazione procedimentale» la legge, all'art. 6, prevede «un'apposita sessione annuale sulla partecipazione dell'Assemblea legislativa» che «approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali». In base a tali indirizzi ogni anno la Giunta stabilisce «a) i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale; b) le modalità per la presentazione delle domande; c) i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità» (art. 9).

La legge non individua specifiche tipologie di processi partecipativi e la definizione che ne dà permette

51 Su cui v. M. Ciancaglini, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, 215 ss. e V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 227 ss.

52 Vale a dire la Regione (su iniziativa della Giunta oppure del Consiglio), gli enti locali (anche in forma associata) o le loro circoscrizioni (art. 5).

quindi di comprendervi di strumenti anche molto diversi tra loro: «per processo partecipativo si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione» (art. 10, c. 3).

Se il procedimento, che ha una durata massima di sei mesi prorogabile al massimo per altri sei<sup>53</sup> (art. 11), ha esito positivo, si conclude con «un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Con il loro atto deliberativo le istituzioni danno conto del procedimento e dell'accoglimento di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso» (art. 10, c. 4).

Questa legge ha molti punti in comune con quelle toscane: la flessibilità dovuta alla mancata tipizzazione dei procedimenti; il sostegno non solo economico ma anche amministrativo; l'attività di promozione dei processi partecipativi anche al di fuori dei singoli processi attraverso attività di carattere culturale, formativo ed educativo; l'accento posto sulla diffusione delle informazioni (requisito indispensabile alla partecipazione stessa), sulla massima inclusività dei procedimenti soprattutto a beneficio di alcune categorie di cittadini, sulla continuità della pratica partecipativa. La principale differenza è in un diverso approccio ai criteri che nella legge emiliano-romagnola risultano meno dettagliati (artt. 12 e 13). Ma questo si spiega con l'intervento annuale del Consiglio e della Giunta che così hanno modo ogni anno di specificare meglio o di modificare i criteri, mentre questa possibilità mancava completamente nella legge toscana n. 69/2007, peraltro coerentemente con il suo essere una legge a vigenza temporale limitata. La nuova legge toscana, pur conservando una serie di dettagliati criteri non dissimili da quelli contenuti nella precedente normativa, prevede che il Consiglio dedichi una seduta alla discussione al rapporto annuale presentato dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione e «all'elaborazione ed approvazione di orientamenti da offrire alla valutazione della commissione consiliare competenze» (art. 24, c. 3, l. Toscana n. 46/2013) senza però attribuire un valore giuridico a questi orientamenti.

### 5.3 L'esperienza umbra

A chiusura di questa breve rassegna sulle leggi regionali, occorre fare un cenno ad un terzo provvedimento legislativo: la legge della Regione Umbria n. 14 del 16 febbraio 2010<sup>54</sup> che disciplina l'iniziativa legislativa, il referendum, la petizione e – unico istituto a cui faremo cenno in questa sede – la consultazione.

Anche la legge umbra, così come quelle viste sopra, elenca una serie di obiettivi che di fatto non divergono da quelli già visti a proposito delle leggi toscane e emiliano-romagnole. Alcuni di questi, per loro natura, non sembrano realizzabili attraverso i primi tre strumenti disciplinati dalla legge che sono espressione tipica della democrazia partecipativa. Si tratta di obiettivi che sono apparsi ambiziosi anche in rapporto alla disciplina legislativa toscana ed emiliano-romagnola e che quindi paiono decisamente sproporzionati alla luce della debolezza strutturale dell'istituto della consultazione così come emerge dalla disciplina legislativa umbra.

La consultazione, definita come uno «strumento che consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni» (art. 62, c. 1), «è garantita in tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi, in modo tale che il contributo partecipativo venga assicurato sia nella fase di valutazione ex ante che nella fase di valutazione ex post del provvedimento in esame, quale controprova della efficacia e della qualità della regolazione

<sup>53</sup> Fermo restando che i procedimenti partecipativi «in nessun caso possono incidere sui tempi prestabiliti dalla legge per la conclusione dei procedimenti amministrativi» (art. 2, c. 3).

<sup>54</sup> Su cui G. Sgueo, *La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, in *Quaderni regionali*, 2011, 559 ss. e V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, cit., 234 ss.

applicata» (art. 63). Una garanzia che però, come vedremo tra poco, è estremamente debole per quel che riguarda la valutazione *ex post* degli atti finali.

La consultazione si attua attraverso tre diverse modalità (art. 64). La prima è costituita da «incontri consultivi pubblici, indetti anche nelle forme di convegno o conferenza di studio»; l'invito a partecipare a questi incontri «è diramato dal Presidente del Consiglio» regionale (art. 64, c. 2). La seconda è rivolta esclusivamente a soggetti collettivi e consiste nella «audizione diretta degli enti locali, delle autonomie funzionali, dei sindacati, delle organizzazioni sociali, economiche, professionali e delle associazioni dei consumatori interessate al provvedimento all'esame della commissione». La terza modalità di partecipazione è costituita dalla «richiesta di pareri scritti anche mediante l'invio di apposito questionario» che devono essere presentati alla Presidenza del Consiglio regionale «entro il termine di venti giorni dalla pubblicazione degli atti». Questi pareri scritti possono essere presentati anche dai soggetti che possono partecipare all'audizione diretta e, in questo caso, la Commissione del Consiglio regionale competente ha l'obbligo di esaminarli (art. 64, c. 3 e 4). È evidente come il parere scritto non può realizzare una efficace valutazione *ex post* della decisione della Regione visti i tempi che non consentono di valutare il provvedimento *in action*; al massimo questi pareri possono esprimere un'astratta soddisfazione o insoddisfazione sul testo e sul procedimento seguito.

La consultazione è disposta quando ne facciano richiesta tre componenti della Commissione o un quinto dei membri del Consiglio entro «due giorni lavorativi dalla diramazione dell'ordine del giorno contenente l'atto oggetto della consultazione» (art. 65, c. 2). Negli altri casi si procede alla consultazione solo a seguito del voto favorevole della maggioranza dei componenti della commissione (art. 65, c. 1). Per gli atti ai quali viene applicata la procedura d'urgenza, per l'attivazione della consultazione – che non potrà svolgersi con la modalità degli incontri consultivi pubblici – è necessario comunque il voto favorevole della maggioranza dei membri della Commissione che possono prevedere anche «altre modalità semplificate» di consultazione<sup>55</sup> (art. 65, c. 3).

Anche da queste schematiche informazioni, è evidente come l'incidenza della democrazia deliberativa nell'ordinamento umbro sia decisamente minore rispetto a quella prevista dalla Toscana e dall'Emilia-Romagna. In primo luogo perché la Regione Umbria si è limitata a disciplinare la partecipazione a livello regionale mentre le altre due Regioni incoraggiano procedimenti deliberativi anche a livello locale, attraverso incentivi finanziari e organizzativi. Inoltre anche il confronto con i due strumenti tipizzati dalla Toscana (dibattito pubblico) ed Emilia-Romagna (istruttoria pubblica) mostra le debolezze del modello umbro le cui modalità e la tempistica disegnano un procedimento più snello e rapido che rende possibili un numero maggiore di interventi partecipativi ma li rende altresì meno incisivi. Non ultimo va poi rilevata la diversa inclusività dei procedimenti, inclusività che, come si è visto, è uno degli elementi caratterizzanti le pratiche di democrazia deliberativa. Se infatti la Toscana e l'Emilia-Romagna aprono alla partecipazione di stranieri e apolidi, la consultazione umbra ha come esclusivi destinatari i cittadini (art. 62, c. 1).

## 6 A mo' di conclusione

Le nuove forme di partecipazione oggi si trovano – o meglio, possono trovarsi – a svolgere un ruolo importante in quello che sembra essere un passaggio cruciale per la democrazia, non solo in Italia.

Indubbiamente, come si è visto anche da quanto detto sopra, i procedimenti partecipativi comportano costi in termini finanziari, di risorse umane e di tempo. Ma, si sa, la democrazia ha sempre un costo. Questi aspetti da soli non possono quindi servire a marginalizzare le pratiche di democrazia partecipativa e, in particolare, quelle di democrazia deliberativa. La classica democrazia rappresentativa sembra infatti vivere ovunque

<sup>55</sup> Questa è la disciplina introdotta con l. n. 18 del 3 agosto 2010. Il testo originario prevedeva – in modo sicuramente più coerente con l'art. 63 citato sopra – che «tutti gli atti all'esame delle commissioni consiliari sono oggetto di consultazione, a meno che la maggioranza assoluta dei suoi membri voti l'esclusione dell'atto dalla consultazione» (c. 1). Inoltre, per i provvedimenti dichiarati urgenti, il c. 3 si limitava a prevedere che la Commissione potesse optare anche per modalità diverse da quelle previste nell'art. 64 purché «compatibili con il rispetto dei termini procedurali di esame ridotti definiti dalle commissioni consiliari» senza escludere la possibilità di svolgere incontri consultivi pubblici.

una crisi di legittimazione. Crisi che in Italia è accentuata da elementi nazionali e che coinvolge due diversi profili: crisi di legittimazione dei decisori politici (sfiducia nei partiti, scarsa partecipazione elettorale) e crisi di legittimazione delle decisioni prese (sia come conseguenza della crisi di legittimazione dei decisori, sia perché – e questa non è certo una peculiarità solo italiana – le decisioni sembrano rispondere a logiche di eterodirezione aventi spesso un'impronta tecnocratica). I procedimenti partecipativi, proprio perché instaurano un dialogo tra rappresentanti e popolazione, sono una grande risorsa per le forze politiche in quanto capaci di restituire, almeno parzialmente, a loro e alle loro decisioni quella legittimazione democratica perduta, oltretutto ampliando il coinvolgimento di soggetti (non residenti, stranieri, minori) che sono tagliati fuori dal normale circuito di democrazia rappresentativa. Ne è stato cosciente anche il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente Napolitano che nella sua relazione finale del 12 aprile 2013, richiamando la Convenzione di Aarhus e la legge francese n. 276/2002 sulla democrazie de proximité, auspica che venga introdotto un “dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali” da svolgersi nella fase iniziale e che riguardi sia l'opportunità della costruzione che le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione.

Ovviamente qualunque forma di democrazia partecipativa deve essere reale, deve poter effettivamente influenzare le decisioni finali e non può essere una semplice mano di vernice per ridare lustro alla democrazia rappresentativa. Resta quindi da chiedersi se le forze politiche avranno il coraggio di rimettersi in discussione e di affrontare il confronto. Farlo è sintomo di forza, una forza che oggi i rappresentanti politici faticano a trovare<sup>56</sup>.

---

56 Sugli ostacoli che la partecipazione incontra a causa delle dinamiche istituzionali v. G. Azzariti, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2009.

