

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

TESI DI DOTTORATO IN DIRITTO PUBBLICO E
COSTITUZIONALE
27° CICLO

**“GLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA
NEGLI STATUTI REGIONALI”**

Candidata:

D.ssa Federica Fiore

Tutor:

Ch.mo Prof. Avv. Vincenzo Cocozza

Anno Accademico 2014/2015

GLI STRUMENTI DI DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA
NEGLI STATUTI REGIONALI

INDICE

Prolegomeni...p. 6

CAPITOLO I : LA PARTECIPAZIONE

- 1) La democrazia e la partecipazione. ...p. 25
- 2) La partecipazione, la rappresentanza e la responsabilità....p. 31
- 3) Il ruolo delle Regioni in materia di partecipazione. ...p. 37
- 4) La democrazia declinata: partecipativa, deliberativa e diretta. ...p. 42
- 5) L'indebolimento del peso dei partiti e la dimensione collettiva della partecipazione. ...p. 53

- 6) Il modello partecipativo-rappresentativo italiano. ...p. 63
- 7) La partecipazione politica nella prima vicenda statutaria del 1971. ...p. 68
- 8) La seconda stagione degli Statuti regionali....p. 71
- 9) La forma di governo regionale tra autonomia costituzionale e statutaria....p.75
- 10) La "resa" degli strumenti di partecipazione tra rinvii e scarsa innovatività. ...p. 86

CAPITOLO II: I MODELLI REGIONALI DI PARTECIPAZIONE

- 1) Le leggi regionali in materia di partecipazione: gli esempi di Toscana, Emilia-Romagna e Umbria...p. 94
- 2) Gli istituti di partecipazione alla formazione della decisione politica.p.107
 - 2.1) L'iniziativa legislativa....p. 113
 - 2.2) Il referendum propositivo e il referendum approvativo....p.123
 - 2.3) L'istruttoria pubblica....p. 131

2.4) Consultazioni, audizioni e indagini conoscitive....p.139

3) Gli istituti di partecipazione espressione del diritto all'informazione p.148

3.1) La petizione e l'interrogazione...p. 155

3.2) Il bilancio partecipato....p. 165

4) Gli istituti di partecipazione con funzione di indirizzo e di controllo...p.177

4.1) Il *referendum* abrogativo...p. 180

4.2) Il *referendum* consultivo obbligatorio. ..p.189

4.3) Il *referendum* consultivo facoltativo....p.193

4.4) Il *referendum* sullo Statuto e sulle leggi statutarie....p.200

4.5) Il *recall*...p.207

CAPITOLO III: I NUOVI SPAZI DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

1) Il diritto alla partecipazione...p.216

2) La partecipazione come antidoto alla crisi della rappresentanza...p.226

3) La politica oltre i partiti....p.235

4) I nuovi spazi della partecipazione: consultazione, informazione ed *e-democracy*...p.242

5) Le occasioni perdute e le prospettive future...p.256

Bibliografia... p. 268

Prolegomeni

L'interesse per il tema della partecipazione nasce dall'impellenza di dare, almeno nella forma del tentativo, risposta alle domande, ancora attuali, che nel 1984 animarono la penna di Norberto Bobbio per fugare i dubbi, allora come oggi persistenti, sul futuro della democrazia.

A dieci anni di distanza il rapporto tra democrazia e partecipazione è certamente intenso e delicato e ciò è tanto più evidente in una fase come quella che l'Italia ancora oggi attraversa che, a partire dagli anni 90, ha messo in crisi il sistema delle relazioni tra poteri e istituzioni politiche e dei rapporti tra società e governo. Questa profonda crisi si è accompagnata ad una netta trasformazione che non ha solo investito la concezione di potere politico ma il ruolo stesso dello Stato come custode esclusivo di unità e di valori. Oggi è la società nel suo insieme ad essere investita da sfide inedite e complesse mentre la politica appare segnata da tensioni profonde e contraddizioni irrisolte, paralizzata in quella che pacificamente la dottrina definisce crisi della rappresentanza.

Il punto di partenza e la cornice entro la quale si sviluppa questa ricerca sono costituiti da una visione dello Stato democratico come organizzazione politica fondata sulla dinamica del pluralismo sociale e della partecipazione popolare alla vita pubblica, che si afferma nel nostro paese con il progressivo radicamento delle dinamiche regionaliste permettendo di superare la concezione centralistica

dell'organizzazione istituzionale e amministrativa a favore di una valorizzazione delle comunità territoriali e sociali cui il cittadino appartiene, senza tuttavia mettere in discussione l'unità del sistema (come peraltro già venuto attraverso il c.d. federalismo amministrativo a "Costituzione invariata", avviato con la riforma Bassanini del 1997 e realizzato con la modifica del 2001 del Titolo V della parte seconda della Costituzione).

Il ragionamento svolto prende le mosse, nel capitolo primo, da un fatto concreto: come il tema della partecipazione sia stato condizionato dalla centralità conferita ai partiti politici nella relazione tra sfera pubblica e istituzionale. Fin dal dibattito in Assemblea Costituente i partiti hanno assolto un'essenziale funzione canalizzazione della partecipazione e del pluralismo e — almeno fino agli anni Sessanta — hanno soddisfatto e assorbito la domanda di partecipazione. Il sistema non ha però retto alla crisi che lo ha colpito e, ben presto, i partiti si sono burocratizzati, trasformando quella funzione di collegamento tra società civile e istituzioni in una sorta di "occupazione" istituzionale.

Al di là delle ragioni alla base della crisi del tradizionale modello di democrazia rappresentativa, interessa in questa sede analizzare le conseguenze che possono derivare sul piano giuridico con affacciarsi sia pur in modo non lineare di spinte verso l'autonomia, il decentramento e l'autogoverno.

È in questo contesto che vanno considerate nel nostro Paese alcune forme atipiche di partecipazione o, meglio, di democrazia partecipativa, non intese a sostituire i tradizionali istituti e strumenti di democrazia rappresentativa, ma volte ad

arricchirla, integrandone i paradigmi tradizionali. Tali forme tendono, a vario titolo, a realizzare un rafforzamento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici e, dunque, un'accentuata formazione consensuale delle decisioni pubbliche.

Il caleidoscopio delle esperienze di democrazia partecipativa che si sono realizzate ha, in altre parole, quale punto di fondo la volontà di includere più strettamente ed efficacemente i cittadini nel processo politico, specialmente con riferimento alla formazione delle politiche che investono direttamente le loro vite.

Tuttavia, la democrazia partecipativa pone una sede di problemi, primo tra tutti il contemperamento degli interessi in gioco e, inoltre, la necessità di inquadramento sul piano giuridico del fenomeno partecipativo, al fine di chiarirne i contorni e di individuare le regole di base della materia, eventualmente anche in una prospettiva di un auspicabile intervento normativo.

Il complesso impianto normativo italiano, infatti, si compone di un frequente intreccio tra istituzioni pubbliche e cittadini, sia nelle tradizionali forme di partecipazione rappresentativa sia attraverso gli istituti di democrazia diretta, nonché mediante gli strumenti di partecipazione all'interno delle procedure amministrative, ma anche sulla base di esperienze di cura diretta degli interessi pubblici da parte di privati, singoli o associati, così come riconosciuto dall'art. 118, comma 4, Cost.

Alla luce di questa premessa nel primo capitolo sono stati analizzati i diversi modelli di democrazia partecipativa e deliberativa, nonché gli istituti tradizionali di democrazia diretta in quanto, dal punto di vista costituzionale, essi assolvono

alla medesima funzione: l'integrazione tra partecipazione e rappresentanza. Semplificando, si può affermare che, dal punto di vista degli obiettivi e dei principi costituzionali, tra le diverse forme della partecipazione esiste una differenza di specie, e non di genere.

Questa impostazione ha consentito di tracciare le differenze tra i diversi modelli di partecipazione, ma anche le linee di continuità che permettono di valutare, nell'analisi dei singoli istituti, quanta influenza possa esercitare su questi ultimi il metodo deliberativo.

D'altra parte il modello della democrazia partecipativa è un modello teorico che mira a rendere possibili forme di comunicazione sociale fondate su presupposti profondamente diversi rispetto a quelli conosciuti della democrazia rappresentativa. C'è dunque un rapporto di contiguità tra queste tre forme di democrazia, non di alternatività. La loro contemporanea presenza nel tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento arricchisce il tasso di democrazia dello stesso.

A tal fine non va sottovalutata la particolare utilità che offrono le forme di partecipazione allorché vengano adoperate in fase di valutazione delle scelte legislative adottate attraverso gli strumenti della democrazia rappresentativa (oltre che, ovviamente, nella fase preparatoria di decisioni pubbliche che incidono particolarmente su una parte del territorio e/o su una parte della popolazione).

Sembrerebbe dunque errato pensare queste nuove forme di democrazia come alternative o sostitutive. Esse devono invece tutte coesistere in un rapporto che è di integrazione dialettica. Soprattutto bisogna guardarsi dall'errore di ritenere che

i modelli partecipativi siano necessariamente migliori degli strumenti della rappresentanza.

La carica fortemente anti-ideologica della democrazia partecipativa deve spingerci, senza infingimenti e senza pregiudizi, a leggere la Costituzione anche in senso deliberativo e non solo rappresentativo e, soprattutto, a riflettere sulla genesi democratica del diritto e a prendere atto che esso non è più solo il prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata ma è anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non istituzionalizzata.

Sintetizzando quanto sostenuto, secondo il modello costituzionale esiste un'integrazione necessaria tra rappresentanza e partecipazione e quest'ultima, oltre ad assumere forme diverse e tutte espressione di un diritto individuale costituisce anche uno strumento in grado di incidere e condizionare la forma di governo.

Dopo questa preliminare disamina sulla natura della democrazia partecipativa e prima di passare in rassegna, nel secondo capitolo, gli istituti della partecipazione politica regionale, l'analisi si sposta verso il cuore della ricerca approfondendo il contesto regionale.

Si affronta, rispettando l'ambito della ricerca, la trattazione del tema dell'evoluzione delle regole statutarie in materia di con riferimenti specifici a singole esperienze regionali.

L'analisi dei lunghi e travagliati procedimenti d'adozione degli statuti (per alcune regioni ancora in atto) sembra quasi ribadire l'utilità attuale di indagare nelle

singole realtà regionali, posto che appare ragionevole ipotizzare che gli elementi che divaricheranno ulteriormente le diverse esperienze regionali potranno crescere o decrescere d'intensità in ragione delle evoluzioni che si sperimenteranno in altri campi del regionalismo italiano.

In primis quello della cosiddetta “materia elettorale”, del federalismo fiscale, della sussidiarietà anche in chiave europeista.

Nella prima stagione statutaria, tra le molteplici “sfide” che il regionalismo italiano avrebbe dovuto affrontare nel momento in cui muoveva i primi passi attraverso la redazione delle carte statutarie, vi era senza dubbio quella rappresentata dal tentativo di dare una definizione degli istituti della partecipazione politica all'interno della dimensione rappresentativa degli enti regionali capace di soddisfare le esigenze di maggior inclusione della popolazione ai meccanismi decisionali istituzionali.

Nel tentativo di individuare gli strumenti più idonei a tradurre in concreto tali esigenze, i Consigli e le Giunte regionali sarebbero stati “i protagonisti di un nuovo modo di governare, fondato sulla programmazione e sulla partecipazione”.

In tale ottica, la nozione di partecipazione avrebbe dovuto, nella redazione degli statuti negli anni '70, declinarsi anche attraverso la previsione di appositi istituti di integrazione della rappresentanza politica tradizionale, segnando una certa diversità rispetto ai modelli di governo nazionali; dal mix tra rappresentanza politica tradizionale, istituti di democrazia diretta e diretta rappresentanza degli interessi nell'ambito dei procedimenti decisionali, sarebbe dovuto scaturire un “metodo di governo” proprio delle comunità regionali.

E' noto, tuttavia, come l'euforia partecipazionistica si sia ben presto drasticamente attenuata, proprio in ragione del fatto che gli elementi partecipativi immaginati dal costituente, e timidamente sviluppati dal legislatore regionale, non riuscirono ad attecchire in un tessuto nel quale il sistema strutturato dei partiti tradizionali deteneva saldamente il monopolio dei canali della partecipazione. La partecipazione politica veniva immaginata come "mediata" esclusivamente da soggetti quali i partiti, le organizzazioni sindacali, in un'ottica di "trasformazione del sistema" ispirata alla logica dell'art. 3, c.2, Cost.

Con l'avvio della seconda stagione statutaria, dopo la riforma costituzionale del biennio 1999-2001, le ragioni che dovrebbero richiedere una rivitalizzazione dei circuiti della partecipazione politica sul piano regionale paiono ancora più incisive.

Esse discendono, in primo luogo, dalla netta scelta in tema di forma di governo: con l'elezione diretta del Presidente della giunta e il forte legame con la sua maggioranza, le esigenze di un riequilibrio della forma di governo regionale, fortemente sbilanciata in virtù di un triplice ordini di fattori "maggioritari" a favore degli esecutivi regionali paiono difficilmente eludibili.

Secondariamente, esse scaturiscono, sul piano della forma di Stato, anche dall'introduzione delle disposizioni in tema di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost., sia in senso "verticale" che in senso "orizzontale".

Tra la prima e la seconda Stagione statutaria l'assetto delle competenze regionali e gli equilibri istituzionali sono molto cambiati, ciò nonostante il progetto costituzionale originario di dare vita ad un ordinamento che attui il massimo

decentramento, compatibile con l'unità nazionale, pare compiuto solo parzialmente. L'analisi degli strumenti della partecipazione, oggetto del presente studio, mira ad evidenziare proprio le difficoltà dell'attuale sistema di governo regionale nel rispondere alla domanda di decentramento che è alla base del disegno costituzionale.

Una delle ragioni del mancato decollo del decentramento istituzionale italiano va cercata nella difficoltà della società regionale a definire un rapporto autonomo e differenziato con le istituzioni politiche regionali.

Dinnanzi a tali ragioni, rivitalizzare la partecipazione popolare significa immaginarla come elemento caratterizzante, in senso più ampio, la forma di governo regionale in un'ottica nella quale ciò che conta è provare a creare circuiti decisionali alternativi al continuum Presidente-Giunta-maggioranza consiliare.

Il problema della forma di governo regionale va dunque studiato alla luce delle sue coordinate storiche e comparatistiche, evidenziando i vincoli e le alternative che la nuova normazione costituzionale pone ai Consigli regionali e analizzando le trasformazioni della forma di governo regionale in relazione al ruolo della partecipazione e dei suoi istituti. D'altra parte nelle sue diverse articolazioni, l'analisi condotta mostra che in un sistema di governo fondato sull'interazione tra rappresentanza e partecipazione, quest'ultima può assumere forme molteplici, condizionando in modo significativo gli equilibri di governo.

Dopo aver esaminato nel primo capitolo come è cambiato il concetto di partecipazione e il ruolo svolto in questa materia da partiti e Regioni, nel secondo

lo studio affronta la disamina dei singoli istituti di partecipazione introdotti dagli Statuti, quelli tradizionali che, come il referendum, si fondano sulla logica maggioritaria e aggregativa del voto, e le nuove forme di partecipazione che, invece, mirano a consentire un intervento diretto dei cittadini al fine di pervenire ad una decisione pubblica condivisa o ad esercitare forme di controllo e indirizzo.

Perseguendo la prospettiva che in questo lavoro si è scelto di assumere, l'analisi si focalizza sulle sperimentazioni e i modelli normativi che, con tempi e spinte differenti, le Regioni hanno elaborato ponendosi come enti di coordinamento rispetto alle numerose esperienze partecipative svolte localmente, considerando inoltre che, in alcuni casi, le trasformazioni che avvengono nell'ordinamento regionale influenzano e anticipano evoluzioni degli equilibri istituzionali che si possono riflettere a livello nazionale.

In questa ottica, l'incidenza degli istituti partecipativi sulla forma di governo regionale assume un interesse particolare in quanto ciò che accade nell'ordinamento regionale costituisce, allo stesso tempo, una cassa di risonanza, ma anche un trampolino di lancio rispetto a ciò che avviene a livello nazionale.

Dallo studio emerge che le Regioni possono costituire il "terreno di prova" di altre evoluzioni relative al rapporto tra sfera pubblica ed istituzionale e, in considerazione dell'incremento delle loro competenze, esse possono sperimentare procedure diverse di decisione politica, canalizzando il conflitto e la difficoltà dei tradizionali canali rappresentativi di farsi reali interpreti delle comunità di riferimento.

In tal senso è evidente un certo incremento delle forme procedimentali della

partecipazione (come le audizioni e le consultazioni) che, con tutta probabilità, risponde all'esigenza di un complessivo ripensamento e riequilibrio dei rapporti di governo, obiettivamente sbilanciati a favore dell'esecutivo. La Giunta ha un ruolo politicamente predominante e, in considerazione della forma di governo "suggerita" in Costituzione, non potrebbe essere altrimenti, anche se in tutte le Regioni si registra un graduale recupero dell'efficienza del Consiglio regionale. In particolare, le Commissioni rivelano una notevole capacità di mediazione, attraverso la quale potrebbe essere veicolata una complessiva "rilegittimazione" del Consiglio. In tal senso il recupero degli strumenti di partecipazione al procedimento legislativo è determinante per ridefinire la funzione rappresentativa dei Consigli, giacché l'instaurarsi di un rapporto diretto tra le istituzioni e la «società regionale» (come la definiscono alcuni Statuti) consente al Consiglio di riappropriarsi della funzione di indirizzo.

D'altra parte alcune Regioni sembrano accorgersi che anche gli istituti di partecipazione tradizionali potrebbero essere rafforzati mediante l'inserimento di meccanismi che sono volti a superare la loro scarsa rilevanza. In questo senso è emerso che l'unico modo per recuperare il rapporto tra istituzioni e società civile, ridefinendo il ruolo di mediazione del Consiglio, consiste nel vincolare quest'ultimo a dare seguito allo svolgimento delle attività partecipative e a motivare le proprie decisioni in relazione all'apporto dei privati.

Sempre nella parte centrale l'analisi delle leggi complessive sulla partecipazione, di Toscana, Emilia Romagna e Umbria, mostra il mutamento del modo di intendere la partecipazione che non è più mediata dai partiti politici ed è definita diritto

esercitabile da ogni soggetto. Le leggi regionali descrivono modelli diversi: quella toscana, la più innovativa, è ampiamente ispirata al modello deliberativo, quella emiliano-romagnola combina gli strumenti decisionali, conferendo priorità all'obiettivo del raggiungimento dell'accordo e della mediazione e, infine, la legge umbra propone un modello tradizionale di partecipazione, limitato al coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative e dei soggetti istituzionali.

In tutte comunque emerge la percezione che il rapporto tra istituzioni e società civile è in trasformazione. Nel momento in cui gli organi rappresentativi si trovano a disciplinare complessivamente la partecipazione essi sono costretti a confrontarsi con il cambiamento in atto e con la necessità di estendere gli istituti della partecipazione a nuovi soggetti: i "singoli", i "residenti" e le loro organizzazioni, concentrando l'attenzione sul concetto di partecipazione inteso come "prendere parte", in modo paritario, al procedimento decisionale pubblico.

Nel suo complesso la disciplina regionale, sviluppata ancora da poche Regioni e tutta da sperimentare, conferma, quantomeno, che i diversi modelli e metodi di partecipazione si sovrappongono e si influenzano reciprocamente ma, con sempre maggiore insistenza, le Regioni sono chiamate a confrontarsi con l'idea "deliberativa" di partecipazione e con la necessità di garantire: l'informazione, l'argomentazione razionale, l'uguaglianza e la rappresentazione dei diversi interessi in gioco.

Inoltre si è potuto evidenziare che, laddove l'esercizio del diritto di voto si riduce all'investitura del vertice dell'esecutivo, si tendono a sviluppare forme di controllo e di indirizzo che sono esterne rispetto al circuito rappresentativo. Nei sistemi di

governo caratterizzati da uno sbilanciamento verso l'esecutivo, legittimato dal solo momento elettorale e sempre meno dipendente dall'Assemblea, si cercano di sviluppare forme di partecipazione che consentano di recuperare spazi di legittimazione democratica.

Le forme di partecipazione qui studiate appartengono a diverse tipologie. Alcune, come il bilancio partecipato, esaminato nel contesto laziale, sono rivolte ad influenzare l'adozione di decisioni che rimangono in capo al soggetto pubblico, altre, come i referendum, attribuiscono, invece, la decisione al corpo elettorale e presuppongono il ricorso al voto e, quindi, la partecipazione di tutti (o di una gran parte) di cittadini.

Anche in questo caso si è mostrato come gli istituti che si fondano su logiche alternative convivano all'interno del sistema di governo rappresentativo-partecipativo che, per natura, richiede di alimentare il processo democratico sia mediante il voto, sia attraverso procedimenti inclusivi. Questi ultimi permettono di adottare decisioni maggiormente legittimate perchè precedute dal dibattito che deve essere il più possibile informato, aperto e razionale. Se non ci si limita ad identificare il processo democratico con l'insieme delle procedure per la selezione di una maggioranza, è possibile considerare il governo rappresentativo come quell'ordinamento alla cui sopravvivenza sono necessari sia il voto sia tutti gli strumenti di informazione, controllo, indirizzo e partecipazione alle decisioni che permettono di stabilire un rapporto continuo e un'influenza costante tra società civile e istituzioni.

In questa prospettiva, la partecipazione quale espressione dell'attribuzione della

sovranità al popolo non si realizza solo nel riconoscimento del diritto di voto.

La sovranità popolare è, infatti, la risultante delle relazioni che si instaurano tra i poteri sociali e il complesso degli apparati pubblici e, in quanto tale, è destinata a «mutare con il variare della forza dei diversi fattori che, di volta in volta, entrano in gioco». In tal senso la sovranità viene esercitata dal popolo nelle «forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, comma 2 Cost.), ovvero, mediante la creazione di un sistema rappresentativo che non si riduce al meccanismo di delega della decisione al Parlamento, ma implica, in una prospettiva sociocentrica, la creazione di meccanismi di interazione costante tra la società — da trasformare (art. 3, comma 2 Cost.) — e le istituzioni pubbliche.

Sotto il profilo degli equilibri di governo l'analisi condotta ha fatto emergere come un uso accorto degli strumenti partecipativi potrebbe consentire alle Assemblee, la cui crisi di legittimazione è evidente, di relazionarsi con la società civile, recuperando la funzione di mediazione istituzionale. Anche attraverso gli istituti della partecipazione, il Consiglio potrebbe colmare la distanza con i soggetti presenti sul territorio e potrebbe rilegittimarsi come organo di indirizzo, riequilibrando complessivamente una forma di governo sbilanciata a favore dell'esecutivo.

Lo studio dei singoli istituti mette inoltre in luce la tendenza a concentrare la disciplina normativa sulle tradizionali forme della partecipazione, cionondimeno, appare evidente che è mutata la percezione del concetto di partecipazione e, con essa, il rapporto tra istituzioni e società. I partiti politici non sono più i soggetti della partecipazione, alle organizzazioni rappresentative non è conferito un ruolo

privilegiato e la partecipazione comincia ad essere riconosciuta come diritto.

Proprio a questa considerazione si giunge dall'analisi dei numerosi casi di studio fioriti in numerosissimi contesti locali e qui raccontati, a chiusura del secondo capitolo, attraverso l'esempio delle pratiche partecipative messe in campo in Piemonte da associazioni di cittadini, organizzazioni di categoria e sindacati.

La scomparsa dei partiti costituenti, unita all'assenza di un sistema partitico decentrato, ha dunque creato uno scarto tra istituzioni e società civile che ha indotto a canalizzare la partecipazione in altre direzioni. Ciò non significa affatto legittimare soluzioni populistiche volte a sostenere che i partiti possano essere "sostituiti" e che sia possibile elaborare soluzioni di governo incentrate sul ritorno (se mai siano realmente esistite) a forme utopiche di governo diretto del popolo. L'unico sistema di governo adattabile alle democrazie moderne è quello rappresentativo cui' sono consustanziali la partecipazione e, in particolare, i partiti la cui esistenza è necessaria per concorrere a determinare la politica nazionale. Certamente l'analisi delle forme della partecipazione mette in luce che i partiti devono riacquistare la capacità di accompagnare il cambiamento sociale e di contribuire ad alimentarlo, altrimenti, l'esigenza di discutere e confrontarsi continuerà a seguire le strade diverse dell'associazionismo e dei movimenti non partitici.

In definitiva è in atto un cambiamento del modo di intendere la partecipazione, anche se essa è ben lontana dall'essere "effettiva", giacché le resistenze a dare concreta attuazione al diritto di partecipazione sono molteplici. La partecipazione deriva, infatti, da un'idea eversiva in quanto costituisce il principale strumento di

trasformazione sociale e richiede un preciso impegno politico, ma soprattutto un'inversione culturale del modo di intendere il rapporto tra istituzioni e società civile.

Sotto quest'ultimo profilo, nel capitolo conclusivo, la ricerca intende soprattutto caratterizzare la partecipazione nella sua qualità di vero e proprio diritto cosituzionalmente garantito mettendo a confronto i due concetti della partecipazione e della cittadinanza, che sono alla base del modello di democrazia partecipativa, cercando di testarne la tenuta alla prova del federalismo, che si esprime nei valori della sussidiarietà e dell'autonomia. Si tratta di due nozioni che, in un sistema statale imperniato sulla prevalenza della rappresentanza politica e della cittadinanza legale, tendevano in passato a sovrapporsi, in base all'assunto che la partecipazione alla vita pubblica dovesse realizzarsi soprattutto attraverso gli istituti della rappresentanza politica. Tuttavia, come dimostrato in questo studio, questa equivalenza è stata messa in discussione tanto dalle trasformazioni che interessano la nozione di cittadinanza quanto dall'emersione di nuove forme di partecipazione. Infatti, la cittadinanza può essere declinata oggi sempre più in una pluralità di dimensioni ed acquista i caratteri di una cittadinanza attiva e partecipativa, passando dunque, da una dimensione statica ad una prospettiva dinamica ed attiva che coinvolge anche degli strumenti della democrazia partecipativa. In questo senso si può certamente osservare un collegamento tra i concetti di cittadinanza, diritto alla partecipazione e territorio

in quanto il radicamento territoriale pare costituire il presupposto per l'esercizio di una cittadinanza attiva, partecipativa e amministrativa.

Infine, tenendo conto che il quadro di esperienze di democrazia partecipativa a livello regionale si presenta variegato nei contenuti e a "macchia di leopardo" nella sua diffusione territoriale, e prendendo spunto dagli interventi realizzati in alcune realtà locali, dove le amministrazioni hanno valorizzato il dialogo con i cittadini, appare auspicabile proseguire nella definizione di policies capaci di perseguire una più ampia inclusione e una maggiore qualificazione democratica dell'azione pubblica secondo una tendenza in atto nell'Unione europea, nell'ambito della quale sono state sostenute ed avviate azioni di democrazia diretta e partecipativa al fine di incrementare la partecipazione dei cittadini al processo democratico dell'Unione e di rafforzare la cittadinanza europea.

In conclusione il presente lavoro mira ad evidenziare le potenzialità del concetto di partecipazione ma anche l'arretratezza complessiva del dibattito politico sulla partecipazione che viene spesso ancora considerata un'alternativa alla democrazia rappresentativa e, quindi, contrapposta rispetto a quest'ultima. Solo l'acquisizione di un nuovo paradigma culturale potrà consentire la piena adesione a metodi decisionali, che non siano condizionati solo dalle valutazioni di opportunità della maggioranza politica, ma che facciano della razionalità del processo decisionale il proprio obiettivo principale.

CAPITOLO I : LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Sommario: 1) La democrazia e la partecipazione; 2) La partecipazione, la rappresentanza e la responsabilità; 3) Il ruolo delle Regioni in materia di partecipazione; 4) La democrazia declinata: partecipativa, deliberativa e diretta; 6) L'indebolimento del peso dei partiti e la dimensione collettiva della partecipazione; 7) Il modello partecipativo-rappresentativo italiano; 8) La partecipazione politica nella prima vicenda statutaria del 1971; 9) La seconda stagione degli Statuti regionali; 8) La forma di governo regionale tra autonomia costituzionale e statutaria; 9) Il ruolo delle Regioni in materia di partecipazione; 10) La "resa" degli strumenti di partecipazione tra rinvii e scarsa innovatività.

1) La democrazia e la partecipazione

Il rapporto tra democrazia e partecipazione è certamente intenso e delicato. Ciò è tanto più evidente in una fase come quella che l'Italia ancora oggi attraversa, che a partire dagli anni Novanta ha messo in crisi il sistema delle relazioni tra poteri e istituzioni politiche e dei rapporti tra società e governo.

Questa profonda crisi si è accompagnata ad una netta trasformazione che non ha solo investito la concezione di potere politico ma il ruolo stesso dello Stato come

custode esclusivo di unità e di valori. Oggi è la società nel suo insieme ad essere chiamata a sfide inedite e complesse, percorsa da tensioni profonde.

Emergono, infatti, in tutta l'Europa occidentale, due tendenze che possono trovare valida conferma anche nella situazione italiana¹.

In una prima direzione si sta sviluppando da tempo, a partire dal secondo dopoguerra, un processo di rafforzamento e valorizzazione del ruolo autonomo delle istituzioni rappresentative di comunità territoriali con la conseguente autolimitazione del potere degli Stati. La conseguenza di questo fenomeno si registra soprattutto con un potenziamento del decentramento amministrativo e con il riconoscimento di maggiori spazi di scelta politica per queste realtà infrastatali².

L'altra tendenza invece è legata all'integrazione europea, allo sviluppo crescente di rapporti di collaborazione e integrazione tra gli Stati e le componenti sociali o istituzionali appartenenti a Stati diversi. A questo, va aggiunto il ruolo della globalizzazione, fenomeno che investe l'economia, il lavoro, la comunicazione, l'articolazione del potere e codetermina una crisi dello Stato come soggetto di sovranità politica. Tali processi postulano da parte della nostra società una capacità di governo politico dei mutamenti, di flessibile mediazione fra i molteplici fattori e valori in gioco e di innovazione culturale³.

Lo sviluppo della concezione democratica del potere pubblico, il ruolo sociale dell'amministrazione pubblica e la diffusione della democrazia e della socialità, quali caratteristiche dello Stato contemporaneo, comportano il superamento della

1 19 G. PASQUINO, Nuove teorie della democrazia?, in Id. (a cura di), Strumenti della democrazia, cit., p. 158.

2 Sul punto si veda già H. KELSEN, La democrazia (1926), in Il primato del Parlamento, trad.it., Ginevre, Milano, 1982, pp. 10-11; ID., Essenza e valore della democrazia (1929), in La democrazia, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 72 e p. 74 ss.

3 F. RANIOLO, La partecipazione politica, cit, p. 75. I partiti politici e la trasformazione dell'ordinamento regionale

logica della sovranità nazionale e il riconoscimento e la valorizzazione delle diverse formazioni sociali di cui si compone la comunità nazionale, ciascuna con un proprio ambito di intervento. Da questo deriverebbe la necessità di uno specifico rafforzamento del ruolo delle istituzioni territoriali autonome, in primis delle Regioni, quali elementi di congiunzione tra le istituzioni dello Stato democratico e i cittadini in un sistema politico fondato su democrazia e integrazione⁴.

Dallo scenario delineato non emerge una nuova teoria della democrazia, bensì la combinazione di un sistema rappresentativo e di un intervento diretto dei cittadini, con un ruolo strumentale del primo rispetto al secondo, avente come obiettivo il tendenziale superamento della dicotomia fra politica e società. Vero che non sono i cittadini a deliberare le leggi come le antiche forme di democrazia (caratterizzate, tuttavia, dalla schiavitù, l'ineguaglianza fra uomo e donna, l'esclusione degli stranieri dalla cittadinanza ed altri aspetti che ne disegnarono inesorabilmente il declino), ma la novità contenuta nel nostro pluralismo costituzionale, rispetto al modello kelseniano, sta nella trasformazione del ruolo della rappresentanza. Gli eletti, da governanti diventano intermediari di partecipazione, e questa si manifesta come novello strumento di presenza del sovrano nelle pubbliche decisioni. Essa risulta possibile, solo quando sia formalizzata nelle Costituzioni e nelle leggi, ma la sua riuscita è strettamente legata all'evoluzione dei periodi storici alle complesse peregrinazioni di una dialettica politica e sociale che nel tempo ha conosciuto fasi alterne⁵.

4 H. KELSEN, *La democrazia* (1926), in *Il primato del Parlamento*, trad.it., Giuffrè, Milano, 1982, pp. 10-11; ID., *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 72 e p. 74 ss.

5 G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., pp. 156-157. G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, cit., pp. 156-157.

Tuttavia tra slanci innovativi e battute d'arresto, nel nostro ordinamento entra in scena il diritto alla partecipazione popolare che si configura, nel dettato costituzionale, come intervento popolare diretto.

Esso può manifestarsi in varie modalità: in via preventiva, successiva o concomitante nelle molteplici fasi della formazione delle pubbliche decisioni.

I nostri Costituenti fissano così, con un compromesso consapevole ma non privo di contrasti, il programma democratico della Repubblica del futuro.

In Italia, agli albori dell'esperienza repubblicana, si afferma il principio, sostenuto da autorevole fonte⁶, che la sovranità popolare debba trovare spazio per restare presente anche nel modo di essere della Repubblica di domani in un quotidiano, organico e reticolare intervento del popolo che non si limita all'esercizio del diritto di voto, ma si inserisce in un complesso sistema di controllo sull'operato dei rappresentanti.

La prospettiva si sposta, dunque, dalla sola formalizzazione delle maggioranze elettorali al riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo. Il meccanismo della rappresentanza, da solo, non ammette alcun meccanismo di controllo della società civile dei rappresentanti.

Così come l'uomo elettore partecipa ogni quattro o cinque anni al momento elettorale e sceglie i rappresentati, allo stesso modo con gli strumenti partecipativi si soddisfa l'esigenza di ogni cittadino di vedersi riconosciuti quotidianamente, e non solo ogni quattro o cinque anni, la libertà e la garanzia di quelli che propriamente sono definiti diritti di cittadinanza.

Sembra opportuno a questo punto, ai fini di una maggiore comprensione dei

6 Calamandrei E, in Atti dell'Assemblea Costituente, Roma 1970, VIII, p. 1890.

principi che caratterizzano il ruolo dei cittadini nello Stato pluralista, esaminare più da vicino il concetto di partecipazione. Si tratta di un argomento che ha da sempre affascinato storici, sociologi e giurispubblicisti. La partecipazione stata vista come un processo sociale volto a ridurre le distanze fra cittadini e potere, e sulla sua nozione si discusso a lungo⁷.

Essa implica una distinzione fra soggetti aventi la titolarità del potere decisionale e società civile, intesa questa, come insieme dei cittadini singoli o associati e portatori dei più svariati interessi della società. Chi partecipa interviene in via propositiva, consultiva o di controllo sulla volontà del soggetto preposto alla decisione pubblica, che definisce le regole, i programmi di sviluppo e i progetti delle collettività rappresentate. Detto intervento può verificarsi preventivamente, contemporaneamente o successivamente ai procedimenti decisionali dei pubblici poteri. Al contrario l'assunzione diretta delle decisioni da parte del popolo costituisce una fenomenologia che nega la partecipazione. Ne discende che il popolo, quando interviene nei processi usa due diverse modalità che fra loro si includono vicendevolmente: l'una di carattere decisionale, in cui i cittadini decidono direttamente, scavalcando il sistema della rappresentanza, l'altra, propriamente partecipativa, in cui i cittadini non decidono, ma attraverso vari strumenti e modalità influenzano la volontà dei soggetti istituzionali preposti dall'ordinamento ad assumere pubbliche decisioni. Solo in quest'ultimo caso, pertanto, si parla di partecipazione in senso proprio. Ne consegue che molti istituti sia a livello nazionale (referendum abrogativo e confermativo) che a livello locale

⁷ F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 16. Già H. KELSEN, *La democrazia*, cit., pp. 10-11,

non potrebbero essere definiti partecipativi in senso stretto, ma di decisione diretta. In altre parole si tratterebbe piuttosto di verificare l'equilibrio fra decisioni dei rappresentanti ed intervento diretto (partecipativo o deliberativo) del popolo su di esse⁸.

Dignità umana, democrazia, partecipazione all'organizzazione sociale economica e politica, diritti di associazione e sistema delle autonomie, costituiscono elementi di un complesso ed unitario programma costituzionale che, per la sua realizzazione, richiede temi lunghissimi ed incontra soluzioni confuse e contraddittorie in un quadro generale in cui il cammino delle riforme locali e nazionali sembra procedere a forza di stimoli provenienti dal legislatore europeo⁹.

La forte relazione che scorre tra sovranità popolare, democrazia ed autonomie locali suggerisce una più attenta analisi dei contenuti delle riforme autonomiste che si susseguono dall'ultimo decennio del secolo scorso.

In questa prospettiva, la partecipazione dei cittadini, come principale strumento attuatore del programma costituzionale, pur se con parametri non sempre univoci, si impone quale elemento distintivo dell'unico cambiamento possibile per invertire la rotta intrapresa con l'attuale crisi della rappresentanza.

Per quanto appaia, al momento, solo una speranza il presente studio tenterà di tracciare le linee e gli sviluppi di questo processo di inclusione sociale e partecipazione al livello regionale.

8 A CARIOLA, Referendum abrogativo e giudiziario costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista, Giuffrè, Milano, 1994, in part. p. 43 ss.;

9 L. CANFORA, La democrazia. Storia di un'ideologia, La-terza, Roma-Bari, 2006, in part p. 11 ss.

2) La partecipazione, la rappresentanza e la responsabilità.

Nell'incardinare la partecipazione tra gli strumenti del costituzionalismo democratico inevitabilmente si affida a tale strumento il compito di garantire, mediante una costante cooperazione nell'ordinamento, l'integrazione della funzione deliberativa delle istituzioni rappresentative¹⁰, realizzando una democrazia «compiuta»¹¹.

Il tema della partecipazione è centrale per la politica e per la democrazia. Il concetto stesso di politica nella sua etimologia richiama un'immagine di partecipazione: la *polis* come luogo in cui intervenire a manifestare le proprie opinioni per elaborare decisioni. Rispetto alle “democrazie degli antichi”, nelle moderne democrazie rappresentative questo elemento di partecipazione diretta si è attenuato e le decisioni vengono prese da agenti, eletti dal popolo e da esso delegati a governare.

Se la tensione tra rappresentanza e partecipazione è sempre presente nelle concezioni della democrazia, con una netta prevalenza della prima nell'evoluzione concreta delle istituzioni democratiche, un certo livello di partecipazione è comunque necessario a legittimare i rappresentanti e indispensabile al buon funzionamento del sistema politico. Essa comprende quei comportamenti dei cittadini orientati ad influenzare il processo politico. Si tratta di comportamenti assai diversi che vanno dalla militanza in un partito politico, dalla discussione sulla politica alla pressione organizzata. Nonostante la democrazia guardi alla

10 L. Carlassare, *Sovranità popolare e stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, op. ult.cit. p. 163 ss.

11 S. Gambino e G. Moschella, *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo: il caso italiano* in *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, CEDAM, Padova 1995, p. 29.

partecipazione come ad un elemento irrinunciabile, da molte ricerche emerge il carattere selettivo di questa: non solo il numero di cittadini che partecipano politicamente è limitato ma alcuni gruppi partecipano meno di altri. Di recente il repertorio della partecipazione si è ampliato a nuove forme non convenzionali utilizzate in particolare da movimenti sociali. Cultura politica, identità, organizzazione e opportunità politiche presenti nei vari paesi e nei diversi periodi storici influiscono sulle dimensioni e le forme assunte dalla partecipazione.

Come anticipato, le moderne democrazie hanno rinunciato ad un largo utilizzo degli strumenti di democrazia diretta per affidarsi ai meccanismi della rappresentanza.

Che la rappresentanza costituisca un concetto cruciale è facilmente intuibile già dal solo fatto che l'attributo «rappresentativo» non qualifica soltanto un'istituzione centrale per la democrazia, il parlamento, ma addirittura un regime nel suo complesso, la democrazia rappresentativa appunto.

Un concetto così cruciale per la politica democratica è però tutt'altro che semplice nella sua definizione. Il suo ambito di applicazione va ben al di là della sfera pubblica, basti pensare all'utilizzo che di esso fa il diritto civile, sia sostanziale che processuale. Il concetto di rappresentanza fa tuttavia sempre riferimento ad una situazione duale e relazionale, suppone cioè un certo rapporto tra rappresentante e rappresentato che nella sfera pubblica si identificano con i governanti e i governati. La definizione di rappresentanza politica richiede un articolazione più ampia.

La rappresentanza politica non consiste infatti nella mera conformità dell'azione politica all'interesse del cittadino rappresentato. Si distingue nettamente della

forme di rappresentanza proprie del diritto privato in quanto libera da vincoli di mandato¹². L'attività politica è infatti svolta in autonomia dal rappresentante, un'autonomia necessaria a garantire adeguata rappresentanza ad una pluralità di interessi (ulteriori rispetto a quelli di cui è portatrice la classe che ha scelto l'eletto) altrimenti non rappresentati.

L'essenza della rappresentanza politica si estrinseca in quell'esercizio del potere di controllo e di sanzione, attribuito al cittadino-elettore, che si realizza con la votazione. Muovendo dalla considerazione che «il potere politico non è un diritto ma un compito»¹³, il suo esercizio può essere sanzionato con la rimozione dalla gestione del potere stesso.

Poiché i sistemi elettorali sono, in una democrazia, i mezzi indispensabili per creare assemblee parlamentari, che sono appunto corpi rappresentativi, essi contribuiscono a plasmare le forme della rappresentanza politica.

Autorevole dottrina definisce la rappresentanza, oltre che in termini di somiglianza tra rappresentanti e rappresentati e di vincolo di mandato, come la condizione per un governo rappresentativo¹⁴.

A quest'ultima accezione si potrebbe aggiungere che, affinché la rappresentanza sia condizione per un governo rappresentativo pluralista e democratico, è indispensabile che si applichi quel sistema di controllo che unicamente con elezioni libere e periodiche può realizzarsi¹⁵.

12 Sul punto si veda A. Barbera, *Rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni Costituzionali* fasc. 4 pp. 853-886, 2008, p. 856.

13 G. U. Rescigno, *Brevi note metodologiche per riesaminare i concetti collegati di democrazia, rappresentatività, responsabilità*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità* a cura di L. Carlassare, op. cit., p. 18.

14 G. Sartori, *La rappresentanza politica* in *Studi politici* 1957 citato da D. Fisichella, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XIV, p. 653.

15 D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Sansoni, Firenze 1970, p. 225 ss.

Solo così la rappresentanza passa dall'essere «corrispondenza» tra rappresentati e rappresentanti all'essere «rispondenza», e dunque responsabilità¹⁶. Questa responsabilità potrà manifestarsi in tre dimensioni¹⁷:

- «responsabilità dell'eletto verso l'elettore», sanzionabile con la mancata rielezione;
- «responsabilità della rappresentanza nei confronti dell'esecutivo»;
- «responsabilità dell'esecutivo nei confronti della rappresentanza», sanzionata con l'alternanza al governo di maggioranza e opposizione.

La rappresentanza politica può in conclusione essere definita come «una relazione stabile tra cittadini e governanti, intesi gli uni e gli altri come soggetti pluralistici, per effetto della quale i secondi sono investiti di autorità di governare in nome e nell'interesse dei primi e sono soggetti a responsabilità politica per i propri comportamenti di fronte ai cittadini stessi»¹⁸. L'autorità e la responsabilità politica dei governanti sono realizzate attraverso i meccanismi elettorali.

La sovrapposizione sinergica di diversi significati fa sì che il concetto di rappresentanza investa una pluralità di dimensioni dell'esperienza politica. La rappresentanza è contemporaneamente principio di legittimazione politica, struttura istituzionale e modalità di comportamento. Il delicatissimo congegno della rappresentanza da cui dipende il funzionamento della democrazia pluralista si fonda appunto sul binomio elezioni competitive-parlamento. Tuttavia anche questo congegno può incorrere in «disfunzioni»¹⁹. Tra le conseguenze che queste possono

16 D. Fisichella, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XIV, p. 653.

17 D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, op.cit., p. 226.

18 M. Cotta, D. Della Porta, L. Morlino, *Scienza Politica*, op.cit., p. 316.

19 D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, op.cit., p. 228.

produrre probabilmente la più grave data dalla cosiddetta «crisi» che ha investito la democrazia e i meccanismi della rappresentanza fin dai primi decenni del secolo scorso.

La brusca frattura tra partiti e società civile ha messo in discussione quel «monopolio dei partiti» nell'aggregazione della domanda politica oramai da tempo consolidatosi. Ciò ha alimentato un profondo senso di sfiducia, prima nei partiti e poi nelle istituzioni oggi fortemente avvertibile soprattutto nel nostro Paese con ripercussioni negative sulla partecipazione dei cittadini alla vita politica. Il dilagante fenomeno dell'astensionismo e il calo nell'affluenza alle urne sono indici di un'allarmante disaffezione dei cittadini per politica e per le tradizionali strutture di partecipazione ad essa.

Torna così centrale ed urgente il dibattito sulla partecipazione come integrazione della rappresentanza in una dimensione ideologica che non nega affatto la centralità e la funzionalità dell'organo parlamentare ma anzi cerca di recuperare una rappresentanza di contenuto in grado di manifestare la reale volontà dei cittadini²⁰.

D'altra parte, come sopra affermato ricordando autorevole dottrina, il concetto di rappresentanza politica, sebbene ridimensionato rispetto alla dimensione civilistica, non può esimersi dal sottintendere quella relazione con i rappresentati che ammette la rappresentatività in un contesto che possa dirsi democratico solo congiuntamente alla responsabilità²¹ intesa appunto come rispondenza delle scelte di governo alla volontà degli elettori.

Autorevole dottrina definiva significativamente l'acquisizione delle istanze

20 M. Della Morte, *Rappresentare vs partecipare? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 32.

21 L. Carlassare, *I rapporti controversi tra democrazia rappresentanza e responsabilità*, Padova, 2001, p. 14.

elettorali nel processo decisionale come “l'anello di congiunzione tra la sfera della libertà e quella dell'autorità”²² in un osmosi bidirezionale che, non negando l'irrevocabilità della rappresentanza, consente di contenere l'apposizione agli atti assunti dai rappresentanti²³.

In questo senso il radicamento del principio partecipativo e l'esaltazione degli istituti che lo esprimono potrebbe certamente arricchire di contenuto il rapporto rappresentativo in quanto i cittadini potrebbero da un lato contribuire alla composizione dell'interesse generale incidendo sul processo decisionale affidato alle assemblee rappresentative e, dall'altro, meglio esercitare forme di controllo sulle azioni operate delle istituzioni²⁴.

La responsabilità politica è in tale ottica un concetto cruciale, capace di frenare gli arbitri di un mandato rappresentativo e allo stesso tempo di giustificare un'integrazione della rappresentanza mediante l'esercizio di diritti di partecipazione dei cittadini²⁵.

Questi potranno così valutare con più consapevolezza le scelte compiute dalle assemblee avendo contribuito, nelle forme e secondo i principi delineati dalla Costituzione, a comporre l'articolato quadro degli interessi coinvolti dal processo di decision making al fine di implementarne funzionalità, cioè la capacità dei rappresentanti di trasfondere le istanze provenienti dalla società in norme programmatiche, e responsabilità, ossia la capacità dei rappresentanti di rispondere

22 V. Crisafulli, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in *AA. vv. Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, p. 146.

23 R. BIN, *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. ARENA, F. CORTESE (a cura di), *Il federalismo come metodo di governo.*, Padova, 2011, p.9.

24 U. Allegretti, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e Diritto*, 3, 2006, p. 158.

25 P. Caretti, *Responsabilità politica (voce)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, 1991, p. 1 ss; G. Pitruzzella, *Responsabilità politica (voce)* in *Dig. Pub.*, XII, Torino, 1997, p. 289 ss..

nei limiti della propria autonomia di scelta e dei cittadini di sottoporre a controllo l'esercizio o il mancato esercizio del potere di chi governa.

Da quanto appena descritto emerge tutta la complessità della relazione tra chi è chiamato all'esercizio del potere e chi ne risulta solo destinatario passivo.

L'equilibrio tra i principi di governabilità e di rappresentanza risulta oggi fortemente intaccato da pesanti deficit democratici che non trovano tuttavia alcuna soluzione nella sterile dialettica tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta²⁶. Meriterebbe allora, come suggerito da ampia dottrina, un diffuso ricorso ad istituti in grado di schiudere il processo decisionale alla partecipazione e il potere esecutivo ad un controllo proprio in chiave responsiva.

3) Il ruolo delle Regioni in materia di partecipazione.

In un contesto di frammentazione sociale, la necessità delle istituzioni di confrontarsi con il problema della gestione dei conflitti, impone una preliminare valutazione sul profondo cambiamento che ha coinvolto il modo di intendere il concetto di partecipazione nell'ordinamento regionale per evidenziare non solo come la partecipazione possa assumere diverse forme, compatibili con il dettato costituzionale, ma anche come il suo radicamento sia anzi auspicabile sotto il profilo della stringente necessità di prevenire e risolvere le conflittualità generate

26 M. Della Morte, *Rappresentare vs partecipare? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 32.

dall'adozione di scelte politiche sempre più complesse. Date queste premesse pare opportuno soffermarsi su come il concetto di partecipazione sia stato inteso ed attuato nella prima e nella seconda stagione statutaria, comprendendo così come l'esperienza regionale non sia che il riflesso dell'interpretazione che al concetto di partecipazione si è a lungo data anche a livello statale.

La partecipazione è considerata negli Statuti di prima generazione uno strumento di trasformazione e integrazione economica, politica e sociale, attuazione del principio di cui all'art. 3, comma 2 della Costituzione²⁷. Attraverso una lettura sistematica dei principi costituzionali, gli Statuti tendono a riprodurre il contenuto delle disposizioni costituzionali coniugando all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese la partecipazione effettiva dei cittadini. In questo senso la partecipazione sembra costituire lo sviluppo «logico nelle previsioni degli artt. 39 e 49, in tema di sindacati e partiti politici» e negli «artt. 5, 114, 115 e 128, in tema di autonomie politiche locali»²⁸.

Gli Statuti di prima generazione, privilegiando la rappresentanza politico-democratica, considerano la partecipazione uno strumento teso ad «arricchire il processo di formazione della volontà politica» mediante i soggetti cui la Carta costituzionale stessa, in base ai principi del pluralismo istituzionale e della sovranità popolare, conferisce una posizione particolare²⁹.

In materia, la scelta regionale, nonostante l'opzione di principio a favore della

27 BIFULCO-E. PAPARELLA, La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 260, in part. nt. 10

28 Fanno riferimento ai partiti in tale senso i vecchi Statuti della: Lombardia (art. 53); Basilicata (art. 62, comma 1); Marche (art. 32, comma 1); Toscana (art. 71); Lazio (art. 34). Su questo punto, P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. Cheli-U. De Siervo-G. Stancanelli-D. Sorace-P. Caretti (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 491.

29 P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum*, cit., p. 491.

partecipazione, è stata forse eccessivamente prudente e poco innovativa. L'azione regionale, così come la forma di governo stessa della Regione, che avrebbe dovuto ispirarsi complessivamente alla partecipazione è stata identificata, di fatto, con alcune tradizionali forme di democrazia c.d. "diretta"³⁰, alimentando l'idea di una sostanziale contrapposizione tra democrazia rappresentativa e istituti partecipativi. Nell'ordinamento delle Regioni il concetto di partecipazione è stato influenzato dal fraintendimento sull'esatta collocazione degli istituti di partecipazione nello scenario democratico e di dibattiti alimentati dalla stessa dottrina che - come emergerà di seguito - ha identificato gli istituti della partecipazione esclusivamente con quelli di democrazia "diretta"³¹ lasciando prevalere l'idea che gli istituti di partecipazione³² siano accolti dall'ordinamento solo in via eccezionale per il loro inevitabile contrasto con i principi dell'ordinamento rappresentativo. In realtà questa impostazione, radicata fin dal dibattito in Assemblea Costituente, oltre ad incidere sul significato riconosciuto al concetto di partecipazione, ha generato un'estrema cautela e una certa diffidenza verso gli istituti di partecipazione e ha spinto a loro volta le Regioni a filtrare la partecipazione attraverso i partiti politici. Il modello adottato dalle Regioni calca infatti certamente il modello statale per il ruolo dei partiti, che costituiscono un'articolazione periferica dei grandi partiti nazionali, oltre che per la scarsa efficacia delle scelte attuative e la palese diffidenza per le forme di partecipazione³³.

30 G. BERTI, La parabola regionale dell'idea di partecipazione, in *Regioni*, 1974, p. 2.

31 V. ATRIPALDI, La disciplina del referendum regionale in una recente legge della regione Lombardia, in *Regioni*, 1984, in part. p. 903; E. CASSETTA, La «partecipazione democratica.» nell'ordinamento regionale, in *Foro amm.*, III, 1972, p. 877 ss.

32 Sul punto E. CASSETTA, La «partecipazione democratica» nell'ordinamento regionale, cit, p. 878 ss. e in part. p. 881.

33 A. ROMANO, Rappresentanza politica e democratica diretta nell'ordinamento regionale, in *Foro amm.*, III, 1972, p. 883 ss.

Pare dunque che gli Statuti regionali di prima generazione, pur non ignorando che il pluralismo ed il conflitto sociale siano parte del processo decisionale democratico, non abbiano sfruttato l'opportunità di incrementare la partecipazione e di differenziarsi rispetto al modello statale e invece di incidere sul processo di decisione politica, lo abbiano ancorato ai canali tradizionali di rappresentanza politica.

Le scelte regionali in tema di partecipazione sono state condizionate da due fattori che hanno inibito l'utilizzo delle forme di partecipazione previste dagli Statuti.

In particolare l'interpretazione del concetto costituzionale di partecipazione ha portato all'identificare con istituti dalla funzionalità limitata come il referendum, la petizione, l'iniziativa legislativa, verso i quali è sempre stata nutrita una notevole diffidenza. Essi, attribuendo una funzione decisionale o di controllo al corpo elettorale, si sarebbero posti, in qualche misura, in contrasto con i principi dell'ordinamento rappresentativo. Di conseguenza gli strumenti della partecipazione popolare contemplati dalla Carta Costituzionale - come si avrà modo di sottolineare - sono stati poco sfruttati e, quindi, non hanno contribuito, se non in misura assai limitata, a bilanciare gli equilibri della forma di governo né, a rinsaldare il rapporto tra governati e governanti³⁴.

Questa sorta di radicato pregiudizio, derivante dall'idea che essi, attribuendo talvolta direttamente ai cittadini funzioni decisionali, sottraggano o limitino le funzioni degli organi rappresentativi, è stato ereditato anche dalla Regioni e caratterizza gli istituti della partecipazione popolare previsti in Costituzione e negli Statuti. Perciò il dibattito politico relativo al concetto di partecipazione è stato a

34 M. LUCIANI, Art. 75, cit., p. 34 ss.;

lungo dominato dall'idea che gli istituti di partecipazione fossero in contrapposizione rispetto al sistema rappresentativo, in quanto forme di democrazia c.d. diretta³⁵.

L'idea di una contrapposizione tra i modelli di democrazia "diretta" e modelli di democrazia rappresentativa nasce dalla tradizionale considerazione, che tuttavia non sembra poter essere condivisa, che il grado, e la qualità, di partecipazione sia dipendente dalla quantità degli istituti di democrazia diretta,³⁶. Infatti non pare potersi affermare che un sistema che incentri l'ordinamento istituzionale sulla rappresentanza politica sia meno partecipativo rispetto ad un ordinamento che ricorra di frequente a forme di adozione diretta della decisione da parte del corpo elettorale³⁷. Inoltre, le forme di partecipazione contemplate dal nostro ordinamento sono inserite nello scenario del sistema rappresentativo tracciato dalla Costituzione e, certamente, non sono concepite in antinomia rispetto al sistema fondato appunto sulla delega politica.

Per tali ragioni, fin dal dibattito in Assemblea Costituente³⁸, è prevalsa l'idea di affidare ai partiti politici il ruolo di intermediazione delle istanze sociali al fine di garantire il mantenimento della centralità del Parlamento.

Ad esempio il referendum ha assunto nella Costituzione una funzione, non tanto di partecipazione attiva alle scelte di governo, quanto piuttosto di controllo e bilanciamento della rappresentanza politica. In generale i titolari della funzione di

35 P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., p.

36 V.ATRIPALDI, *La disciplina del referendum regionale in una recente legge della regione Lombardia*, cit. pp. 903-904; ID., *Contribuito alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, cit., p.11

37 In tal senso, G. SARTORI, *La politica. Logica e metodo nelle scienze sociali*, Sugarco, Milano, 1979, p. 162; ID., *Democrazia e definizioni*, cit., p. 169.

38 *Atti II Sottocommissione, Seduta del 20-1-1947*, p. 838, si può leggere sul sito internet della Camera dei Deputati: www.camera.it.

indirizzo politico sono chiaramente individuati nei soggetti investiti dal corpo elettorale e agli istituti di partecipazione è stata attribuita una funzione di razionalizzazione della forma di governo parlamentare³⁹.

Nessun dubbio si pone invece circa la così detta "democrazia diretta" che attualmente non è né realizzabile, né «auspicabile»⁴⁰: essa costituisce una sorta di modello utopico, un «ideale», cui si continua a fare riferimento in modo sostanzialmente improprio⁴¹.

In questa prospettiva, gli istituti di partecipazione che, potendo anche attribuire al popolo funzioni decisionali, alterano il funzionamento del principio rappresentativo non si pongono in contrapposizione rispetto al primato della rappresentanza popolare ma anzi ne costituiscono un'integrazione congegnata, secondo le condizioni ed entro i limiti delineati in Costituzione, per un ricordo non sistematico ma occasionale.

4) La democrazia declinata: partecipativa, deliberativa e diretta

Diverse tipologie di partecipazione, come si avrà modo di evidenziare nell'analisi dei singoli istituti, cominciano a popolare gli ordinamenti regionali ed iniziano ad affermarsi istituti che sembrano rispondere ai modelli sia di democrazia partecipativa che di quella deliberativa.

39 M. LUCIANI, Art. 75, cit., p. 161.

40 H. KELSEN, La democrazia, cit., pp. 10-11.

41 N. BOBBIO, Democrazia, in N. Bobbio – N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), Dizionario di politica, Utet, Torino, 2004, p. 235.

Nei primi sviluppi degli anni Settanta gli strumenti previsti negli Statuti non solo sono stati scarsamente utilizzati, ma le stesse forme di partecipazione istituzionale, come la creazione di rappresentanze interne alle istituzioni, si sono rivelate deboli e poco innovative e la connessione tra partecipazione e regionalismo è stata ampiamente utilizzata dai partiti politici traducendosi in una forma di partecipazione istituzionalizzata.

Con la riforma del Titolo V si apre invece una seconda fase di attuazione del regionalismo in cui le Regioni hanno rivisitato il concetto di partecipazione, svincolandolo dal legame con i partiti politici e ponendo le basi per il riconoscimento pieno di un diritto di partecipazione. Tale diritto, anche in virtù del principio deliberativo, si va delineando come largamente riconosciuto e garantito così che a ciascuno sia consentito il suo esercizio che, tendenzialmente, la più ampia compagine di interessi e punti di vista possa essere adeguatamente rappresentata, a prescindere da chi ne sia il portatore.

Lo spiccato policentrismo e la sempre maggiore complessità del quadro istituzionale, l'insufficienza del criterio della competenza per ordinare i rapporti tra i diversi livelli di governo e il vuoto lasciato dalla scomparsa dei partiti politici costituenti costituiscono terreno fertile per l'elaborazione di forme diverse di partecipazione, integrative rispetto alla rappresentanza politica⁴².

Da una partecipazione istituzionalizzata in questo modo si approda ad un'idea nuova di partecipazione che tenta di costruire, prescindendo dai partiti politici, un collegamento dialettico tra sfera pubblica ed istituzionale.

42 M. BOMBARDELLI, *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare cit.*, p. 17 ss.

É in America Latina che, alla fine del Novecento, la democrazia partecipativa si sviluppa con una spiccata valenza oppositiva come un movimento di contestazione che tende a migliorare l'efficienza del sistema rappresentativo, sulla base di prassi concrete di partecipazione nei processi decisionali e, in particolare, sulla spinta dell'esperienze del bilancio partecipativo di Porto Alegre. Prima in altri Paesi dell'America Latina, poi in Europa, dove si sono avuti impulsi significativi allo sviluppo del modello, esperienze simili si sono diffuse in Germania, Francia, Spagna e in alcune Regioni italiane⁴³. Dagli Stati Uniti, invece, provengono la riflessione ed una serie di esperienze che possono essere ricondotte al modello diverso di democrazia deliberativa. La democrazia partecipativa, emblema dello scontro politico tra associazioni ed istituzioni⁴⁴, viene considerata strumento di pressione da parte di singoli e movimenti sociali che rivendicano esigenze di partecipazione e di controllo.

La democrazia partecipativa introduce un procedimento decisionale non necessariamente rivolto all'adozione di un atto amministrativo e lo apre a tutti coloro che possono essere interessati anche a prescindere dal requisito della cittadinanza differenziandosi così dalla partecipazione amministrativa, che tutela le posizioni giuridiche sostanziali⁴⁵. Essa comprende tutte le procedure che, coinvolgendo l'individuo ed i movimenti sociali nel momento dell'esercizio del potere pubblico di decisione, creano, come affermato da autorevole dottrina «un relazionamento della società con le istituzioni»⁴⁶.

43 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit.

44 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 14.

45 R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 67.

46 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 40

Non necessariamente la partecipazione dei soggetti interessati dovrà intervenire nella fase dell'istruttoria, potendo anche inserirsi in quella della decisione o ancora del controllo. Ciò non significa che il "modello di democrazia partecipativa sia volto ad estromettere le istituzioni dalla decisione, in quanto esse restano le sole legittimate all'adozione della decisione. Questo relazionamento con i soggetti interessati alla decisione costituisce il modo attraverso il quale la democrazia, che è «mutevole e vulnerabile», può essere rivitalizzata, connettendo «rappresentanza e partecipazione»⁴⁷. Infatti anche se il modello partecipativo possiede una valenza oppositiva e di contestazione rispetto alle istituzioni, queste ultime continuano ad assumere la decisione. I movimenti sociali, anche in aperta contrapposizione rispetto alle forze sociali ed istituzionali, si fanno portavoce di interessi non giuridicamente qualificati ma la decisione, adottata dalle istituzioni attraverso il processo partecipativo, risulta essere maggiormente condivisa e, quindi, legittimata.

Sebbene il suo carattere applicativo non consenta di tracciare un modello univoco di democrazia partecipativa né univoche risposte concernenti "chi" possa/debba partecipare rimangono piuttosto vaghe, è comunque, individuare l'elemento caratterizzante la democrazia partecipativa nella circostanza che essa non è giuridicamente qualificata e che ciascun soggetto, anche a prescindere dal requisito della cittadinanza, può partecipare. Pertanto, lo sviluppo di processi partecipativi può trovare accoglimento non solo in seno al procedimento amministrativo, ma rispetto ad ogni decisione, anche di natura legislativa⁴⁸.

47 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 42

48 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 16. GINSBORG, *La democrazia che non c'è*, cit., p. 85.

Le tecniche di inclusione dei soggetti interessati sono diverse e si avrà modo di analizzarle compiutamente nella successiva analisi dei singoli istituti.

Ad ogni modo, è bene ribadirlo la democrazia partecipativa pur nascendo come pratica oppositiva si svolge all'esterno delle istituzioni e non sostituisce i poteri legittimati all'adozione della decisione.

Le procedure partecipativa, come si vedrà nelle parti successive, si innestano infatti nei singoli procedimenti perseguendo il fine di esplicitare i conflitti⁴⁹.

In questo modo si consente all'istituzione decidente di uscire dalla chiusura che tradizionalmente caratterizza l'esercizio del potere unilaterale, senza che la procedura partecipativa, che può solo influenzare il potere pubblico, possa vincolare giuridicamente il soggetto decidente⁵⁰.

Dall'applicazione di un procedimento partecipativo normalmente consegue l'obbligo per l'autorità decidente di motivare la decisione adottata alla luce degli esiti del processo partecipativo. In ogni caso, il procedimento partecipativo, nell'ambito del procedimento di decisione, crea un'interazione tra soggetti privati e pubblici la cui intensità, come si vedrà nell'analisi dei singoli istituti, può variare a seconda della serietà e dell'incisività della pratica partecipativa.

Il confine delle prassi partecipative e il loro esatto inquadramento non possono erretamente tracciarsi agevolmente giacchè il concetto di democrazia partecipativa incrocia quello di democrazia deliberativa⁵¹.

49 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 29; A. LUCARELLI, *La partecipazione al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale*, in *Pol. dir.*, 2003, p. 129.

50 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 22; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 40, sottolinea che se i procedimenti della partecipazione sono presi sul serio, non possono non influenzare la decisione finale;

51 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p. 4

D'altra parte, sotto il profilo della genesi i due modelli di democrazia partecipativa e deliberativa sono molto diversi⁵².

L'elaborazione del modello di democrazia deliberativa scaturisce dalla necessità di creare degli spazi per l'espressione del dissenso e la composizione del conflitto; essa non manifesta come pressione e contestazione nei confronti delle istituzioni, ma come tentativo dialogo con esse⁵³.

Mentre dunque nel modello partecipativo emergono in modo più spiccato degli obiettivi sociali ed economici, la democrazia deliberativa costituisce una teoria normativa ma anche un metodo di decisione.

Fondato su elementi fondamentali come la parità dei punti di vista, l'informazione e la discussione, il processo deliberativo è teso all'adozione di una decisione argomentata razionalmente e legittimata⁵⁴.

Come è stato autorevolmente sottolineato, al centro della analisi vi è il problema della relazione tra democrazia e deliberazione che, per un verso, ripropone un problema antico come la democrazia stessa: come ed entro quali limiti si formi la decisione razionale. In tal senso l'ideale deliberativo sembra recuperare di un'idea che potrebbe essere fatta risalire allo stesso concetto di politica e democrazia ateniese.

Nell'era moderna, bisogna attendere l'epoca liberale affinché venga elaborata compiutamente l'idea che la decisione pubblica debba essere preceduta dalla deliberazione tra eguali⁵⁵. In sintesi, secondo l'ideale liberale il Parlamento rappresenta un interesse unico è un bene comune esclusivo che è quello della

52 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p.4, nt 11.

53 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., p. 11 ss. e in part. p. 14.

54 U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., p. 330.

55 In particolare nella riflessione di C. Schmitt.

Nazione, che si forma mediante la discussione lo scambio libero e razionale di argomentazioni⁵⁶.

In questo modo la centralità della partecipazione si afferma come mezzo necessario per garantire che gli interessi vengano rappresentati e difesi, migliorando la condizione individuale e quella della comunità⁵⁷.

Sotto questo profilo si può affermare che in epoca contemporanea i sostenitori della teoria deliberativa "recuperano" il concetto di deliberazione, ma spostano l'interrogativo su come si possa formare la decisione razionale in un contesto in cui il ruolo del Parlamento, nel sistema di democrazia pluralista, è cambiato radicalmente in quanto si colloca e, pertanto, si trova spesso ad affrontare questioni che dividono in modo radicale i cittadini ed i gruppi di interesse.

Inquadrare compiutamente il concetto di deliberazione è complesso anche sul piano definitorio poiché il termine italiano di deliberazione non rende pienamente l'espressione inglese di deliberation che non equivale a "decisione", ma reca con sé il duplice significato di discutere e decidere⁵⁸.

La "deliberazione" indica appunto un processo di comparazione degli interessi, delle opportunità e dei rischi relativi all'adozione di una determinata scelta, a seguito della quale giunge la decisione.

A differenza della democrazia partecipativa, quella deliberativa non è compatibile con le polarizzazioni e le alternative secche (sì/no)⁵⁹. I teorici della democrazia deliberativa dubitano della validità di tutte le forme di partecipazione che, come il

56 Sul punto N. URBINATI, *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, cit., p. 199,

57 J.S. MILL, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, cit, p. 58.

58 R. BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, cit., p. 271 ss.

59 R. BIN, *Contro la governance*, cit., p. 13; P. PASQUINO, *Votare e deliberare*, in *Filosofia politica*, 2006, pp. 104-105.

referendum, non ammettono la possibilità di aprire un confronto pubblico preliminare alla decisione limitandosi a consentire che i cittadini si esprimano solo in senso positivo o negativo. Infatti affinché il "processo" deliberativo possa compiersi sono indispensabili: lo scambio di informazioni sulla base di argomentazioni razionali, la discussione pubblica ed il coinvolgimento, su un piano di parità, di tutti i punti di vista coinvolti.

La deliberazione, quindi, deve anticipare l'adozione della decisione al fine di consentire che tutti i punti di vista possano essere presi in considerazione mediante un processo decisionale dialogico e razionale. Pertanto essa, ponendosi come metodo di decisione alternativo sia rispetto al voto, sia rispetto alla negoziazione, viene considerata alla stregua di strumento in grado di allargare la legittimazione di ogni decisione pubblica ⁶⁰. Infatti mentre la negoziazione si fonda sullo scambio di minacce e promesse che sono tanto più incisive quanto più è rilevante la forza, nell'arena deliberativa in confronto è razionale e si fonda sull'argomentazione e sulla forza delle ragioni che vengono addotte nel dibattito.

La negoziazione presuppone una trattativa che si svolge sulla base di rapporti sociali di potere e mira al raggiungimento compromesso. Al contrario, la ricerca del consenso razionale e motivato persegue l'obiettivo di definire ragioni che convincono tutte le parti coinvolte⁶¹.

In questo senso si comprende che la teoria deliberativa, pur riproponendo una questione antica come la democrazia, ovvero come si forma la decisione razionale, rappresenta una risposta alla crisi di legittimazione delle istituzioni rappresentative.

60 A. MASTROPAOLO, Democrazia, neo' democrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2001, p. 1626.

61 J. HABERMAS, *Fatti e norme*, cit., p. 197

Essa, infatti, costituisce proprio una reazione⁶² rispetto alla politica intesa come competizione tra gruppi di potere e come mera aggregazione delle preferenze; si contrappone all'individualismo esasperato ed alla prevalenza dei soli interessi economici.

Peraltro la democrazia deliberativa rappresenta, parimenti, una risposta alla «crisi del rappresentato», ovvero, alla perdita di quell'identità collettiva che riduce ad «unità il pluralismo»⁶³. La crisi degli istituti rappresentativi, unita alla complessità delle società moderne, sembra rendere insufficiente l'azione politica al fine di rappresentare adeguatamente interessi dei privati nelle decisioni pubbliche⁶⁴. La frammentazione sociale, il decentramento, la necessità di affrontare la complessità dei sistemi sociali inducono a reagire, cercando una legittimazione razionale delle decisioni su singole scelte⁶⁵. Di fronte alla complessità delle società moderne⁶⁶, la legittimazione conferita al momento del voto risulta, infatti, sempre meno sufficiente e va cercata, di volta in volta, sulle singole decisioni, mediante una giustificazione razionale⁶⁷.

In un contesto in cui il pluralismo è un presupposto, la deliberazione permette di

62 G. PASQUINO, Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari, cit., p. 681.

63 M. LUCIANI, 11 paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato, cit, p. 117. Si veda inoltre G. AZZARITI, La crisi dei partiti come la crisi della loro capacità rappresentativa, in G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), Scritti in onore di L. Carlassare, n diritto costituzionale come regola e limite al potere, vol. V, Sez I, Della democrazia e delle sue dinamiche, Jovene, Napoli, 2009, p. 1777 ss.

64 G. PIZZANELLI, La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche, cit, p. 31.

Sul punto si veda anche G. AZZARITI, Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale, cit, p. 42, il quale in tema di frammentazione sociale osserva che «la perdita di identità sociale, correlata con la crisi della rappresentanza (...) conduce ad un pluralismo senza regole». Sul punto, V. BALDINI, La democrazia parlamentare e i miti della politica. L'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana e il linguaggio della politica, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

65 L. CATALDI, Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?, cit., pp. 25-26

66 L. BOBBIO, La democrazia deliberativa nella pratica, in Stato e mercato, n. 73/2005, pp. 85-86.

67 HABERMAS, Fatti e norme, cit, 197

accordarsi su un procedimento che consente il confronto ed una procedura volta all'adozione di una decisione il più possibile condivisa, proprio al fine di gestire ed anticipare i conflitti, riducendo i costi ed i rischi di perdita di consenso ⁶⁸. In questo senso la deliberazione affronta in modo diretto il problema del disaccordo e delle polarizzazioni di gruppo, assolvendo alla funzione principale di ogni patto costituzionale e di ogni Costituzione: gestire i conflitti sociali.

Così, mentre la democrazia partecipativa apre una relazione tra società civile e istituzioni, la democrazia deliberativa, al contrario, pretende che le istituzioni stesse trasformino il modo in cui la decisione è presa, non solo mediante il coinvolgimento dei soggetti destinatari della decisione, ma anche attraverso un processo che rispetti i principi della deliberazione fondando la legittimazione delle decisioni.

In ogni caso, nonostante le differenze tra democrazia partecipativa e deliberativa, i due concetti vengono spesso sovrapposti⁶⁹ esistendo tra le due un rapporto di «genere a specie» nel senso che le prassi partecipative, per uscire dalla «vaghezza» che le contraddistingue, devono ispirarsi al modello deliberativo che rappresenta la trama teorica in cui tali esperienze sono inserite⁷⁰. La democrazia deliberativa è dunque il presupposto teorico ed il paradigma cui le prassi partecipative devono tendere. Da ciò consegue che, di norma, gli strumenti applicativi della democrazia deliberativa coincidono con le più diffuse prassi partecipative.

I vari strumenti sperimentati, con pratiche puntuali e ormai piuttosto diffuse, non

68 L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, cit., pp. 26-29;

69 ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, cit., p. 24; ID., *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, cit., p. 281 ss.

70 BIFULCO, voce *Democrazia deliberativa*, cit., pp. 276-277.

possono essere ricondotti ad un modello anziché ad un altro. Solo analizzando le singole esperienze si potrà valutare quanto il procedimento scelto si avvicini al modello deliberativo e quanto, invece, si rifaccia alle prassi partecipative. Per tale ragione, pur considerando le diversità tra le specifiche procedure partecipative, si dovrebbe fare riferimento ad un modello "partecipativo-deliberativo" in quanto solo l'analisi dei singoli istituti consente di stabilire (come si vedrà nel secondo capitolo) se un determinato procedimento decisionale si avvicini più all'uno o all'altro modello.

In questa prospettiva, il principio rappresentativo costituisce la cornice entro la quale il metodo deliberativo-partecipativo può utilmente essere adottato per assumere specifiche decisioni che, per il loro oggetto, richiedono una legittimazione razionale. Pertanto alla democrazia deliberativa, come «democrazia della ragione», fondata su una legittimazione della decisione, e alla democrazia partecipativa, come «democrazia dell'inclusione», non può che spettare una funzione di integrazione e completamento degli istituti di democrazia rappresentativa⁷¹.

71 L. CATALDI, Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa al voto?, cit., p. 29; A. FERRARA, La democrazia deliberativa e la sfida della governante, in E. Ales-M. Barbera-F. Guarriello (a cura di), Lavoro, Welfare e democrazia deliberativa, Giuffrè, Milano, 2010, p. 3 ss.

5) L'indebolimento del peso dei partiti e la dimensione collettiva della partecipazione.

L'interpretazione data, negli Statuti di prima generazione, al ruolo dei partiti politici in tema di partecipazione sembra fortemente condizionato dalla centralità loro riconosciuta rispetto alle dinamiche relative al rapporto tra sfera pubblica ed istituzionale. Fin dal dibattito in Assemblea Costituente, la funzione di canalizzare la partecipazione e di organizzare il pluralismo è stata attribuita ai partiti politici⁷². La scelta dei Costituenti è stata di assegnare ai corpi intermedi il compito di «colmare il distacco» tra singolo e Stato, sposando una concezione non individualistica dell'organizzazione sociale⁷³. Questa soluzione, influenzando il successivo sviluppo delle dinamiche istituzionali, ha determinato una dilatazione degli spazi riconosciuti alle formazioni sociali, in particolare dei partiti politici, e una conseguente restrizione delle libertà dei singoli⁷⁴, e questa centralità, costituzionalmente riconosciuta, ha portato alla sovraordinazione delle formazioni sociali rispetto alla posizione dei singoli⁷⁵.

72 R. CHIARELLI, Qualche riflessione sul pluralismo plurale della Costituzione italiana, in Studi in onore di Vincenzo Atripaldi, vol. I, Jovene, Napoli, 2010, p. 150.

73 V. ONIDA, Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), Manuale di diritto pubblico, vol. I, cit., pp. 101-102; G. AMATO, Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale, Giuffrè, Milano, 1967, p. 305, osserva come la positivizzazione del concetto di pluralismo nell'ambito delle scienze giuridiche sia legata al superamento dell'idea liberale di un «improbabile» rapporto diretto tra individuo e Stato.

74 C. CARDIA, voce Pluralismo (dir. eccl.), in Enc. dir., vol. 30M, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 984-985, sottolinea come la crisi della società pluralista viene avvertita «sul versante dei diritti individuali di libertà che possono essere compressi a seguito del proliferare e del rafforzarsi dei gruppi» e sul versante della formazione di una volontà statale unitaria che, alla lunga, può essere condizionata «da un nuovo corporativismo particolaristico».

75 P. BARILE, Il soggetto privato nella Costituzione italiana, Cedam, Padova, 1953, p. 14 ss.; C. MORTATI, La persona, lo Stato e le comunità intermedie, Ed. Radio italiana, Torino, 1959, p. 32.

Pertanto è in questa prospettiva costituzionale "protettiva" del ruolo delle organizzazioni sociali che si inquadra il fenomeno dell'occupazione della scena politica da parte dei partiti, e, di conseguenza, il mancato sviluppo di adeguate sedi di partecipazione individuale,⁷⁶.

In questo senso, la non istituzionalizzazione dei partiti politici e l'assenza di limiti e controlli statali⁷⁷ se da un lato sembrano potersi considerare strumentali alla volontà costituzionale di rendere i partiti espressione delle divisioni presenti nella società⁷⁸, dall'altro hanno costituito anche il modo per contenere il pluralismo nella sede parlamentare, sacrificandolo in altre forme extraparlamentari⁷⁹. Il compito di concorrere alla determinazione della politica nazionale (art. 49 Cost.)⁸⁰, affidato ai soli partiti, ha indirizzato il sistema rappresentativo verso la centralità dell'Assemblea proprio servendosi dei partiti politici⁸¹, la cui crisi, in particolare durante gli anni Settanta, ha contribuito a «rilanciare» (anche se per poco) il ruolo del Parlamento⁸².

Dal punto di vista dell'evoluzione delle forme di partecipazione si può osservare come la stretta connessione tra partiti politici a livello centrale e regionale abbia fatto in modo che nella prima stagione dell'ordinamento repubblicano i partiti "costituenti" abbiano in buona sostanza soddisfatto la domanda di partecipazione. I

76 R. CHIARELLI, Qualche riflessione sul pluralismo plurale della Costituzione italiana, cit., ivi.

77 Cfr. G. PASQUINO, Art:49, in Commentario della Costituzione, Rapporti politici, Toro I, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1992, p. 6;

78 P. RIDOLA, Democrazia rappresentativa e parlamentarismo, Giappichelli, Torino, 2011, p. 79; ID., Partiti politici, cit., p. 82 ss.

79 T.E. FROSINI, Forme di governo e partecipazione popolare, Il ed., Giappichelli, Torino, 2006, p. 74, evidenzia come la scelta della forma di governo metteva al centro del sistema il Parlamento e, con esso, i partiti politici.

80 LIPPOLIS, I partiti nelle istituzioni repubblicane, cit., pp. 932-933.

81 G. PASQUINO, Partiti, gruppi sociali, lobby e singoli parlamentari nella vita di Camera e Senato, in L. Violante (a cura di e con la collaborazione di F. Piazza), Storia d'Italia. Il Parlamento, Annali 17, Einaudi, Torino, 2001, pp. 659-660

82 A. MANZELLA, Il parlamento, cit., pp. 60-61.

partiti hanno in altre parole assorbito la domanda di partecipazione, ma già dagli anni Sessanta, ai primi segni di crisi, trasformando la propria struttura interna in senso oligarchico, hanno utilizzato il territorio come ulteriore settore di espansione

83

Il circuito politico, infatti, esercitando una crescente e massiccia pressione sulle istituzioni, ha dato luogo ad un fenomeno di "occupazione" in tutti i settori pubblici istituzionali, rappresentativi e non⁸⁴. In questa prospettiva la stessa istituzione delle Regioni ad autonomia ordinaria è stata utilizzata anche al fine di aumentare le sedi di controllo politico, offrendo uno spazio ai partiti politici⁸⁵, in particolare, ai partiti che, esclusi dall'Esecutivo nazionale, potevano trovare spazi di governo ulteriori a livello regionale.

Di fronte alla crisi del parlamentarismo e alle inefficienze dell'Assemblea Parlamentare⁸⁶ si intravedeva nell'istituzione delle Regioni un'occasione per attuare i principi del pluralismo istituzionale e moltiplicare i centri di decisione politica che avrebbero giovato al rafforzamento del principio di rappresentanza politica. L'attuazione del regionalismo avrebbe cioè rinvigorito le formazioni territoriali e colmato il deficit di rappresentanza democratica di un apparato politico fortemente centralizzato, trasferendo a livello locale tutta una serie di conflitti che, al centro, rischiavano di diventare ingestibili⁸⁷. La nascita delle Regioni tuttavia è stata per

83 U. ALLEGRETTI, L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa, cit., p. 342 ss.

84 A. D'ATENA, Forma Stato dalla piramide all'arcipelago, in *Impresa & Stato*, n. 3311996 (si può leggere sul sito internet della Camera di Commercio di Milano).

85 In part. M. VILLONE, Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni in margine ad una vicenda incompiuta, in *Regioni e governo locale*, 1987, p. 81.

86 Sul punto, infatti, M. LUCIANI, Art. 75, p. 67, osserva come sia inadeguato parlare di crisi di un modello ideale di Parlamento che per essere «centro dell'attività politica e monopolista dell'indirizzo politico» dovrebbe presupporre l'assenza al proprio indirizzo politico.

87 M. FEDELE, Autonomia politica regionale e sistema dei partiti, cit, p. 100, secondo il quale la soluzione regionalista è stata adottata dalla classe politica per rispondere ad una vera e propria «crisi di sistema» ed è il «risultato di un accordo tra i principali protagonisti politici di quegli anni.

gran parte monopolizzata dai partiti politici nazionali e ciò ha evidentemente impedito l'organizzazione del consenso politico su base regionale⁸⁸.

Infatti mentre l'art. 49 della Costituzione riconosce ai cittadini il diritto di associarsi in partiti al fine di determinare la politica nazionale⁸⁹, gli Statuti di prima generazione tendono ad istituzionalizzare il ruolo dei partiti politici, spostando l'attenzione dai cittadini ai partiti. E ancora se nella Carta costituzionale la prevalenza della dimensione associativa mira a far sì che i partiti possano essere espressione più ampia del pluralismo sociale, negli Statuti, invece, la partecipazione è concentrata su attori istituzionali ben determinati come partiti, enti locali e sindacati.

Questa soluzione mostra, più di ogni altra, che il tentativo costituzionale di lasciare spazio a diverse forme di pluralismo politico si sia tradotto in una sostanziale "occupazione" partitica da cui le Regioni non sono esenti, anzi proprio il ruolo dei partiti politici, così come interpretato dagli Statuti, sembra costituire una prova della tendenza dei partiti politici a monopolizzare i luoghi della partecipazione e lo stesso processo di regionalizzazione. Tutto ciò ha contribuito a consolidare la tendenza a considerare il pluralismo dei partiti come la più significativa espressione di pluralismo politico⁹⁰ ed ha rafforzato il pluralismo istituzionale,

88 A. D'ATENA, *Forma Stato dalla piramide all'arcipelago*, cit., p. 2.

89 P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, citi, p. 30.

90 Sul punto M. GRECO, *La democrazia interna ai partiti politici in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, p. 3, a tal proposito ricorda l'ordinanza della Corte costituzionale, n. 79 del 2006, in cui la Corte ha affermato che «i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale, nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi, quali strumenti di rappresentanza degli interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si ricollega la garanzia del pluralismo». La Corte costituzionale considera il partito politico l'unico strumento che consente di "raccordare" democrazia e rappresentanza politica. Per completezza occorre rammentare che nella pronuncia in oggetto, malgrado la centralità attribuita ai partiti nella dinamica politica-istituzionale, la Corte costituzionale non ha comunque riconosciuto ai partiti la legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzione. Infatti, la Corte costituzionale ha affermato che i partiti sono «organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite delle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come poteri dello Stato ai fini dell'art. 134 Cost.».

lasciando incompiuta l'idea costituzionale di pluralismo che, al contrario, considera occasioni di "sviluppo" individuale molteplici tipi di formazioni sociali (art. 2 Cost).

In conclusione sul punto si può affermare che i partiti non sono riusciti ad operare come fattore propulsivo delle dinamiche pluralistiche⁹¹, ma al contrario, come mostra l'esperienza regionale, occupando spazi istituzionali, hanno rafforzato le oligarchie del sistema nazionale dei partiti da cui continuano ad essere di fatto dipendenti. I partiti politici non sono stati in grado di interpretare la spinta alla partecipazione dal basso e sono stati incapaci di «ripensare la partecipazione democratica» e di «rompere con un modello di politica» in cui la posizione dei partiti risultava radicata, mentre «la democrazia rappresentativa risultava nel complesso indebolita»⁹².

Gli istituti di partecipazione avrebbero dovuto essere la principale espressione delle istanze del pluralismo politico e sociale, ma la loro scarsa utilizzazione evidenzia l'incapacità dei partiti di sfruttare la regionalizzazione per ridefinire la propria identità di soggetti del pluralismo, così come li intende la Carta costituzionale.

L'ambiguità del concetto di partecipazione ha spinto i nuovi Statuti a riunire sotto un unico titolo, rubricato di norma «partecipazione » o «partecipazione popolare»⁹³, istituti assai differenti che spaziano dalle tradizionali forme di

91 P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, cit., p. 33.

92 G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, cit., p. 2, sottolinea che del sistema «basato sulla rappresentanza politica, sono grande parte i partiti, che solo apparentemente, per lo più falsamente, mediano il rapporto fra la società e le strutture, e la cui fortuna, inutile dirlo, poggia totalmente sullo sfruttamento degli istituti della rappresentanza». Sul punto cfr. anche: F. ANGELINI, *Consigli regionali e partecipazione*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 234.

93 M.M. PROCACCINI, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*,

partecipazione, che possono anche trasferire la decisione al corpo elettorale (referendum, petizione, iniziativa legislativa), alle nuove forme di democrazia partecipativa che, in diversa misura, hanno, invece, una valenza specificamente procedimentale (audizioni, istruttorie pubbliche, consultazioni)⁹⁴. Sono oramai molti gli ordinamenti regionali in cui iniziano, pur se in misura non uniforme, a prendere forma, sul piano normativo e sulla scorta dell'esperienza locale, una serie di istituti ispirati al modello di democrazia partecipativa e, talvolta, deliberativa.

Ciò che qui preme sottolineare è che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, tutte le disposizioni statutarie adottate mettono chiaramente in evidenza come il modo di intendere la partecipazione sia cambiato anche alla luce delle esperienze e delle riflessioni sulle nuove forme di democrazia partecipativa e deliberativa.

Tutti i nuovi statuti dedicano una o più disposizioni di principio alla partecipazione e molto spesso, come si evidenzierà meglio di seguito, la partecipazione è messa in collegamento con il principio di sussidiarietà e il diritto all'informazione.

In generale, si possono dunque individuare due tipi di disposizioni di principio in materia. In alcuni Statuti, semplicemente si «riconosce e promuove la partecipazione»⁹⁵, considerando spesso nella partecipazione anche quella amministrativa⁹⁶ o, al più, si affida alla Regione, «al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale», il compito di riconoscere e garantire «la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni

Jovane, Napoli, 2010, p.57 ss.,

94 E. FREDIANI, Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, pp. 353-357

95 Abruzzo, art. 12.

96 Ad es.: Basilicata, art. 2; Calabria art. 4; Lombardia, art. 2, comma 3; Campania, art. 1, comma 3.

legislative e amministrative» degli organi regionali. Altri Statuti, invece, operano un riconoscimento più ampio del concetto di partecipazione che viene considerata, ad esempio, come elemento «essenziale della vita pubblica democratica»⁹⁷ o «condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini»⁹⁸.

Tralasciando l'enfasi e la retorica di simili disposizioni che spesso sono collocate nel preambolo dello Statuto, la partecipazione non è considerata "politica" ma come strumento per la democratizzazione dell'ordinamento in quanto essa non è più finalizzata a «rendere la rappresentanza politica più intensamente collegata alla società civile», ma costituisce «un'alternativa agli stessi meccanismi della rappresentanza»⁹⁹.

D'altra parte, la partecipazione diviene "politica" ogni volta che uno Statuto considera la partecipazione come una «condizione» dell'esercizio non solo delle generiche funzioni istituzionali della Regione, ma della stessa funzione legislativa

100

La scomparsa dei partiti costituenti, a seguito delle vicende dei primi anni

97 Puglia, art. 13, comma 1, lett. a).

98 Piemonte, art. 2, comma 2. Similmente nello St. della Regione Lazio si afferma all'art. 6, comma 7, che la Regione «promuove i valori della democrazia, della partecipazione e del pluralismo, ripudiando ogni forma di discriminazione e di intolleranza e sostiene il libero svolgimento delle attività nelle quali si esprime la personalità umana e la coscienza democratica, civile e sociale della Nazione».

99 R. BIN, *Contro la governante*, citi, p. 10; C. EINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. 111, Jovene, Napoli, 2008, p. 1785 ss.

115 Così, a titolo di esempio, lo Statuto calabrese tra i principi che ispirano la propria azione individua la «partecipazione popolare» «alle funzioni legislativa ed amministrativa» (art. 2, comma 2, lett. m)) e lo Statuto delle Marche, sempre tra i principi fondamentali, si impegna a garantire «la più ampia partecipazione delle forze sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa» (art. 2, comma 5). Similmente cfr.: art. 2, comma 2, Statuto Piemonte (la Regione riconosce «la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa»); art. 8, comma 2, Statuto Puglia («La Regione favorisce la partecipazione delle autonomie locali e funzionali e delle formazioni sociali all'esercizio dell'attività legislativa»); art. 20, comma 1, Statuto Umbria

100 In molti. Statuti la partecipazione viene considerata genericamente come "amministrativa e politica". Di seguito, nell'analisi dei singoli istituti di partecipazione, si avrà modo di riscontrare anche sul piano procedurale quanto sia significativa l'influenza della disciplina del procedimento amministrativo sulla formazione dell'atto normativo.

Novanta, ha lasciato un vuoto difficile da colmare nell'ordinamento regionale in cui manca un sistema decentrato di partiti in grado di cogliere le esigenze reali del territorio. Tale dinamica è stata inoltre favorita dalla modifica della forma di governo regionale e, in particolare, dall'elezione diretta del Presidente della Giunta che ha accentuato la personalizzazione delle scelte politiche, ma non ha favorito il decentramento dei partiti¹⁰¹.

In tal senso si può affermare che i nuovi Statuti interpretano la crisi di legittimazione dei tradizionali canali di rappresentanza politica, che, come notato, nella prima fase statutaria si riteneva potesse ancora essere risolta proprio favorendo la partecipazione attraverso i partiti e le associazioni politiche. Invece nei nuovi Statuti non si fa mai riferimento ai partiti come interpreti della politica regionale o come interlocutori sociali¹⁰² ma piuttosto come «strumento fondamentale della partecipazione» compare solo nello Statuto toscano (art. 72, comma 3) e in nessun altro .

I nuovi Statuti dunque interpretano la partecipazione come la partecipazione dei cittadini singoli o associati (in «gruppi sociali organizzati» e simili) che non viene mediata da partiti o enti locali.

Il mutato approccio segna un passaggio significativo: la partecipazione difficilmente può trovare espressione attraverso i tradizionali canali di rappresentanza politica.

La necessità di creare collegamenti tra la sfera istituzionale e sociale si esprime nell'esigenza della collettività di recuperare la sfera politica troppo a lungo

101A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., pp. 6-7.

102Unica eccezione, che "conferma la regola", è lo Statuto della regione Abruzzo che all'art. 2, comma 2, afferma che il «partito esprime la volontà politica regionale».

demandata a partiti burocratizzati che, appropriandosi delle articolazioni istituzionali e sociali, si pongono spesso come gli «unici intermediari tra la collettività e le istituzioni»¹⁰³.

A livello regionale il declino del ruolo dei partiti scaturisce dalla generalizzata crisi del sistema nazionale dei partiti esplosa nei primi anni Novanta. In particolare, la sovrapposizione tra il sistema politico regionale e nazionale ha reso i partiti nelle Regioni una disarticolazione territoriale direttamente dipendente dal sistema nazionale dei partiti e ciò ha deresponsabilizzato la classe politica regionale, incapace di esprimersi in modo autonomo. A livello regionale l'assenza di canali stabili di partecipazione ha reso i partiti politici gli unici interlocutori, allontanando le Assemblee elettive dalle rispettive comunità regionali, e ha reso i Consigli regionali mere «proiezioni dei partiti politici»¹⁰⁴.

A seguito del mutamento costituzionale della forma di governo regionale la modifica della forma di governo regionale, l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta ed il rafforzamento delle sue competenze hanno determinato una forte personalizzazione delle dinamiche politiche che si sono

103G. PALMA, La pubblica amministrazione nella nuova prospettiva politica di valori costituzionali inesauribili, quali il decentramento funzionale ed il concorso partecipativo dei cittadini, in *Foro amm.*, 1995, p. 1789 ss. in part., p. 1791, osserva come i cittadini si siano per lungo tempo continuati a comportare «come il vecchio suddito dello stato prefascista, e quindi liberale, come se la Carta avesse operato una mera restaurazione dello stato parlamentare liberale» in cui i cittadini si limitano a delegare i propri poteri sovrani «per poter controllare periodicamente alla scadenza i mandati elettorali». La bibliografia inerente alla trasformazione del ruolo dei partiti in Italia è molto ampia. In questa sede sia consentito un limitato rinvio alle considerazioni di V. LIPPOLIS, I partiti nelle istituzioni repubblicane, cit., p. 919 ss., in part. p. 933, che mette in evidenza come il sistema dei partiti in Italia si sia sclerotizzato «in un immobilismo senza ricambio al governo del paese. Il partito, delineato dalla Costituzione come cerniera tra società civile e apparato statale, diviene un diaframma». Più ampiamente sul tema della istituzionalizzazione dei partiti, cfr.: G. BERTI, La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione), cit., in part. pp. 99-102; G. RIZZONI, Art. 49, cit., p. 981 ss.

104In R. BIFULCO, Democrazia partecipativa e statuti regionali, in G. De Plano (a cura di), Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico, Edicorn, Monfalcone (Gorizia), 2009, p. 33, sottolinea come nei nuovi Statuti la partecipazione sia realizzata attraverso forme di «contatto diretto tra cittadini o loro associazioni e le istituzioni regionali».

rapprese intorno alla figura del candidato alla presidenza della Regione¹⁰⁵. A questa trasformazione non si è accompagnato il rinnovamento del ruolo dei partiti politici che hanno continuato a dimostrare la loro debolezza come interpreti del consenso politico¹⁰⁶. Inoltre la modifica della forma di governo e del sistema elettorale ha reso ancora meno tollerabile l'occupazione istituzionale dei partiti. Infatti, il sistema maggioritario, che le riforme hanno introdotto, richiede l'adesione ad una logica dell'alternanza e l'adozione di una serie di contrappesi e controlli tra i quali dovrebbero essere annoverati anche gli istituti della partecipazione.

Questa seconda fase di regionalizzazione, come la prima, segue ad una grave crisi del sistema dei partiti politici, quella dei primi anni Novanta, ma il collegamento tra partiti e partecipazione viene interrotto per via dell'evidente incapacità dei primi di essere elemento di pluralizzazione politica.

Nel nuovo contesto regionale i partiti hanno perso il monopolio della partecipazione e non possono più costituire il canale esclusivo della partecipazione.

Per questo la soluzione di sganciare la partecipazione dai partiti politici, adottata dagli Statuti, sebbene comprensibile, pone complessi interrogativi su "come" garantire la partecipazione a prescindere da un apparato organizzativo stabile, come quello partitico.

In conclusione, nei nuovi Statuti regionali il principio di sussidiarietà orizzontale e la partecipazione vengono collegati con i principi costituzionali fondamentali di sviluppo democratico e di uguaglianza sostanziale legate allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali.

105A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit, p. 4. 126 Sul punto si vedano anche le considerazioni svolte di seguito sez. II, 5 6.

106M. OLIVETTI, Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 313, mette in evidenza come gli Statuti regionali potrebbero introdurre una «disciplina Mia forma partito».

6) Il modello partecipativo-rappresentativo italiano.

Le considerazioni svolte finora consentono di affermare che la partecipazione costituisce un diritto fondamentale ma anche un principio sancito in Costituzione con una tale centralità da rendere necessaria qualche considerazione ulteriore circa il suo impatto sul modello di governo rappresentativo.

L'obiettivo costituzionale della partecipazione non consente che il modello rappresentativo possa essere considerato «autoreferenziale»¹⁰⁷. Posta infatti la partecipazione come fine caratterizzante la forma di Stato democratico-sociale, la partecipazione, contribuendo a definire un "modello", è destinata inevitabilmente a riflettersi sugli equilibri della forma di governo. Occorre tenere presente che il diritto di ogni cittadino alla partecipazione trova fondamento in quell'attribuzione della sovranità al popolo che non si esaurisce nell'esercizio del solo diritto di voto per la formazione delle Assemblee¹⁰⁸. L'elezione risulta cioè un "momento" «necessario ma non sufficiente» per consentire ai cittadini di «partecipare al potere»¹⁰⁹, mediante forme di controllo e di indirizzo sulle decisioni pubbliche.

107M. OLIVETTI, *Da una democrazia del consenso ad una democrazia della partecipazione*, cit., pp. 8-9. In tal senso si vedano anche le considerazioni di M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, cit., pp. 38-39.

108V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, p. 123 ss.; L. BASSO, *Il Principe senza scettro*, cit., p. 167 ss.; E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. cit, in part p. 11.

109P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 1479, l'A. osserva (p. 1478) che se la sovranità popolare si riducesse all'esercizio del diritto di voto «farebbe sempre testo l'asserzione di Rousseau nel Contratto sociale secondo cui gli individui sarebbero liberi solo in quel momento mentre dopo cesserebbero di avere potere alcuno e diventerebbero schiavi come prima». L. BASSO, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 13; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 23.

La competizione elettorale sintetizza l'essenza del metodo democratico, ma il sistema democratico può essere variamente arricchito¹¹⁰ poiché ad esso sono necessarie altre forme di coinvolgimento e partecipazione¹¹¹. In definitiva, il sistema di governo fondato sulla competizione elettorale non esclude e, anzi, richiede forme diverse di partecipazione da parte dei cittadini¹¹².

In tal senso, come si è avuto modo di osservare, l'esercizio dei diritti individuali e collettivi di partecipazione è indispensabile per l'esistenza dell'ordinamento democratico ispirato al principio rappresentativo tanto più che nelle costituzioni dello Stato moderno, la democrazia rappresentativa viene sempre «integrata» da forme e metodi tipici della democrazia partecipativa¹¹³, in una contaminazione tra modelli a cui tende l'evoluzione tutte le democrazie contemporanee¹¹⁴.

La ricerca di modelli di governo più partecipativi è certamente una caratteristica irrinunciabile delle attuali democrazie e, anche a livello comunitario, l'art. 10 della Versione consolidata del Trattato sull'Unione Europea prevede che il funzionamento dell'Unione sia fondato sulla democrazia rappresentativa (comma 1), ma contestualmente riconosce ad ogni cittadino il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Tutte le decisioni dell'Unione devono essere prese nella

110G. PASQUINO, *Nuove teorie della democrazia?*, cit., p.156, osserva come anche il massimo teorico della teoria competitiva della democrazia, J.A. Schumpeter, non esclude che il gioco democratico possa essere integrato da elementi che lo rendano maggiormente legittimo. La teoria competitiva della democrazia, evidenzia l'A., «è, per sua natura, aperta e dinamica». G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2006, p. 11 ss.

111R. RUPILLI, *Istituzioni Società Stato, I, Il ruolo delle istituzioni amministrative nella formazione dello Stato in Italia*, cit, p. 142, invita ad essere critici nei confronti di una idea che «fa consistere la democrazia nelle elezioni».

112U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 15 ss.; M. CIANCAGLINI, *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 187.

113P.L. ZAMPETTI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 1479.

114M. PICCHI, *Uno sguardo comunitario sulla democrazia partecipativa*, in www.astrid-online.it, 20-05-2009, in part. p. 12 se.

maniera più aperta e vicina ai cittadini (art. 10, comma 3) e si stabilisce che le istituzioni riconoscano a singoli e associazioni rappresentative la possibilità di condividere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in ogni settore di azione dell'Unione (art. 11, comma 1). Dunque l'Unione, maturata la consapevolezza che il deficit democratico, sembra aprire i propri processi decisionali alle strade non alternative della democrazia rappresentativa e partecipativa¹¹⁵.

Per quanto qui interessa, infatti pare ormai consolidata l'idea che il processo di integrazione europeo possa essere colmato solo potenziando gli istituti della rappresentanza ed introducendo strumenti che consentano ai cittadini di partecipare

116

In questo modo, pur avendo gli strumenti partecipativi una portata ancora limitata, si pongono le basi per la costruzione di una «sfera pubblica» europea che può contribuire a conferire unità politica all'Unione.

Il modo in cui la disciplina dell'Unione affronta i temi della rappresentanza e della partecipazione conferma che la creazione di un ordinamento democratico sembra «impensabile» senza la possibilità e «la capacità dei cittadini di partecipare liberamente al processo di governo».

In tal senso, tornando alla Costituzione italiana, la scelta di un sistema istituzionale e partecipato si traduce nell'adesione ad un modello di governo rappresentativo-partecipativo in cui il popolo non solo sceglie i propri rappresentanti e ma,

115 C. PINELLI, Le «Disposizioni relative ai principi democratici», in F. Bassanini-G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 129; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 15;

116 D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011, p. 297 se.

attraverso determinati istituti, prende parte alle decisioni pubbliche¹¹⁷. Difatti l'indissolubile relazione tra la sovranità popolare, il principio personalista¹¹⁸ e l'uguaglianza sostanziale fa del diritto di partecipazione il principale strumento di trasformazione sociale (art. 3, comma 2 Cost.)¹¹⁹ e realizzazione piena della «persona»¹²⁰.

La partecipazione diventa così un requisito indispensabile per il corretto funzionamento dello stesso meccanismo rappresentativo. La partecipazione, per la sua centralità costituzionale non rappresenta un «corollario dell'accoglimento dell'idea democratica», ma un suo modo di essere, «coesenziale alla comprensione ed al dispiegarsi» del principio democratico¹²¹.

In sostanza, l'adesione al modello di governo rappresentativo-partecipativo cosituisce una presa d'atto del carattere «incompiuto» e necessariamente dinamico

117 M. LUCIANI, Art. 75, cit., p. 38.

118 Sulla centralità della persona umana cfr. almeno: A BARBERA, Art. 2, cit., p. 102; P. PERLINGIERI, La personalità umana nell'ordinamento giuridico, Jovene, Napoli, 1972, p. 161 seg.; F. GIUFFRÀ, La solidarietà nell'ordinamento costituzionale, Giuffrè, Milano, 2002, p. 63 ss. nonché 83 ss.; V. ATRIPALDI, La dinamica dei rapporti tra società e Stato nel dibattito alla costituente: il contributo di Giuseppe Dossetti, cit., p. 119 ss.; ID., Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione, cit., p. 21 ss. R. MORETti, voce Sovranità popolare, in Enc. giur. Treccani, vol. XIX, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1993, in part. pp. 3-5, sottolinea il collegamento tra sovranità e principio personalista e osserva che «i diritti fondamentali della persona, sia come singolo che come socius (art. 2), nonché il principio di uguaglianza (art. 3) », costituiscono «sostanza ed elemento indefettibile» dell'ordinamento democratico.

119V. ATRIPALDI, Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione, cit., p. 11 ss. La dottrina costituzionalista dall'esame dell'art. 3, comma 2, Cost. ha evidenziato l'esistenza di un modello di società rifiutata in Costituzione ed un modello di società prefigurata da instaurare. La prima è la società che non consente il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione, alla vita sociale ed economica del Paese. La seconda, la società prefigurata, consiste in senso dinamico in un impegno a rimuovere quegli ostacoli sempre nuovi che prospettano allo Stato ed alle comunità situazioni di ineguaglianza sempre nuove, sul punto B. CARAVITA DI TORITTO, Oltre l'eguaglianza formale, cit., p. 81 55.; N. OCCHIOCUPO, Liberazione e promozione umana nella Costituzione, Giuffrè, Milano, 1995; p. 78 ss.; A. D'ALOIA, Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale, Cedam, Padova, 2002, p. 95 ss.

120G. AZZARITI, Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali, cit., p. 3, osserva che i primi tre articoli della Costituzione dimostrano che «al popolo spetta la sovranità e che l'eguaglianza e la dignità sociale dei cittadini si realizza non in una prospettiva individualista, bensì rimuovendo gli ostacoli all'effettiva partecipazione di tutti all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

121 M.P. CHITI, Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, cit., p. 132. In tal senso, M. DELLA MORTE, Rappresentanza vs. partecipazione?, cit., p. 31 ss.

122U. ALLEGRETTI, Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione, cit., ivi; ID., _Democrazia partecipativa, cit., p. 317, sottolinea che la democrazia partecipativa costituisce «un nuovo tassello dell'incessante

della democrazia che richiede di elaborare strumenti rivolti a colmare le inevitabili carenze del sistema rappresentativo.

La partecipazione completa la pratica democratica e va inserita «all'interno delle istituzioni» elettive e dell'organizzazione amministrativa¹²³, poichè come principio, *rectius*, come condizione di realizzabilità dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2), è volta a realizzare appunto il modello di società prefigurato in Costituzione e adattato alla complessità contemporanea¹²⁴.

Ciò spiega perché la partecipazione può tradursi in partecipazione istituzionalizzata, concertazione e negoziazione: la rottura rispetto alle istituzioni, tipica degli anni Settanta del Ventesimo secolo, ma anche l'autogestione, ovvero, la creazione di spazi di rappresentanza sociale, con una funzione del tutto marginale all'interno delle istituzioni. In altri termini, dunque, in un contesto plurale, la partecipazione rappresenta un «contenitore» all'interno del quale si possono sviluppare diverse dinamiche¹²⁵.

Certamente, come osservato, prima nel dibattito in Assemblea Costituente, poi al momento di dare attuazione alle previsioni costituzionali, la diffidenza rispetto all'utilizzazione degli strumenti partecipativi ha indotto frenare la partecipazione attraverso i partiti politici. Ciò ha inevitabilmente affidato il destino della partecipazione a quello dei partiti politici la cui burocratizzazione ha indotto a

processo di ricerca da parte della democrazia di forme adatte alle circostanze in cui si inverte, e perciò una delle forme che prende, oggi, la democratizzazione della democrazia».

123 U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., p. 12, in corsivo nell'originale; nonché ID., *Democrazia partecipativa*, cit., in part. p. 299 ss.

124A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, cit. p. 5 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, p. 123; U. ROMAGNOLI, Art. 3, 2 comma, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, fondato da G. BRANCA, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 162 ss.; U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., p. 317; G. Cocco, *Federalismo municipale partecipato*, cit., p. 2.

125 L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un'alternativa alla democrazia del voto?*, Working Paper, LPF, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, n. 3/2008, p. 29.

trovare ulteriori modalità per dare spazio alla partecipazione sebbene, all'interno di questo sistema, la crisi dei partiti non segna la crisi della partecipazione tout-court¹²⁶. Quest'ultima, al contrario, ha assunto infatti nuove forme di partecipazione che dimostrano il tentativo di dare una risposta al vuoto lasciato dai partiti politici e, in generale, alla crisi del sistema rappresentativo che richiede di essere integrato¹²⁷. Nel quadro costituzionale che si è cercato di descrivere nelle sue linee essenziali, i modelli di partecipazione convivono e si influenzano.

7) La partecipazione politica nella prima vicenda statutaria

L'art. 123 Cost., tanto nel testo approvato dall'Assemblea costituente nel 1947, quanto in quello modificato nel 1999, stabilisce che lo statuto regionale contempli la presenza di uno strumento di intervento diretto della cittadinanza quale è il referendum¹²⁸. Si tratta di una prescrizione generica che potrebbe riguardare sia istituti che possono essere annoverati tra quelli di democrazia partecipativa (come

126 Anche la ricerca demoscopica mette in evidenza che alla diminuzione della partecipazione attraverso i partiti politici e al crollo di fiducia nei loro confronti corrisponde un aumento di partecipazione. Sfiducia e partecipazione coesistono, in tal senso si veda il 14 sondaggio Demos & PI Gli Italiani e lo Stato realizzato per La Repubblica. Si può leggere in La Repubblica del 9 gennaio 2012, p. 27 ss.

127 M. LUCIANI, Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in L. Carlassare (a cura di), La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004, p. 181 ss.

128 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.

accade per i referendum consultivi) sia istituiti annoverabili tra quelli di democrazia diretta (quali, ad esempio, i referendum abrogativi o quelli approvativi). Fin dagli albori delle loro costituzione, nei primi anni '70, le Regioni ordinarie erano quindi obbligate a prevedere uno o più tipi di referendum. Le disposizioni contenute negli statuti del 1971 non furono tuttavia all'altezza delle aspettative di coloro che consideravano il regionalismo come un'occasione per introdurre in Italia una ricca tipologia referendaria. Sul punto gli statuti regionali, anche in ragione dell'allora necessaria approvazione degli statuti da parte del Parlamento¹²⁹, furono caratterizzati da una notevole omogeneità limitandosi a prevedere due tipologie di referendum: quello abrogativo e quello consultivo.

I vecchi statuti poi, a prescindere dagli obblighi costituzionali, introducevano anche altri strumenti, quali la petizione (art. 50 Cost.) e l'iniziativa legislativa popolare (art. 71, c. 2 Cost.), che la Costituzione aveva già riconosciuto a livello statale che però a livello regionale, così come del resto a livello statale, hanno trovato scarsa applicazione.

A parte questi istituti, gli statuti davano, almeno nelle disposizioni di principio, un certo rilievo al concetto della partecipazione dei cittadini, sull'onda di una stagione politica di grande portata riformista e innovativa. e probabilmente sotto la spinta dei fermenti mondiali della fine degli anni '60.

L'ordinamento statale italiano aveva visto finalmente l'attuazione di una serie di norme costituzionali, all'istituzione delle Regioni ordinarie, lo statuto dei

129 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.

lavoratori, la legge sui referendum statali, la riforma del diritto di famiglia, per citare qualche esempio, che erano rimaste a lungo lettera morta. Non sorprende dunque che anche al livello regionale fosse presente questa tensione e che, anzi, in un qualche misura proprio a livello regionale si esprimesse con ancora maggior vigore dato il momento “costituente” che le Regioni stesse stavano vivendo. In questo quadro culturale e politico si comprende il rilievo teorico riservato dagli statuti alla partecipazione, mentre più complesso sembra spiegare, sia pure solo in parte, lo scarso rilievo pratico che questa ha avuto nei decenni seguenti.

Per gli enti locali bisognerà invece attendere la legge n. 142/1990 che agli «istituti di partecipazione» dedicava un intero capo¹³⁰ e che all’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 seguito della modifica dell’art. 8 del Testo unico prescrive ora l’obbligo per gli statuti locali di introdurre incenti anche alla partecipazione degli stranieri.

Tentando infine di fare un bilancio delle esperienze locali è certamente possibile

¹³⁰ 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

evidenziarne alcune che con introduzione di importanti strumenti di democrazia deliberativa, quali il bilancio partecipativo e il bilancio sociale, estremamente positive e altre che invece si sono rivelate inevitabilmente deludenti se non addirittura fallimentari. Esiti così difformi sono dettati da ragioni assai varie, ma essenzialmente esse attengono alla disciplina introdotta dai singoli enti, alla volontà più o meno collaborativa delle istituzioni e alla presenza di una base sociale più o meno organizzata, sensibile e recettiva.

8) La seconda stagione degli statuti regionali

L'analisi degli strumenti di partecipazione nell'ordinamento regionale deve considerare due fattori principali: il declino del ruolo dei partiti e l'emersione di nuove forme di partecipazione. Tuttavia sembra opportuna qualche breve considerazione complessiva sulle implicazioni conseguenti alle riforme costituzionali del 1999-2001 e in particolare sulla circostanza che la più consistente riforma della Costituzione, la riscrittura dell'intero Titolo V, in sostanza, non sembra aver colto l'occasione di sviluppare le esigenze della partecipazione.

Come anticipato, nella prima fase di attuazione del Titolo V, durante gli anni Settanta, anche il processo di regionalizzazione, realizzato nel corso degli anni Novanta, è stato utilizzato dal sistema dei partiti per fronteggiare la crisi di

legittimazione che lo affligge, «delocalizzando» i conflitti che non si è dimostrato in grado di affrontare¹³¹ e neppure la riscrittura del Titolo V non è stata accompagnata da un ripensamento complessivo del ruolo dei partiti poichè la riorganizzazione delle competenze legislative, amministrative e finanziarie delle Regioni non ha spinto i partiti a decentrate la propria organizziamone.

Se invece ciò fosse avvenuto, la nuova struttura dei partiti avrebbe costituito il presupposto necessario per avviare un processo federale contribuendo a renderli reali interpreti delle esigenze espresse dal territorio ma soprattutto.

Dunque un significativo freno al processo di federalizzazione e un ostacolo alla ridefinizione complessiva del rapporto tra poteri e isituzioni sembra dipendere proprio dall'inadeguatezza dei partiti.

D'altra parte un progetto cosituzionale ampiamente autonomistico può trovare attuazione solo se i gruppi sociali pretendono di stabilire che tipo di rapporto instaurare con il potere pubblico e il pluralismo istituzionale può tradursi in una scelta federale solo laddove si risolvano non solo le questioni sulla ripartizione delle competenze tra livelli di governo, ma anche sulla differenziazione dei rapporti tra potere pubblico e realtà sociale. Se la riforma si fonda su un rapporto centro-periferia che non sembra garantire maggiori spazi di pluralismo, l'attuazione di un ordinamento federale, al contrario, avrebbe richiesto una riflessione su come strutturare il potere e, perciò, avrebbe forse consentito lo sviluppo di forme ulteriori di confronto tra sfera pubblica ed istituzionale o, almeno, avrebbe consentito un loro complessivo ripensamento.

¹³¹ 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 dalla Regione.

Nonostante il tempo trascorso dalle riforme 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

132

Prima di procedere all'analisi dei singoli istituti previsti da questi nuovi statuti, è opportuno cercare di tracciare un quadro, sia pure sintetico, di alcuni degli aspetti che accomunano tutti o comunque molti statuti per quel che riguarda il profilo della partecipazione.

Al tema è in generale riconosciuto un ampio rilievo in dottrina e in politica e a tal proposito pare significativo evidenziare come gli statuti dedicano alla partecipazione un titolo ad hoc che spesso precede la parte dedicata all'organizzazione istituzionale della Regione ¹³³.

A conferma di quanto appena descritto, in molti statuti si prevedono disposizioni di principio riguardanti la partecipazione e, con una varie modulazioni, è generalizzato il riconoscimento dell'importanza della partecipazione a cui, in non pochi casi, si accompagna esplicitamente l'attribuzione alla Regione del compito di promuovere e incentivare la partecipazione.

Assai diffusa è anche la consapevolezza che la partecipazione ha come presupposto essenziale una vasta informazione della cittadinanza. Questo nesso, esplicitato in molti statuti, viene in generale inteso come un obbligo, a carico degli organi

132Si 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.

133Questo 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.

regionali, di trasparenza e di informazione che sicuramente rileva anche per garantire l'esercizio più consapevole del diritto di voto nel contesto della democrazia rappresentativa. I progressi tecnologici intervenuti negli ultimi anni consentono un'informazione decisamente più ampia rispetto al passato e, dato non meno rilevante, a costi assolutamente sostenibili¹³⁴.

Proprio in questa direzione le Regioni, sia pure in modo estremamente differenziato, si sono mosse da tempo al fine di garantire maggiore informazione grazie all'utilizzo delle reti telematiche e ciò anche prescindendo dalle disposizioni espresse dai nuovi statuti.

È altresì molto diffusa la consapevolezza che la partecipazione deve essere incoraggiata anche perché costituisce un mezzo di integrazione ed emancipazione soprattutto per quelle categorie di soggetti deboli per cui essa risulta ancora maggiormente difficoltosa. Ne discende che in molti statuti sono farciti da espliciti riconoscimenti del diritto a partecipare a favore di alcuni gruppi di soggetti come, ad esempio, i disabili, i cittadini della Regione residenti all'estero, gli stranieri regolarmente residenti in Regione, i minori, le donne.

Negli istituti che interpretano la partecipazione così intesa, si può scorgere una sostanziale continuità tra gli statuti approvati nel 1971 e quelli più recenti e su di essi – petizione, iniziativa legislativa popolare, referendum consultivi – si avrà modo di soffermarci nel capitolo che segue.

¹³⁴Sul 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.

Non è solo la partecipazione diretta dei cittadini ad essere riconosciuta nelle affermazioni del diritto a partecipare ma è esso si estende anche agli enti locali (Province, Comuni) presenti sul territorio regionale. Per far ciò si riconoscono a tali enti poteri di iniziativa legislativa e di richiesta di referendum e si istituisce il Consiglio delle autonomie locali previsto dall'art. 123, c. 4 Cost.¹³⁵, una sorta di seconda camera regionale¹³⁶ che però nel procedimento legislativo può intervenire solo mediante pareri, giacché la competenza ad approvare le leggi è riservata al Consiglio regionale (art. 121, c. 2). Vari statuti riconoscono poi non solo diritti di partecipazione alle decisioni pubbliche anche alle c.d. autonomie funzionali, come le camere di commercio e le università, ma anche, in qualche raro caso, una rappresentanza all'interno del Consiglio delle autonomie locali.

9) La forma di governo regionale tra autonomia costituzionale e statutaria

Prima di procedere alla disamina dei singoli istituti di partecipazione conviene spendere qualche ulteriore considerazione di carattere generale sulla forma di governo regionale e sugli effetti che gli istituti di partecipazione sono capaci di produrre sugli equilibri di potere interni alla Regione¹³⁷.

¹³⁵Secondo cui «in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

¹³⁶Per 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.

¹³⁷In particolare si veda l'approfondita analisi di M. OLIVETTI, Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 222 ss.

La trasformazione della forma di governo regionale con la 1. cost. n.1 del 1999¹³⁸, anticipata a livello locale dalla 1. ordinaria n. 81 del 1993, segna un punto importante per il rafforzamento del vertice dell'Esecutivo locale e regionale che oltre ad essere eletto direttamente vede la sua posizione ulteriormente fortificata dall'introduzione del principio dello scioglimento del Consiglio per ogni ipotesi di conclusione anticipata del mandato governativo¹³⁹.

In realtà la scelta di rafforzare l'esecutivo, per coreggere una forma di governo eccessivamente sbilanciata a favore dell'Assemblea/Consiglio, era in atto ben al di là del livello locale¹⁴⁰ già dagli anni Ottanta. In particolare, così come suggerita dalla riforma, la forma di governo regionale, costituisce, per la preminenza assunta dal capo dell'Esecutivo, il bilanciamento di un equilibrio istituzionale ampiamente condizionato dal ruolo assunto dai partiti politici e dal crescente localismo delle dinamiche politiche¹⁴¹.

L'introduzione, nel 1993, del sistema maggioritario ha influito su quest'ultimo aspetto "territorializzando" il sistema dei partiti il cui peso politico ha iniziato ad essere condizionato dal numero dei collegi ottenuti, piuttosto che dalla

138 A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, cit., in part. p. 68 ss.

139A. D'ANDREA, *La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva "federalista"*, in G. D'Elia-G. Tiberi-M. P. Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 182; C. SALVI-M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, cit., p. 133, osservano che, «introducendo lo scioglimento del Consiglio anche in casi privi di motivazione politica, si consacra il modello fondato sull'investitura personale del leader, al di fuori di ogni altra considerazione».

140 E. CHELI, *La «centralità» parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni cost.*, 1981, p. 343 ss.; L. VANDELLI, *n nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 918; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003, p. 79; ID., *Statuti e forma di governo*, in A. Chiaramonte-G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il. Mulino, Bologna, 2007, p. 13 e ss.; E. CONSOLI, *Le Assemblee legislative regionali in Italia: alla ricerca di una nuova centralità*, in E.A. Conde-L. Pegoraro-A. Rinella (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Clueb, Bologna, 2006, in part. p. 252; A. D'ANDREA, *La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva "federalista"*, cit. p. 181 e ss.

141 P. CARROZZA, *Verso i nuovi Statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli Statuti*, in T. Groppi-E. Rossi-R. Tarchi (a cura di E. Libone), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Giappichelli, Torino, 2002, p. 14 ss.

percentuale dei voti raccolti¹⁴². Il ruolo dei partiti nazionali è stato così indebolito da un sistema che ha al contrario fortificato il ruolo dei potentati locali e dei partiti «territorialmente concentrati»¹⁴³, come la Lega Nord. Questo elemento, letto congiuntamente all'introduzione dell'elezione diretta, sia a livello locale che regionale, ha prodotto una svolta monocratica della forma di governo, spingendo alla formazione di un sistema di «partiti personali regionali»¹⁴⁴ collegati più o meno intensamente, a seconda della propria capacità contrattuale e peso politico, con i partiti nazionali¹⁴⁵.

La Lega Nord, grazie al sistema elettorale maggioritario e frammentato, ha costituito un paradigma per lo sviluppo di dinamiche politiche fortemente collegate con il territorio¹⁴⁶ e personalizzate¹⁴⁷.

La trasformazione della forma di governo regionale e il localismo dei partiti hanno contribuito al consolidamento di partiti personali¹⁴⁸ e l'affermazione di dinamiche

142 C. SALVI-M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, cit., p.113.

143 C. SALVI-M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, cit., ivi.

144 In part. S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, n. 3/2012, p. 18.

145 Sul punto D. FIUMICELLI, *Il sistema elettorale nelle Regioni a Statuti ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n. i del 1999: poche novità, un'occasione persa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2009, p.17, osserva che i partiti nazionali e i nuovi soggetti politici nati al seguito di Tangentopoli e della riforma elettorale del 1993 non sono radicati e, anzi, tendono ad accentrare le decisioni, lasciando poco spazio alla formazione di un sistema partitico regionale.

146 R. BIFULCO, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, cit., in part., pp. 240-241, mette in evidenza che solo la Lega Nord, i partiti autonomistici delle Regioni speciali e, forse, il Movimento per l'autonomia siciliano possono essere classificati come partito regionale anche se negli ultimi anni la Lega Nord ha operato più come un partito nazionale. In tal senso: G. ROLLA, *L'evoluzione del principio unitario dall'unificazione alla Repubblica*, cit.; D. FIUMICELLI, *Il sistema elettorale nelle Regioni a Statuto ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n. i del 1999*, cit. pp.17- 18. Sul punto cfr. anche G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Regioni*, 2004, pp. 1241-1242, osserva come i partiti non investono sull'organizzazione, ma sulla comunicazione, sui media e, rifacendosi a L. DIAMANTI, *Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 16 ss., sottolinea come i partiti sono proiettati su base nazionale piuttosto che periferica e non prestano attenzione «al territorio, alla società e alla partecipazione».

147 C. SALVI-M. VILLONE, *Il costo della democrazia*, cit., pp. 111-116.

148 S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., pp. 18-19, sottolinea la maggiore solidità dei partiti personali regionali rispetto ai partiti personali nazionali. Il partito personale regionale «per la naturale minore dimensione, e per il rapporto più ravvicinato del suo leader al contesto in cui si radica il suo consenso e il coagulo di interessi che lo sorregge, può consolidarsi assai più stabilmente, permanendo, come talvolta è accaduto, anche oltre l'esperienza istituzionale del suo leader». Sul

politiche "clientelari" in cui il collegamento con il territorio regionale non è creato dai partiti, ma dai singoli Presidenti di Regione in cui il ruolo di vertice dell'Esecutivo regionale e quello di leader del partito di maggioranza si cumulano¹⁴⁹ così che «i partiti non controllano i leaders ma sono sotto il loro pieno dominio»¹⁵⁰ e, in ambito regionale, gli stessi leader sono collegati, in modo più o meno diretto, ai vertici nazionali del sistema di partito¹⁵¹.

I partiti nazionali hanno dimostrato la propria incapacità di "federalizzarsi"¹⁵², ovvero, di riorganizzarsi secondo il modello decentrato in grado di interpretare gli effettivi bisogni del territorio. Ciò ha progressivamente sottratto alle Assemblee regionali l'unico elemento di contatto e conoscenza con cittadini rappresentati¹⁵³ determinando la perdita di centralità del Consiglio a favore dell'Esecutivo nella definizione e nell'attuazione dell'indirizzo politico regionale¹⁵⁴.

Questo allontanamento tra il Consiglio e il corpo degli elettori e dei gruppi sociali

punto G.PITRUZZELLA, Forma di governo regionale e legislazione elettorale, in *Regioni*, 2000, p. 505, osserva che il partito personale è in larga misura privato del tradizionale apparato organizzativo ed ideologico che è sostituito con un «apparato personale»: i nuovi partiti tendono a trasformarsi in «macchine personali» al servizio del leader politico. Più ampiamente: M. CALISE, *Il partito personale*, cit.; ID., (a cura di) *Come cambiano i partiti*, Il Mulino, Bologna, 1992; ID., *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 81 ss.

149 G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Regioni*, 2004, pp. 1241-1242.

150 L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, cit., p. 2600.

151 E. GLANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 255, secondo il quale «il continuum tra politica nazionale e politica regionale», non scardinato dal fenomeno leghista, «ha fatto sì che le istituzioni regionali (specialmente la Giunta) funzionassero nel migliore dei casi come "palestre" per la formazione del personale politico più promettente, in attesa del -debutto-nazionale, in altre - (e forse, più numerose ipotesi) come sede per l'allocazione di politici difficilmente presentabili sulla platea della politica nazionale».

152 R. BIN, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 925.

153 E. ROTEAI, *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, cit., pp. 360-361. Similmente a quanto avviene a livello statale, i partiti hanno plasmato gli apparati regionali e le amministrazioni secondo logiche di partito che esaltano la rilevanza degli interessi organizzati, in tal senso: S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTENTO, *Le autonomie territoriali*, voi. I, cit. pp. 71-72.

154 C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e circuiti fra Stato e Regioni*, cit., p. 1777 ss.; P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi-E. Rossi-R. Tarchi (a cura di E. Libone), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, cit., p. 111 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit. ivi.

155 *Il Consiglio e i cittadini. Rapporto sulla comunicazione dei Consigli e delle Province autonome*, Conferenza dei

ha portato al fallimento dei Consigli come organi di indirizzo¹⁵⁶ ed ha provocato il sopravvento della Giunta anche nell'interlocutore di singoli o gruppi sociali¹⁵⁷ incoraggiando lo sviluppo di forme di partecipazione di tipo negoziale e permettendo alla Giunta di stabilire un rapporto stabile e costante con le parti sociali e le organizzazioni produttive.

La prevalenza della Giunta rispetto al Consiglio ha fatto sì che le decisioni politiche più complesse cominciassero ad essere assunte al di fuori delle sedi rappresentative e che la stessa funzione di rappresentanza abbia iniziato ad essere svolta da soggetti che detengono un legame più stretto con la società civile, e non più in via esclusiva dall'Assemblea,¹⁵⁸ con una progressiva delegittimazione del Consiglio ed l'alterazione della forma di governo.

Con la riforma del 1999, che modificava la forma di governo regionale, si è ritenuto che il vuoto lasciato dai partiti, dimostratisi incapaci di svolgere la funzione di mediazione tra i cittadini e le istituzioni, potesse essere colmato dall'investitura diretta del leader e con una conseguente forte personalizzazione delle dinamiche politiche, cristallizzando una situazione che si era andata già delineando. Il Consiglio è così diventato funzionalmente vincolato alla Giunta¹⁵⁹ e l'elezione diretta del Presidente ha fortificato l'esecutivo nel suo ruolo di

Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle Province autonome e Consiglio della provincia autonoma di Trento, 2007, p. 11, in www.parlamentiregionali.it.

156 P. CARROZZA, Verso i nuovi Statuti regionali, cit., p. 15; A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., p. 4.

157 A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., ivi; R. Bm, Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza, cit., p. 926; F. ANGELINI, Consigli regionali e partecipazione, cit., in part.pp. 231-235; A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit., p. 39.

158 A. BARBERA, La rappresentanza politica: un mito in declino, in Quaderni cost., 2008, p.853 ss.

159 G. PITRUZZELLA, L'impatto dei «governatori regionali», nelle istituzioni e nella politica italiana, cit., p.1240, afferma che, malgrado l'inversione del riparto delle competenze, «il vero sconfitto dalla riforma costituzionale del 1999» è il Consiglio regionale.

mediazione e filtro degli interessi dei soggetti governati¹⁶⁰.

Tuttavia la centralità assunta dal Presidente della Giunta si colloca in un contesto politico frammentato che il sistema elettorale misto non contribuisce a migliorare e la forma di governo scelta dalla Costituzione non è esente da elementi di contraddizione.¹⁶¹ Infatti il sistema elettorale nazionale, introdotto con la l.n. 43 del 1995, che prevede un sistema misto a turno unico con doppio voto. E in cui l'80% dei seggi viene attribuito con sistema proporzionale, in circoscrizioni coincidenti con il territorio delle Province, ed il restante 20% viene assegnato, in tutto o in parte, con scrutinio maggioritario di lista in un'unica circoscrizione coincidente con il territorio della Regione¹⁶² costituisce il modello a cui tutte le Regioni sono rimaste sostanzialmente vincolate.

Questa soluzione ha determinato l'avvento di una dinamica tendenzialmente bipolare che garantisce stabilità, incentivando la formazione di coalizioni ampie e incrementando la frammentazione del sistema politico¹⁶³. Si comprende la tensione

160 R. BIN, Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza, cit., pp. 925-926.

161 F. MUSELLA, Governi monocratici, cit., pp. 73-79, in part. p. 77, osserva come il voto di preferenza nell'ordinamento regionale tenda ad incrementare «il fenomeno della personalizzazione dei sistemi politici regionali, rafforzando alcune personalità di spicco della politica locale e riducendo l'incidenza del controllo partitico». Similmente, C. FUSARO-M. RUBECHI, Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, p. 1016. Sul legame che intercorre tra forma di governo e sistema elettorale si veda almeno: C. FUSARO, Le forme di governo regionali, in M. Carli-C. Fusaro, *Commentario della Costituzione, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, art. 121,122,123,126, Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2002; M. COSULICH, La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno plura, in *Regioni*, 2004, p. 843 ss.; E. GIANFRANCESCO, La forma di governo regionale nella recente esperienza regionale, cit., p. 257 ss.; S. MANGIAMELI, Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale, in *Regioni*, 2000, p. 563 ss.; G. PITRUZZELLA, Forma di governo regionale e legislazione elettorale, cit., p. 501 ss.

162 D. FIUMICELLI, Il sistema elettorale nelle Regioni a Statuti ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, cit., p. 3 ss.; C. SALVI-M.VILLONE, Il costo della democrazia, cit., p. 133; F. MUSELLA, Governi monocratici, cit., pp. 74-75; A. CHIARAMONTE-R. D'ALIMONTE, Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000, Il Mulino, Bologna, 2000; B. CARAVITA DI TORITTO, La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali, Giuffrè, Milano, 2005.

163 L. CASTELLI, Le nuove leggi elettorali regionali, in *Giornale dir. amm.*, 2005, p. 713 ss.; C. FUSARO-M. RUBECHI, Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti, cit., p. 1015; M. RUBECHI, La forma di governo regionale fra regole e decisioni, Aracne, Roma, 2010, p. 171 ss. Si veda anche V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, Il bipolarismo conflittuale. 17 regime politico della seconda Repubblica, Rubbettino, Soveria Mannelli

che attraversa i rapporti tra Presidente e Consiglio e che quest'ultimo, ponendosi spesso in una posizione di sostanziale contrapposizione rispetto al vertice dell'esecutivo, replica nelle dinamiche di tipo consociativo¹⁶⁴.

Se da un lato dunque vi è stata una concentrazione di poteri nel Presidente e nella sua Giunta a ciò non ha fatto seguito un rafforzamento del potere di controllo dell'Assemblea né sull'esecutivo né sull'amministrazione regionale¹⁶⁵ con la conseguenza di una relazione istituzionale patologica che in sostanza pur essendo entrambi gli organi parimenti eletti dal corpo elettorale regionale, subordina il Consiglio regionale al Presidente della Giunta¹⁶⁶.

Inoltre, la regola del *simul stabunt, simul cadent* irrigidisce la forma di governo regionale e si riflette sui rapporti tra Consiglio e Giunta, rendendo poco produttivo il conflitto tra vertice dell'esecutivo ed Assemblea. Il tentativo di conciliare stabilità e pluralismo ha prodotto nell'ordinamento substatuale una forma di governo caratterizzata dalla concentrazione di poteri nel vertice dell'esecutivo che, in un contesto politicamente frammentato, crea conflitto tra gli organi regionali e scarsa efficacia nell'azione di governo¹⁶⁷.

Le Regioni hanno aderito al modello "transitorio" e non hanno sfruttato

(Catanzaro), 2007.

164 Sul punto G. RIVOCCHI, Consigli regionali e raccordi intergovernativi, in Il Filangieri, Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali, p. 270, osserva come da una parte gli statuti, rafforzando il Presidente della Giunta e le sue funzioni di indirizzo e controllo, «perseguono la riorganizzazione dei Consigli regionali secondo le linee di una democrazia maggioritaria». «Dall'altro, però, la ridefinizione degli ambiti di competenza delle commissioni, la forma dei gruppi consiliari, i processi decisionali, i quorum deliberativi sembrano ancora risentire pesantemente dei modelli di democrazia consensuale».

165 C. SALVI-M. VILLONE, Il costo della democrazia, cit., p. 135.

166 A. D'ANDREA, La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva "federalista", p. 185, considera un errore inaccettabile la subordinazione del Consiglio regionale «a qualsiasi "esigenza", persino a prescindere dalla sua volontà, del Presidente eletto dai cittadini».

167 C. SALVI-M. VILLONE, Il costo della democrazia, cit., p. 137, osserva come l'esperienza del governo regionale e locale dimostra che concentrare e personalizzare il potere non è una scelta risolutiva in quanto non determina l'aumento automatico della capacità di governare, consente, invece, di ridefinire il ruolo del Consiglio che, attraverso il potenziamento degli strumenti di «interlocuzione sia verticale che orizzontale», può recuperare la funzione di indirizzo e controllo.

l'opportunità, offerta dalla riforma costituzionale del 1999, di definire una diversa forma di governo. L'esercizio di questa competenza¹⁶⁸, in particolare, l'aumento dei poteri del Presidente non è stato accompagnato da una riflessione sul ruolo del Consiglio e sulla necessità di rafforzare le sue funzioni di controllo, di indagine e, in particolare, per quanto qui interessa, di apertura nei confronti degli elettori.

I principi costituzionali pretendono che il funzionamento della forma di governo regionale sia fondata sul principio rappresentativo, ma affidano alle Regioni la possibilità di dare spazio agli istituti di partecipazione democratica anche maggiore di quanto non avvenga a livello nazionale¹⁶⁹.

In questo senso, sfruttando la competenza regionale in materia di forma di governo, le Regioni possono ripensare il ruolo di mediazione dei Consigli¹⁷⁰.

Il recupero di strumenti di partecipazione può avere un ruolo nella ricostruzione della funzione rappresentativa dei Consigli e l'instaurazione di un rapporto diretto tra sfera pubblica e istituzioni rappresentative può incidere sull'assetto istituzionale e sulla forma di governo regionali¹⁷¹, contribuendo a ridefinire l'identità consiliare e riequilibrando i poteri presidenziali.

168 A. VALASTRO, La clèmoCrazia partecipativa conie metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme*, cit., p. 177.

169 V. ONIDA, Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta, si può leggere in *La forma di governo in Valle d'Aosta. Documentazione*, in www.federalismi.it, n. 15/2007, p. 6.

170 M. LUCIANI, Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali, in *w-wwissilfait*, 47-2005, p. 1; M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, citi p. 449.

10° C. PIVELLI, La crisi dei Consigli regionali e circuiti fra Stato e Regioni, cit., pp. 1785-1785; E.

GIANFRANCESCO, I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo, in *Quaderni reg.*, 2012, p. 498; P. GAMBALE, Apertura dei procedimenti decisionali regionali e nuove occasioni di dialogo tra "tecnica" e "politica"; *ivi*, p. 620.

171 A. VALASTRO, Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali, in *Regioni*, 2009, p. 79 ss. e, in part., p. 93. A. CHEMNI, Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, in part. p. 1078, evidenzia come il Consiglio regionale possa assumere un duplice molo di raccordo istituzionale e di sede della tutela dei diritti delle minoranze e dei soggetti deboli che, in un sistema maggioritario, stentano a trovare spazio e ad essere rappresentati in modo soddisfacente.

Certamente nel contesto "presidenziale" e in un sistema politico fortemente personalizzato e poco flessibile, gli strumenti di partecipazione possono essere plasmati per assecondare le decisioni, magari particolarmente controverse, del Presidente e della sua Giunta¹⁷², ma è anche evidente come, al contrario, essi possano essere strutturati, di volta in volta, in modo tale da costituire un elemento di riequilibrio proprio rispetto alla preminenza politica conferita al Presidente.

Da un'ulteriore disposizione costituzionale dovrebbe indurre le Regioni a sancire nello Statuto «i principi di organizzazione e di funzionamento», ovvero la «forma della Regione», ridefinendo i rapporti tra sfera pubblica ed istituzionale¹⁷³..

In verità tale competenza poteva già essere ricavata dal dettato costituzionale ante riforma, in considerazione della competenza regionale a definire l'organizzazione della Regione che comprendeva, oltre alla disciplina della «forma di governo», «l'intera organizzazione dell'ente»¹⁷⁴.

Le Regioni possono dunque definire «l'assetto complessivo tra gli elementi costitutivi dell'ente», e di conseguenza il rapporto tra istituzioni regionali e i rappresentanti delle proprie comunità di riferimento¹⁷⁵.

La nuova organizzazione della Regione, quindi, viene delineata, da una parte, in relazione alla definizione della forma di governo regionale e, dall'altra, mediante l'individuazione di principi e fini generali dell'ente¹⁷⁶.

Sotto il primo profilo, la riorganizzazione delle funzioni del Consiglio, la sua

172 PUBUSA, La democrazia partecipativa: nuovo processo di democratizzazione o auto-limite del potere?, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, p. 910, osserva come nelle forme di governo iperesidenzialiste «alcune forme di democrazia partecipativa possono essere piegate ad assecondare la propensione populistica del leader».

173 T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, VIII ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 136.

174 P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003, p. 54.

175 L. VIOLINI, La forma di regione secondo gli Statuti: tornando a riflettere sui principi fondamentali statuti e sulla loro effettività, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, cit., pp. 814-817,

176 L. VIOLINI, *La forma di regione secondo gli Statuti*, cit., p. 816.

apertura nei confronti dei rappresentati, nonché la previsione di forme ulteriori di partecipazione, consente, non solo di incidere sulla forma di governo, ma anche di ridisegnare la relazione tra rappresentanti e rappresentati. In buona sostanza, «la strumentalità» della forma di governo rispetto alla forma di Stato¹⁷⁷, impone una valutazione sulla capacità del vertice dell'esecutivo, in posizione fortemente centralizzata, e, più in generale, del sistema dei partiti, non regionali e personalizzati, realizzare nell'ordinamento regionale una forma di Regione "sufficientemente" democratica¹⁷⁸. In questo senso non è inappropriato pensare che le sorti dell'idea stessa di regionalismo, ancora oggi è sottoposta alla prova di un ulteriore ripensamento della redistribuzione delle competenze e delle risorse tra "centro" e "periferia", siano legate alla piena attuazione dell'idea di partecipazione. Sotto il secondo profilo, la forma della Regione, in base ai principi costituzionali ed ai principi inseriti nello Statuti in funzione delle aspirazioni e degli obiettivi che intende realizzare, individua il complesso delle relazioni stabilite tra istituzioni e società civile regionale così come delineate i¹⁷⁹.

Anche se i principi inseriti negli Statuti hanno, secondo la Corte costituzionale, un valore solo "culturale"¹⁸⁰, la loro presenza è in grado di incidere sulla

177 L. ELIA., voce Governo (forme di.), p. 636. Sulle ben note implicazioni tra forma di governo e forma di Stato cfr.: C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, vol. I, cit., p. 137 ss.; G. AMATO, Forme di Stato e forme di governo, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), Manuale di diritto pubblico, vol. I, cit., p. 23 ss.; G.U. RESCIGNO, voce Forme di stato e forme di governo, cit., in part. p. 16.

178 S. STAIANO, Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti, cit., p. 13, sul punto riprende L. ELIA, voce Governo (forme di), p. 654.

179 L. VIOLINI, La forma di regione secondo gli Statuti, cit., p. 816. Sulla connessione tra forma di governo e forma della Regione si veda anche R. BERTI., CO, Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali, in Giur. it, 2001, in part. p. 1762.

180 S. BARTOLE, Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico, in Regioni, 2005, p. 11 ss.; M. CAMMELLI, Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto, ivi, p. 21 ss.; A. RUGGERI, La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale, ivi, p. 41 ss.; G. PASTORI, Luci ed ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli Statuti regionali, ivi, p. 35 ss.; M. OLIVETTI, Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie, in www.forumcostituzionale.it, 5-2-2004; E. BALBONI, Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria», in Le istituzioni del federalismo, n. 2-3/2004, p. 467 ss.; A. ANZON,

determinazione della forma della Regione. Infatti, non vi è ragione per escludere che essi, se non alterano il riparto costituzionale delle competenze e sono in armonia con la Costituzione, possano assumere il carattere di disposizioni programmatiche vincolanti¹⁸¹.

Alla luce di quanto osservato può dirsi che in materia di partecipazione le Regioni, come si vedrà meglio nell'analisi dei singoli istituti, possono andare ben oltre delle affermazioni di principio intervenendo a descrivere più e meglio rispetto al modello statale forme nuove e differenziate di partecipazione.

I principi costituzionali prescrivono che la forma di governo regionale sia incentrata sul sistema rappresentativo, ma affidano alle Regioni la possibilità concreta di dare uno spazio significativo agli strumenti di partecipazione che possono caratterizzare la definizione della forma della Regione.

In conclusione, da diversi elementi pare potersi giungere a ritenere che dalla definizione della forma di governo e della forma di Regione che si è data emergano gli elementi per affrontare il tema della partecipazione interrogandosi non solo sui rapporti tra gli organi di vertice, ma anche sul ruolo dei partiti e sul rapporto tra sfera pubblica ed istituzionale. Del resto, se la realtà regionale ha anticipato la tendenza alla personalizzazione del dibattito politico ed all'aumento di centralità dell'esecutivo, che va emergendo anche a livello nazionale, risulta di interesse particolare ricercare, proprio a partire dal livello regionale, strumenti che possano ridefinire la funzione dell'Assemblea rispetto alla collettività dei rappresentati.

L"inefficacia giuridica" delle norme "programmatiche", in www.costituzionalismo.it, 21-1-2005; R.

DICKMANN, Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari, in www.federalismi.it, n.3/2005.

181 L. VIOLINI, La forma di regione secondo gli Statuti, cit., p. 843; M. OLIVETTI, Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni, cit., pp.139-140.

10) La resa degli strumenti di democrazia partecipativa tra rinvii e scarsa innovatività

A conclusione di questa prima parte possiamo affermare che l'idea di partecipazione presuppone in primo luogo una società attiva, economicamente evoluta, in cui i soggetti sociali interagiscono con i soggetti pubblici per introdurre all'interno di un sistema decisionale le proprie istanze e i propri interessi, nelconfidando in una soddisfazione almeno parziale. Da ciò dovrebbe discendere l'effetto di integrare, attraverso canali alternativi, il circuito rappresentativo tradizionale. In questa prospettiva la partecipazione, come categoria delineata da sociologi e scienziati della politica, può essere accostata, fin quasi a sovrapporsi, agli istituti di democrazia diretta, con cui condivide appunto una funzione di integrazione del rapporto rappresentativo classico¹⁸² come nelle aspettative degli anni '70 al momento della stesura dei principi fondamentali degli statuti.

Naturalmente i presupposti supra enunciati non sono da soli sufficienti a determinare il successo o l'insuccesso delle pratiche partecipative. Come anticipato, condizioni altrettanto importanti perché questo successo possa realizzarsi sono il livello di informazione dei privati sulle politiche regionali e, in secondo luogo, il "rendimento" della partecipazione, ovvero la ragionevole percezione che il processo partecipativo giunga a buon fine. Ma è altresì necessario trovare

182 Su questi temi cfr. P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna 2003.

interlocutori istituzionali che siano disponibili a cogliere le sollecitazioni che provengono dall'esterno e che siano sufficientemente capaci decisionale per tradurre in effettività queste stesse sollecitazioni¹⁸³. Il tema della partecipazione non si esaurisce in altre parole solo predisponendo strumenti e principi.

Come si è tentato di evidenziare, queste premesse consentono di rintracciare agevolmente i motivi per cui, momento elettorale a parte, i canali della partecipazione si siano allontanati dai modelli originariamente tracciati per orientarsi ben presto verso i vertici delle amministrazioni regionali, o meglio verso i partiti politici, relegando i consigli a proiezioni dei partiti con una funzione rappresentativa dai contorni sempre più sfocati e rendendo sempre più sterile il rapporto tra assemblee rappresentative e comunità regionali. Gli istituti di partecipazione previsti dagli statuti di prima generazione, e cioè, petizione, iniziativa e referendum, non sono mai apparsi a quegli stessi soggetti sociali cui erano destinati strumenti capaci di garantire quel "rendimento" o quella effettività di risultati che potesse giustificare e invogliare il loro impiego.

È interessante notare però che neppure dopo le trasformazioni politiche degli anni Novanta che hanno determinato il venir meno di quel sistema di partiti che, avendo monopolizzato la comunicazione tra organizzazione e comunità regionali, era stato indicato come il principale responsabile della scarsa resa degli istituti di partecipazione politica nelle regioni, si sia assistito ad una rinascita di questi stessi istituti. La ragione è probabilmente che le riforme intervenute sulle Regioni in quegli anni in materia di legge elettorale e forma di governo hanno modificato in

183 Sulla logica e sulle dinamiche dei processi partecipativi cfr. almeno G. Pasquino, Corso di scienza politica, Bologna, 1977, p. 84 ss., e, più di recente, e con ampi riferimenti alla letteratura politologica degli anni '70 da cui è scaturita la nozione di partecipazione elaborata nei primi statuti, F. Raniolo, La partecipazione politica, Bologna 2006.

modo radicale la fase della investitura dell'esecutivo, ma senza incidere molto le dinamiche rapporti tra Giunta e Consiglio, legato alla prima per l'ideazione e il perseguimento in via legislativa delle politiche pubbliche praticate dalle regioni. L'interlocutore privilegiato dei gruppi sociali che si rivolgevano alle regioni per sollecitare o suggerire l'adozione di un provvedimento non erano tanto i consiglieri o i presidenti di commissione del consiglio quanto gli assessori di giunta o i singoli funzionari della regione. E ciò, in ossequio a quello schema che si è appena tratteggiato, avveniva non solo in virtù di una maggiore capacità decisionale, quanto per il fatto che la giunta, a differenza dal consiglio, era provvista di una organizzazione burocratica sufficientemente articolata da raccogliere e recepire con facilità conoscenze e informazioni destinate a sfuggire al singolo componente dell'assemblea consiliare, al quale spettava al più un compito di ratifica delle iniziative assunte a livello di governo e di amministrazione della regione¹⁸⁴.

I comitati misti giunta/consiglio episodicamente istituiti nelle fasi di consultazione con i privati, più che dimostrare la vitalità e il ruolo dei consigli nella organizzazione delle regioni, dimostravano semmai la subordinazione di questi alle amministrazioni regionali nella elaborazione delle politiche pubbliche.

La partecipazione politica, insomma, soprattutto dopo l'estensione dei principi racchiusi nella l. 241/1990 alle amministrazioni locali, diveniva partecipazione del privato al procedimento di formazione dell'atto che incideva direttamente sui suoi

184 Peraltro, circa la maggiore propensione delle giunte ad attivare fasi di consultazione con associazioni di cittadini e categorie produttive cfr. ora A. Valastro, La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una 'governance' problematica?, in www.associazionedeicostituzionalisti.it e, in generale, sugli istituti di partecipazione all'interno dei nuovi statuti E. Rossi, Principi e diritti nello statuto. I rapporti con la società civile, in Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana (a cura di T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi), Torino, 2002, p. 47; M. Picchi, Modelli di 'governance' regionale: i rapporti con la società civile, in M. Carli, G. Carpani, A Siniscalchi, I nuovi statuti delle regioni ordinarie, cit., p. 303 ss.

interessi o sulle sue posizioni soggettive, e così facendo, assumeva, soprattutto nei procedimenti in materia ambientale o aventi ad oggetto la gestione del territorio, le forme della partecipazione amministrativa; nel che, tra l'altro si scontava la trasformazione della regione da quell'ente "politico" intermedio che si voleva negli anni '70 in un soggetto di amministrazione attiva.

Anche dopo la riforma del 1999 lo scenario appena descritto non muta sensibilmente poichè il consiglio, dopo le riforme di questi ultimi anni, ha visto addirittura restringersi il già limitato ruolo di controllore delle iniziative politiche della giunta che aveva nell'assetto organizzativo precedente, perdendo ulteriormente capacità di porsi come uno sbocco autorevole alle iniziative di partecipazione che provenissero dalle comunità regionali.

In altre parole, se la riforma del 1999 ha avuto il sicuro effetto di stabilizzare la vita degli esecutivi, allo stesso modo è certo che il conferimento di una legittimazione propria e indipendente alla presidenza della regione ha sortito altresì l'effetto di oscurare ulteriormente il ruolo politico dei consigli, trasformandoli in collegi a cui spetta poco più della approvazione delle politiche elaborate in sede di giunta e a cui sembra mancare la capacità progettuale necessaria per recuperare, sul piano della attività di legislazione e di programmazione, un ruolo definito¹⁸⁵.

In questo la dottrina giuridica semplifica forse eccessivamente quando in cui attribuisce soltanto agli effetti della l. cost. 1/1999 la caduta del livello di politicità

185 Su questa trasformazione di ruolo dei consigli, che ha coinciso con una evoluzione significativa della forma di governo originariamente prevista dagli statuti, in cui le giunte avrebbero dovuto essere poco più che comitati esecutivi delle scelte assembleari, cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova 2000; S. Bartole, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano 2001; C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, Bologna 2002, ma in generale sulle torsioni della forma di governo regionale cfr. V. Angiolini, *Gli organi di governo della regione*, cit..

dei consigli e la conseguente carenza di capacità rappresentativa. In realtà sia la l. 1/1999 quanto la legge elettorale n. 43 del 1995, che della riforma costituisce la premessa necessaria, non hanno rappresentato altro che tentativi di ovviare, sul versante delle autonomie regionali, ad una situazione di crisi del sistema dei partiti che in larga misura prescindeva dai problemi della rappresentanza e della partecipazione politica alla vita delle regioni. L'impressione, insomma, è che la crisi della politicità dei consigli dipenda proprio da una generale situazione di debolezza della partecipazione realizzata attraverso i partiti¹⁸⁶, cui le riforme degli anni '90 hanno cercato di porre rimedio, aggirando la fase della investitura consiliare e scaricando sul corpo elettorale il compito di individuare con l'elezione dei presidenti, gli uomini che debbono elaborare e attuare le politiche delle regioni. Tuttavia i Consigli, ancorati alle dinamiche e alle logiche del sistema politico nazionale, hanno di riflesso subito, a livello regionale, la crisi di quest'ultimo piuttosto che una crisi propria fondata su una fisionomia autonoma costruita sul territorio della Regione.

Se dunque, a fronte di tali considerazioni, si esamina il quadro che emerge dai nuovi statuti è facile notare come questi forniscano ai problemi della rappresentanza e della partecipazione politica risposte vaghe e più o meno enfatiche che tuttavia faticano a ritagliare un ruolo ai consigli che non sia puramente esortativo.

Complessivamente i nuovi statuti si caratterizzano per una duplice linea di

186 Può essere interessante rilevare come ancora a pochi anni dalla entrata in funzione delle regioni G. Amato, *I limiti innovativi della esperienza regionale (1975) ora in Una repubblica da riformare*, Bologna 1980, p. 103 ss. avesse indicato tra le ragioni del precoce fallimento dell'esperienza regionale la mancata regionalizzazione del sistema dei partiti e dunque la impossibilità i consigli di esprimere indirizzi o solo linee di politica difforni rispetto a quelle seguite a livello nazionale.

tendenza: da un lato un potenziamento diffuso degli istituti di partecipazione nei processi di governo della Regione, mediante l'introduzione di disposizioni di principio volte a privilegiare la trasparenza e la conoscibilità all'esterno dei processi decisionali interni alla regione; dall'altro l'individuazione di nuove formule atte a riconsegnare al consiglio una posizione forte nelle dinamiche di governo regionale con ruolo successivo alla fase di approvazione della legge regionale. Si tratta di soluzioni che vanno in direzioni sostanzialmente opposte, interessando due diverse fasi del procedimento legislativo, rispettivamente, quella della istruttoria e quella della valutazione degli effetti dei provvedimenti introdotti. Se, come si avrà modo di osservare nel secondo capitolo, sul primo versante, si cerca di alimentare la rappresentatività dell'organizzazione regionale cercando di predisporre una trama di raccordi con quella che, enfaticamente, gli statuti talora definiscono "società regionale", sull'altro fronte i consigli sembrano cercare di rinnovare il proprio metodo d'azione attraverso la predisposizione e l'inserimento nelle leggi regionali di strumenti di consultazione atti a verificare l'impatto sulle diverse categorie sociali delle politiche pubbliche di cui le leggi regionali costituiscono solo un segmento, ritagliando uno spazio alla partecipazione non nella fase della elaborazione, ma anche – e questo rappresenta una novità – nella fase della valutazione delle politiche pubbliche¹⁸⁷.

L'innovazione più significativa va rintracciata nella contaminazione tra gli istituti classici della partecipazione e metodi procedurali e principi sperimentati ampiamente all'interno del procedimento amministrativo che sembra discendere

¹⁸⁷ Su questo tema cfr. gli ampi materiali di studio raccolti in www.capi.org, nonché M. Picchi, *Modelli di 'governance' regionale*, cit., p. 317; idem Art. 45. *Controllo sulle leggi*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 221 ss.

dalla tendenza, comune a diversi Statuti, a contemperare tra i principi generali le norme sulla trasparenza e sulla conoscibilità dei processi decisionali interni alle regioni, avendo in mente soprattutto la partecipazione al procedimento amministrativo.

Da questo punto di vista le formule spaziano da quelle che si limitano a porre un principio generale di partecipazione senza particolari specificazioni¹⁸⁸, a quelle che in vario modo prefigurano il coinvolgimento delle comunità regionali nei processi decisionali delle istituzioni regionali¹⁸⁹, fino a quelle, di contenuto più forte, che sembrano porre la partecipazione come condizione all'esercizio della funzione legislativa¹⁹⁰.

188 Cfr. art. 6, comma 7, dello Statuto Lazio; art. 6 Statuto Liguria.

189 St. Lazio, artt. 13 e 14.

190 St. Calabria, St. Emilia-Romagna, St. Marche, St. Piemonte; St. Toscana; St. Umbria.

CAPITOLO II: I MODELLI REGIONALI DI PARTECIPAZIONE

Sommario: 1) Le leggi regionali in materia di partecipazione: gli esempi di Toscana, Emilia-Romagna e Umbria; 2) Gli istituti di partecipazione alla formazione della decisione politica; 2.1) L'iniziativa legislativa; 2.2) Il referendum propositivo e il referendum approvativo; 2.3) L'istruttoria pubblica; 2.4) Consultazioni, audizioni e indagini conoscitive; 3) Gli istituti di partecipazione espressione del diritto all'informazione; 3.1) La petizione e l'interrogazione; 3.2) Il bilancio partecipato; 4) Gli istituti di partecipazione con funzione di indirizzo e di controllo; 4.1) Il *referendum* abrogativo; 4.2) Il *referendum* consultivo obbligatorio; 4.3) Il *referendum* consultivo facoltativo; 4.4) Il *referendum* sullo Statuto e sulle leggi statutarie; 4.5) Il *recall*.

1) Le leggi regionali in materia di partecipazione: gli esempi di Toscana, Emilia-Romagna e Umbria.

La partecipazione “istituzionale” alla decisione pubblica da parte dei cittadini, e più in generale di tutti coloro che a vario titolo hanno un legame formale o sostanziale con un territorio, è tema di notevole importanza negli statuti regionali e

nella normazione attuativa, che sta infatti a facendo assistere ad una moltiplicazione delle forme partecipative¹⁹¹. In tale contesto, la novità adottata da talune Regioni è stata di introdurre elementi di democrazia partecipativa, che si sommano alle ulteriori e variegate forme di partecipazione popolare. Seguendo la ricostruzione della più recente dottrina, la democrazia partecipativa si caratterizza per la presenza di tre elementi strutturali¹⁹².

In primo luogo non rileva la titolarità di una situazione giuridica qualificata e differenziata, a differenza di quanto avviene invece per la partecipazione procedimentale. Inoltre, è necessario che tra persone e istituzioni vi sia una prestazione diretta che assume le forme di un'interazione strutturata e prolungata, non occasionale o puntiforme, come accade per la democrazia diretta in senso stretto, che si sostanzia invece nell'espressione di un voto o nell'adesione a un testo. Infine, l'assenza di vincoli formali sulla decisione finale, la cui adozione continua a spettare all'amministrazione, se non nelle forme della motivazione di un'eventuale scelta difforme e soprattutto della gestione delle conseguenze politiche: la diffusione degli esiti dei processi partecipativi, elemento nodale per dare loro credibilità, tende infatti a "legare le mani" al decisore¹⁹³. Questi tre elementi hanno l'effetto di creare diritti partecipativi che richiedono un intervento

191 La formula "partecipazione istituzionale" è riportata da Vandelli, che la contrappone alla "partecipazione amministrativa" degli interessati e la riconnette alla "formazione di scelte dell'amministrazione destinate ad incidere in maniera significativa sulla collettività" (L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 160). Sulla disciplina regionale in materia di partecipazione, si vedano tra gli altri ANGELINI F., *Consigli regionali e partecipazione*, in U. Allegretti (a cura), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 231 e ss.; BIFULCO R., PAPARELLA E., *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. Bifulco (a cura), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, pp. 112 e ss.

192 U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, ann. IV, Milano, 2011, pp. 299 e ss.

193 L'espressione, che sintetizza il tema dell'influenza effettiva, si deve a L. BOBBIO., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *St. merc.*, 73, 2005, p. 69.

positivo pubblico per poter essere esercitati, diversamente da quanto avviene classicamente per le libertà politiche¹⁹⁴.

La disciplina regionale appena delineata ha investito principalmente tre regioni – Toscana, Emilia-Romagna e Umbria – che hanno tentato di dare alla democrazia partecipativa una disciplina organica, senza restringerne l'applicazione entro fattispecie e ambiti settoriali, su cui la regolamentazione anche di altre Regioni è già intervenuta in chiave spesso impositiva, ma anzi cercando di inquadrarla, come un “elemento strutturale del processo decisionale politico”, in una logica di mera incentivazione¹⁹⁵. Il senso di una simile scelta è duplice: da un lato mira a creare le condizioni favorevoli per l'esercizio strutturato e non occasionale dei diritti partecipativi previsti dai rispettivi statuti, dall'altro uniformare le esperienze locali riconducendole a unità, così da sostenerne la reciproca “contaminazione”¹⁹⁶. Ne emerge pertanto un ruolo fondamentale della Regione quale effettivo ente di coordinamento degli enti locali, lasciati liberi di accedere agli strumenti partecipativi e di gestirne concretamente l'applicazione¹⁹⁷. Tali obiettivi, va naturalmente premesso, si presentano perlopiù come tendenziali, esercitando una

194La doppia veste dei diritti di partecipazione, prossimi alle libertà politiche per gli effetti sulla decisione pubblica, ma al contempo necessitanti precondizioni positive di esercizio, a mo' di diritti sociali, è messa in rilievo da VALASTRO A., Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, in A. Valastro (a cura), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, pp. 16 e ss.

195VALASTRO A., *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Reg.*, n. 1/2009, p. 87, che effettua anche un'ampia ricognizione della disciplina di settore, per la quale si rinvia inoltre a G. SGUEO, *Modelli di partecipazione alle procedure di regolazione generale su scala regionale*, in *Quad. reg.*, n. 2/2009, pp. 381 e ss. Per l'ambito locale può vedersi DI FOLCO M., *La democrazia partecipativa nelle fonti locali*, in G.C. De Martin e D. Bolognino (a cura), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Padova, 2010, pp. 139 e ss. Sulla logica incentivante, sia consentito rinviare a CIANCAGLINI M., *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. Allegretti (a cura), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, pp. 183 e ss.

196L'espressione di deve ad ALLEGRETTI G., SINTOMER Y., *I bilanci partecipativi in Europa*, Roma, 2009, pp. 127 e ss.

197Modello che richiama quel “progetto di Regione”, quale ente di effettivo coordinamento e incentivazione degli enti locali, esposto recentemente da MORRONE A., *Per un “progetto di Regione”*, in *Le Ist. fed.*, nn. 1-2/2010, pp. 49 e ss. (in particolare, pp. 59 e ss.).

funzione propulsiva verso gli apparati amministrativi, ma scontano ancora un'attuazione concreta che al momento appare ancora circoscritta. Inevitabilmente, un processo normativo così sperimentale si presta ad errori, incertezze e contraddizioni, tanto che negli Statuti sono previste clausole di autoabrogazione (l.r. Toscana) o valutative (l.r. Emilia-Romagna), entro un termine di cinque anni, ovvero immediate modifiche legislative tese a correggere il testo originario (l.r. Umbria).

La legge regionale toscana, approvata sul finire del 2007, costituisce un modello puro di applicazione della democrazia partecipativa¹⁹⁸. La legge si presenta infatti fedele ai tre elementi caratteristici sopra riportati, senza contaminazioni di altri modelli decisionali. Il principi fondanti in tema di partecipazione sono dati dagli artt. 3, c. 4, e 72, che garantiscono la partecipazione di “cittadini, residenti e soggetti sociali organizzati” (così l’art. 72) a tutte le fasi del processo decisionale¹⁹⁹. La legge, nata da una prolungata discussione pubblica, che ne ha progressivamente affinato il testo sino all’approvazione, e si articola nella previsione di due istituti: il dibattito pubblico per “grandi interventi” (artt. 7 e ss.) e il sostegno ai processi partecipativi.

La prima fattispecie, che fino ad ora non risulta mai applicata, è sostanzialmente ripresa dalla prima versione del *débat public* francese (la così detta “*loi Barnier*”), da cui mutua l’articolata discussione sulle modalità (ma non sull’opportunità) di realizzazione di grandi interventi che abbiano un rilevante impatto ambientale,

198Per un’analisi della legge toscana, si vedano tra l’altro FLORIDIA A., La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione, in *Le Ist. fed.*, n. 5/2007, pp. 603 e ss. e volendo CIANCAGLINI M., La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2009.

199CECCHERINI E., voce Art. 3. Principi generali, e BIANCHI L., voce Art. 72. Principi, in M. Carli, P. Caretti, E. Rossi (a cura), *Commentario allo Statuto*, Torino, 2005, rispettivamente p. 38 e pp. 382-383.

territoriale, sociale o economico (art. 8, c. 5). Il supporto finanziario, metodologico o informativo previsto a sostegno dei processi partecipativi interviene invece per progetti di dimensioni locali (art. 14), senza predeterminarne i contenuti, ma semplicemente rinviando all'autonomia dei soggetti proponenti. Nessuna indicazione viene infatti fornita sui metodi applicabili, che pertanto devono essere in prevaenza individuati nelle ormai consolidate forme del dibattito pubblico (su scala locale), delle giurie civiche e dei bilanci partecipativi, nonché nei modelli di pianificazione e programmazione in materia ambientale e di governo del territorio, con la notevole varietà delle ulteriori varianti mostrate dalla prassi.

L'Autorità regionale per la partecipazione è l'organo monocratico nominato dal Consiglio regionale e inserito nella struttura amministrativa della Regione che , stutturato sul modello delle autorità amministrative indipendenti per l'assenza di subordinazione all'indirizzo politico ha il compito di legare dibattito pubblico e sostegno da un punto di vista organizzativo²⁰⁰. All'Autorità vengono affidati i poteri di ammissione e controllo, ma anche di elaborazione di orientamenti e di gestione diretta del procedimento partecipativo nel caso di dibattito pubblico (art. 5)²⁰¹.

Ai residenti (in ragione di varie percentuali calcolate sulla base del tipo di procedimento e delle dimensioni del territorio) e agli enti locali territorialmente coinvolti, oltre che i soggetti pubblici o privati che promuovono il progetto sottoposto a discussione è riconosciuta la titolari della facoltà di domandare l'avvio

200C. P. GUARINI, Considerazioni in tema di autorità indipendenti delle regioni nell'autonomia regionale, in A. Patroni Griffi (a cura), Il governo delle regioni tra politica e amministrazione. Torino, 2007, pp. 48 e ss.

201Le notevoli difficoltà organizzative dell'Autorità per la limitatezza delle risorse umane a disposizione sono esposte nella relazione annuale redatta dalla stessa Autorità (AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, Rapporto annuale 2010, in www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx, 2011, p. 22).

di un processo partecipativo (artt. 8 e 14). Limitatamente al sostegno la titolarità è tuttavia estesa anche agli istituti scolastici, sul modello ancora della disciplina francese, mentre per il dibattito pubblico la facoltà comprende anche quanti finanziano il progetto discusso, e quindi in particolare la Regione, ma anche potenzialmente lo Stato o gli enti pubblici nazionali.

La titolarità del diritto di intervenire in un procedimento partecipativo presenta invece una struttura differente, poiché sono incluse tutte le persone fisiche, anche non residenti in Toscana (art. 2), che “lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato” o comunque “hanno interesse, rimesso alla valutazione dell’Autorità, rispetto al territorio in questione e all’oggetto del processo partecipativo” (art. 2). Sono invece del tutto escluse le formazioni sociali per evitare che la loro posizione prevalga nella discussione, esse potranno tuttavia agevolare la raccolta delle sottoscrizioni necessarie per presentare le istanze.

Il procedimento partecipativo può riguardare tanto gli atti amministrativi, anche generali, che quelli regolamentari, e si svolge lungo un arco di tempo variabile che raggiunge in via ordinaria i sei mesi, prorogabili sino a nove (artt. 9 e 15)²⁰².

L’esito della discussione ha un valore meramente istruttorio: per l’amministrazione chiamata ad assumere la decisione finale è previsto solo l’impegno a tener conto dell’esito dell’*iter* partecipativo, obbligo questo autonomamente discendente già dall’onere di motivazione previsto dall’art. 3, l. 241/1990, per gli atti amministrativi privi di contenuto generale. Piuttosto l’elemento centrale dei rapporti con la decisione è determinato dall’obbligo per l’amministrazione di

²⁰²Giova rilevare che la Regione Toscana ha previsto anche la figura del Garante della comunicazione (l.r. 1/2005, artt. 19 e ss.), che svolge funzioni di promozione della conoscenza nell’ambito del governo del territorio. I rapporti tra tale soggetto e l’Autorità regionale per la partecipazione sono disciplinati dall’art. 21 della l.r. 69/2007, che cerca, non senza ambiguità, di separare le relative competenze, all’atto pratico molto interferenti.

interrompere il procedimento decisionale all'apertura del processo partecipativo (artt. 9 e 18) in un'ottica di “scambio” che, senza imposizioni, consente all'ente locale di presentare una domanda di sostegno solo a patto di accettare in via generale tutti i procedimenti partecipativi richiesti dalla società civile²⁰³.

In sede di applicazione, la legge ha stanziato una media di quasi settecentomila euro annui per sostenere complessivamente novantatre processi partecipativi, articolati principalmente negli ambiti della riqualificazione urbana, degli strumenti urbanistico-territoriali e dei bilanci partecipativi. L'importanza di un simile dato può essere colta ricordando che tali processi, considerando anche i venti avviati autonomamente attraverso la l.r. 1/2005 sul governo del territorio, costituiscono quasi la metà di tutti i procedimenti di democrazia partecipativa svolti nello stesso periodo in Italia²⁰⁴.

Inoltre non solo il numero delle domande è progressivamente cresciuto, arrivando al triplo dei progetti finanziati, ma anche i temi affrontati si sono invece complessificati passando da un carattere prevalentemente locale e poco conflittuale, tipico di una prima fase di cauta sperimentazione, ad oggetti più controversi²⁰⁵.

La legge regionale n. 3/2010, approvata in chiusura della precedente legislatura dalla regione Emilia-Romagna, opta invece per un modello “misto” che intreccia elementi tipici dalla democrazia partecipativa ai meccanismi della concertazione,

203 FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alla procedura. Il caso della legge toscana sulla partecipazione*, cit., pp. 603 e ss.; il protocollo è stato sottoscritto attualmente da novantunenti, perlopiù locali.

204 AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2010*, cit., p. 12. Degno di rilievo è anche il dato degli otto processi partecipativi avviati a seguito di istanze presentate da scuole.

205 L'esempio è dato dal caso del Parco della Piana, nell'area fiorentino-pratese, o da quello del depuratore di Ponte Buggianese, nel pistoiese. Anche la dimensione finanziaria delle domande accolte contribuisce a chiarire il punto: nel triennio 2008-2010 (sessantotto le istanze ammesse) la maggiore concentrazione ha riguardato la fascia compresa tra i 10.000 e i 30.000 euro (trentadue progetti) e quella fra 30.000 e 50.000 euro (ventisei progetti); AUTORITÀ REGIONALE PER LA PARTECIPAZIONE, *Rapporto annuale 2010*, cit., tab. 22a).

riconducibili alla così detta “democrazia associativa” o a quella “pluralistica”²⁰⁶, intesi come strumenti di integrazione della democrazia rappresentativa mediante la partecipazione di soggetti collettivi portatori di interessi economici, nella prima ipotesi, ovvero di altra natura, nella seconda ipotesi. La legge è attualmente in via di attuazione attraverso l’organizzazione dei relativi uffici.

In questo caso lo statuto fa espresso riferimento alla “democrazia partecipata” (art. 7) e alla “concertazione” (art. 4) marcando in modo netto il principio partecipativo. La legge, analogamente alla disciplina toscana, contempla un sostegno regionale - finanziario, metodologico e informativo, incentrato su ogni possibile atto di competenza sia regionale che locale, di natura normativa (a esclusione delle leggi) e amministrativa. Il processo partecipativo ha una durata pari a sei mesi, prorogabili sino al massimo di un anno (art. 11) durante lo svolgimento del quale viene sospeso il procedimento relativo all’adozione dell’atto oggetto di discussione. Le metodologie applicabili sono anche qua deferite alla scelta dei partecipanti e ricadono pertanto nella descrizione generale sopra avanzata.

Gli enti locali sono coinvolti nel sostegno su base volontaria, secondo un principio di leale cooperazione e di valorizzazione di autonome esperienze pregresse. Ne deriva l’obbligo, per avviare il processo, del consenso dell’ente titolare della funzione interessata alla discussione e la possibilità di implementare la collaborazione attraverso accordi tra Regione e Consiglio delle autonomie locali (art. 1, c. 4).

206 ALLEGRETTI U., voce *Democrazia partecipativa*, cit., pp. 302 e ss. Sulla legge si veda l’analisi di MENGOZZI A. *Forme di democrazia partecipativa e governance territoriale: un modello per la legge regionale sulla partecipazione dell’Emilia-Romagna*, e volendo di CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna*, entrambi in *Le Ist. fed.*, n. 2/2011, rispettivamente pp. 255 e ss e 215 e ss.

Ai sensi degli artt. 4 e 5, che pur formalmente distinti hanno un contenuto assai analogo, ogni soggetto persona fisica, giuridica o ente non riconosciuto, indipendentemente dallo *status* e dal possesso della residenza nella Regione può esercitare il diritto di richiedere un processo partecipativo, munendosi, come detto, del consenso dell'ente titolare del potere di decisione. In questa ampia accezione soggettiva della partecipazione il parallelo diritto di intervenire nel procedimento partecipativo è di conseguenza riconosciuto a “tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente delle scelte contenute in un atto regionale o locale” (art. 3). La clausola tende ad ampliare la sfera partecipativa in chiave pienamente collaborativa facendo perno non sul possesso di una situazione giuridica codificata e rilevante, quanto sul contributo argomentativo che può essere apportato all'istruttoria.

L'organizzazione del procedimento è resa complessa da un'articolazione su cinque livelli che sembrano deludere la snellezza richiesta dal carattere sperimentale della legge: l'Assemblea legislativa, che ogni anno fissa criteri e modalità per l'attribuzione del sostegno; la Giunta, che ne declina i criteri; il Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali, organo collegiale a composizione tecnica, che svolge soprattutto funzioni di coordinamento; il Tecnico di garanzia, dirigente dell'Assemblea legislativa che valida la qualità della proposte e ne controlla l'attuazione e gli esiti; un ufficio amministrativo della Giunta, che autorizza il sostegno.

L'esito finale della partecipazione si inserisce infatti nel procedimento, rappresentando un elemento istruttorio che impone di motivare “con ampia

rilevanza e precisione” eventuali scelte difformi (art. 16), ma contemporaneamente, avendo l’obiettivo di dare una “completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni”, mira a “raggiungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulle questioni oggetto degli atti in discussione” (art. 10). In quest’ultimo snodo risiede pertanto la natura concertativa della legge, che sembra ricorrere ad un simile e collaudato istituto in funzione di contrappeso istituzionale alla partecipazione. Il modello ibrido che ne deriva si presta pertanto a soddisfare obiettivi differenti a seconda della prevalenza della leva partecipativa, diretta a far emergere scelte condivise per la loro intrinseca ragionevolezza, e di quella concertativa, diretta a far emergere scelte condivise in una chiave prettamente negoziale. La sintesi tra queste due logiche rappresenta la principale scommessa della legge, sia a livello strettamente funzionale, sia nendo presente il fine di garantire una maggiore partecipazione della società civile anche oltre i codificati meccanismi di mediazione politica già applicati. In un clima di sfiducia nei confronti del meccanismo decisionale pubblico la riuscita delle politiche partecipative sembra infatti strettamente legato al grado di autonomia che queste assumono rispetto all’amministrazione precedente e agli interessi già delineati, così da superare quei timori di una partecipazione chiamata soltanto a ratificare scelte di fatto già adottate.

In ultima analisi la legge regionale umbra 14/2010, approvata anch’essa in chiusura della passata legislatura regionale, disciplina la “consultazione”, definita come “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). Il termine è tratto dallo statuto (art. 20), che lo adopera infatti per distinguere forme partecipative ulteriori rispetto agli istituti tradizionali della democrazia diretta. La consultazione è estesa dalla legge a “tutte le fasi dei procedimenti amministrativi e normativi” regionali (art. 63), escludendo in tal modo le funzioni gestite dagli enti locali, e raggiungeva inizialmente un grado di obbligatorietà, pur derogabile (art. 65). La successiva modifica del mese di agosto (l. r. 18/2010) ha smussato una simile rigidità subordinando la consultazione in commissione al voto della maggioranza, o comunque alla richiesta preventiva di tre commissari o di due quinti dei consiglieri. Le modalità diconconsultazione sono rappresentate dal termine “ascolto”, che prefigura una passiva audizione della società civile invece di una vera discussione, e vengono codificate dalla legge con: incontri consultivi pubblici, “indetti anche nelle forme di convegni e conferenze di studio”; audizioni dirette, con soggetti concretamente individuati dal Presidente del Consiglio nell’ambito tuttavia solo degli enti locali, dei sindacati, delle organizzazioni sociali, economiche, professionali e delle associazioni dei consumatori (e sempre che sussista un loro interesse al provvedimento); pareri scritti, da presentarsi ancora a richiesta regionale. Si tratta, a ben vedere, di una partecipazione che insiste sulla rappresentazione di interessi collettivi o istituzionali, separati nettamente non solo da quelli individuali, per i quali trovano applicazione le norme sul procedimento amministrativo, ma anche dalla natura argomentativa della democrazia partecipativa, che pone l’attenzione proprio sulla rilevanza delle argomentazioni proposte²⁰⁷.

207VALASTRO A., Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit., p.p. 42 e 43.

Così declinate le previsioni partecipative, la legge non dimostra una piena apertura alla società civile come conferma anche la disciplina degli esiti del processo partecipativo, poiché l'art. 66 si premura di riconoscere loro natura politica, probabilmente per impedire vincoli nel procedimento legislativo, precisando che il rilievo giuridico è escluso anche nel caso in cui la partecipazione insista su atti amministrativi di indirizzo e programmazione. Senza alcun obbligo di motivare decisioni difformi, se non nei limiti degli obblighi di motivazione degli organi competenti previsti dall'art. 3, l. 241/1990, gli effetti della partecipazione sono confinati in un ambito prettamente politico e di consenso dell'opinione pubblica, che fa perno sull'obbligo di diffusione dei risultati del processo partecipativo e delle successive decisioni pubbliche. Volendo azzardare una valutazione complessiva della legge umbra emerge che il testo normativo, pur coi limiti descritti nell'individuazione dei partecipanti, dà contestualmente spazio sia per un'applicazione tendente ai principi della democrazia partecipativa, esaltando il significato della "consultazione" attraverso "incontri consultivi pubblici", sia per un'attuazione molto più modesta, nella quale la consultazione si riduce a mera informazione ulteriormente depotenziata dal rilievo politico attribuitole.

La disciplina umbra, nonostante le sensibili differenze messe in luce e la scarsa applicazione ricevuta, si caratterizza per molteplici elementi positivi: un modello partecipativo particolarmente innovativo; la volontà di rendere la democrazia partecipativa una componente strutturale della decisione pubblica; il coinvolgimento degli enti locali in un circuito di leale cooperazione che fa tesoro delle esperienze locali sostenendole e cercando di portarle a omogeneità²⁰⁸. A

208P. CARROZZA, Verso i nuovi Statuti regionali, cit., p. 15.

fronte della distanza sempre crescente tra rappresentanti e rappresentati e delle difficoltà riscontrate nell'attuazione costante di scelte complesse, per via degli interessi sacrificati e dell'impatto sul territorio, si è preso atto che gli istituti di tradizionali faticano a ricucire simili strappi e che invece la democrazia partecipativa può acquistare un ruolo rilevante proprio in questa direzione²⁰⁹. Non stupisce che le due principali leggi, quella toscana ed emiliano romagnola, hanno affrontato la scelta partecipativa come una “scommessa” prudente, facendo perno sulla natura sperimentale e prevedendo pertanto una vigenza a tempo o una fase valutativa predeterminata.

Gli esiti e le applicazioni differenti sui territori conducono a risultati tutt'altro che scontati per l'implementazione delle esperienze partecipative locali o settoriali .

Al riguardo dati incoraggianti vengono dalla lettura dell'esperienza toscana, sia per la diffusione dei processi partecipativi locali, che hanno incrementato la percezione comune e creato professionalità specifiche, che per la crescente complessità dei temi trattati, anche in relazione alla conflittualità sottesa. La stessa discussione in ordine alla mancata applicazione del dibattito pubblico regionale, pur facendo emergere un'evidente lacuna applicativa, attesta l'interesse crescente a un'attuazione della democrazia partecipativa in chiave meno locale e quindi più estesa e profonda. Le scelte operate dal legislatore emiliano romagnolo e, ancora di più da quello umbro, richiedono invece un'attenzione ancora maggiore in sede attuativa, trattandosi di testi normativi più cauti rispetto ad una piena apertura verso la democrazia partecipativa.

209A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., p. 4.

2) Gli istituti di partecipazione alla formazione della decisione politica

L'esigenza di gestire la complessità al fine di ridurre i conflitti, induce sempre di più a riflettere sul "modo" in cui la decisione politica viene assunta. Infatti, anche in considerazione delle riflessioni svolte nel capitolo I, appare chiaro che la frammentazione degli interessi e la difficoltà di adottare scelte politiche condivise fatichino a trovare una risposta mediante i tradizionali percorsi della rappresentanza politica²¹⁰.

Le difficoltà mostrate dai partiti politici nell'assolvere alla funzione, costituzionalmente necessaria, di «mediazione tra cittadini e poteri pubblici»²¹¹ e l'adozione di una forma di governo rappresentativa-partecipativa rappresentano i due fattori che inducono a chiedersi quali forme possa assumere il rapporto tra le istituzioni e la società civile. Ciò che occorre preliminarmente evidenziare è che negli ordinamenti regionali il legislatore ha tendenzialmente preferito concentrare la disciplina sulle tradizionali forme di partecipazione, anche se non mancano applicazioni diverse tese ad allargare la possibilità per i singoli di partecipare al processo decisionale pubblico.

In particolare gli strumenti più caratteristici di partecipazione popolare al

210U. ALLEGRETTI, *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007, in part. p. 787, osserva come la crisi degli istituti della rappresentanza politica e la «complessità dell'intreccio in cui tutti i soggetti e i loro interessi vivono rendono insufficiente l'azione politica». «Si sente dunque il bisogno che l'amministrazione stessa sia colonizzata più completamente dalla sovranità popolare, dalla signoria della società sullo Stato apparato». Il discorso è valido non solo per le decisioni di natura amministrativa, ma per tutte le decisioni complesse che incidono su una molteplicità di interessi e valori. Si vedano anche le considerazioni svolte nella parte I del presente lavoro.

211N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, cit., pp. 470-471. Sul punto per ulteriori indicazioni bibliografiche si rinvia alla parte I, sez. I, del presente lavoro.

procedimento legislativo sono le consultazioni, le audizioni o le udienze conoscitive che si svolgono in Commissione, nella fase istruttoria di adozione della legge. Si tratta di istituti di partecipazione classici finalizzati all'acquisizione di informazioni relative agli interessi coinvolti e che costituiscono il presupposto affinché il Consiglio possa adottare delle scelte autonome rispetto alle indicazioni provenienti dalla Giunta²¹².

Tuttavia di recente l'esigenza di un complessivo ripensamento e riequilibrio dei rapporti di governo, imposto dalle riforme costituzionali e dall'attuazione dei nuovi Statutisi, sembra aver portato ad un certo incremento dell'uso proprio di questi strumenti nonostante la loro scarsa innovatività. Infatti, le riforme degli anni Novanta del Ventesimo secolo, con la modifica del sistema elettorale e della forma di governo regionale, hanno consolidato un equilibrio nei rapporti tra Giunta e Consiglio che, in verità già negli anni Ottanta, risultava fortemente sbilanciato a favore dell'esecutivo nella definizione ed attuazione dell'indirizzo politico regionale²¹³. Come osservato nella capitolo I, le riforme non hanno fatto che favorire la centralità della Giunta con la conseguente marginalizzazione²¹⁴ del ruolo del Consiglio, a favore di un rafforzamento dell'esecutivo anche nell'esercizio della funzione legislativa e un'accelerazione della crisi generalizzata degli organi assembleari²¹⁵

212N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 296.

213C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e circuiti fra Stato e Regioni*, cit., p. 1777 ss.; P. GAMBALE, *Apertura dei procedimenti decisionali regionali e nuove occasioni di dialogo tra "tecnica" e "politica"*, cit., p. 617.

214P. CARROZZA, *Verso i nuovi Statuti regionali*, cit., pp. 14-15.

215L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, cit., p. 918; C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 79; ID., *Statuti e forma di governo*, in A. Chiamonte-G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, cit., p. 13 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 57 se.; T. MARTINES-G. SILVESTRI, *La posizione ed il ruolo del Parlamento nel sistema politico-costituzionale*, in T. Martines et al., *Diritto parlamentare*, H ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 30 ss.; E. CHILI, *La «centralità» parlamentare*, cit., p. 343 e ss.; E. CONSOLI, *Le Assemblee legislative regionali in Italia*, cit., in part.

In particolare l'assenza di un'organizzazione politica decentrata dei partiti²¹⁶ ha fatto sì che, una volta entrati in crisi i partiti tradizionali, i Consigli regionali restassero privi dell'unico elemento di contatto e conoscenza dei rappresentati.

Come più volte sostenuto, il sistema elettorale regionale e la forma di governo sostanzialmente presidenziale, aggravando questa situazione, hanno provocato l'acuirsi della crisi dei partiti e delle Assemblee²¹⁷. La Giunta ha assunto, quindi, la quella funzione di mediazione politica tra i partiti della maggioranza, che prima spettava al Consiglio²¹⁸ e quest'ultimo è diventato funzionalmente dipendente dall'esecutivo nell'assunzione delle scelte politiche²¹⁹.

L'incapacità delle Assemblee di rapportarsi con i soggetti pubblici e privati presenti sul territorio²²⁰, nonché la distanza rispetto alla comunità regionale hanno provocato l'allontanamento del corpo elettorale e dei gruppi sociali rispetto al Consiglio, inteso come luogo di confronto e di rappresentazione degli interessi della società²²¹.

In questo contesto, il rafforzamento del ruolo dell'esecutivo regionale come

p. 252.

216E. ROTELLI, Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale, cit., pp. 360-361. Similmente a quanto avviene a livello statale, i partiti hanno plasmato gli apparati regionali e le amministrazioni secondo logiche di partito che esaltano la rilevanza degli interessi organizzati in tal senso: -S. DARTOLE-F. MASTRAG OSTINO, Le autonomie territoriali, vol. I, cit., part. pp. 71-72. Sul punto, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia alla parte I, sez. I, 5 2. ss., nonché parte I, sez. II, 6.

217R.. BIN, Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza, cit., p. 925; G. BERTI, La parabola regionale dell'idea di partecipazione, cit., p. 2; F. ANGELINI, Consigli regionali e partecipazione, cit., p. 234.

218A. PUBUSA, La democrazia partecipativa, cit., p. 903; G. PITRUZZELLA, L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana, cit., p. 1239 ss.; C. SALVI-M. VILLONE, Il costo della democrazia, cit., p. 135.

219V. LIPPOLIS, Le prospettive di riforma dei consigli regionali e l'equilibrio della forma di governo, in II Filangieri, Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali, pp. 106- 107, sul punto richiama L. VANDELLI, Restituire dignità e poteri incisivi ai Consigli regionali, in Amministrazione civile, n. 3/2008, p. 22 ss.

220R. BIN, Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza, cit., pp. 925-926; M. PICCHI, Il diritto di partecipazione, cit., p. 142.

221II Consiglio e i cittadini. Rapporto sulla comunicazione dei Consigli e delle Province autonome, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e Consiglio della provincia autonoma di Trento, 2007, p. 11, in -www.parlamentiregionali.it.

interlocutore di sincoli e movimenti portatori di interessi²²² ha incoraggiato lo sviluppo di forme di partecipazione di tipo negoziale consentendo alla Giunta di stabilire un rapporto duraturo e stabile con le parti sociali e le organizzazioni produttive²²³. Questa prevalenza della Giunta anche nell'attuazione delle politiche pubbliche²²⁴, ha comportato che proprio le decisioni politiche più complesse venissero prese in sedi diverse da quelle rappresentative.

Tuttavia dalla metà degli anni Novanta, quando i rapporti di governo erano già fortemente sbilanciati a favore dell'esecutivo regionale, le Commissioni hanno assunto un'importante funzione conoscitiva e di controllo. Sebbene la Giunta continui ad avere un ruolo politicamente predominante, il Consiglio e, in particolare, le Commissioni dimostrato una spiccata capacità di mediazione e collaborazione. L'aumento dell'iniziativa legislativa consiliare, la diminuzione del successo delle iniziative della Giunta, ma soprattutto l'aumento dell'attività emendativa da parte delle Commissioni sembrano lasciar aperta la strada ad una "rilegittimazione" del Consiglio e ad un recupero della funzione di mediazione politica, che dovrebbe estendere il processo decisionale alle istanze del pluralismo sociale²²⁵.

222A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., p. 4; R. BIN, Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza, cit., p. 926; F. ANGELTNI, Consigli regionali e partecipazione, cit., in part. pp. 231-235; A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit. p. 39.

223P. CARETTI, Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle Assemblee elettive, in Studi parlamentari e di politica costituzionale, n. 167-168/2010, p. 20.

224R. BIN, Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza, cit., p. 924. Sul punto G. PITRUZZELLA, L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana, cit., p. 1240, evidenzia che prima del 1999, i consiglieri regionali contavano perché «dai loro accordi e dagli equilibri politici che essi raggiungevano nascevano e morivano i Governi regionali». Al contrario, «oggi, i Presidenti eletti ed i loro assessori possono tranquillamente ignorare le richieste dei consiglieri, perché possono fare a meno del loro sostegno».

225C. PINELLI, La crisi dei Consigli regionali e circuiti fra Stato e Regioni, cit., pp. 1785-1786, osserva come il termine sia enfatico ma appropriato in quanto indica una collettività che, come ha evidenziato la Corte costituzionale, non si può considerare «popolo» né semplicemente «comunità». Sottolinea, inoltre, come il termine di «società regionale», similmente a quello di «società europea» può essere funzionale proprio all'individuazione di collettività che si esprimono «attraverso istanze e in sedi partecipative ulteriori rispetto a

In particolare, nell'ordinamento delle Regioni, le Commissioni e i loro strumenti conoscitivi sembrano assumere una posizione decisiva nel rilancio del Consiglio, poiché le Commissioni si possono interagire con soggetti esterni e lasciando emergere la pluralità degli interessi coinvolti nell'iter legislativo²²⁶. In questo senso le Commissioni svolgono un ruolo di duplice mediazione, all'interno, tra il Consiglio e la Giunta e, all'esterno, verso i soggetti chiamati, a vario titolo, al procedimento di formazione delle legge che, di seguito, si cercherà di illustrare.

Per tali ragioni in questo capitolo saranno descritti sia gli istituti di partecipazione tradizionali sia le nuove forme di partecipazione che cominciano a trovare spazio negli Statuti e nella legislazione regionale, sotto la spinta delle più recenti riflessioni in materia di democrazia partecipativa e deliberativa perseguendo la duplice finalità di evidenziare con questa analisi come i tradizionali istituti di partecipazione possano essere implementati al fine di condizionare il decisore pubblico e di mostrare altresì come il modello deliberativo possa condizionare il soggetto e la decisione pubblica negli ordinamenti delle Regioni²²⁷.

Sotto quest'ultimo profilo qui interessa soprattutto valutare se e come gli istituti della partecipazione possano condizionare sulle dinamiche relative agli equilibri

quelle di un elettorato».

226G. RIVOSECCHI, I poteri ispettivi e il controllo parlamentare: dal question time alle Commissioni di inchiesta, Relazione al Seminario di studio "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione" del 17 marzo 2006, in p. 32, osserva che la perdita di centralità del lavoro in Commissione ha influenzato la capacità di controllo parlamentare, mentre proprio le Commissioni permanenti costituiscono la sede in cui, attraverso l'acquisizione di informazioni, può essere aumentata la funzione di controllo. ID., I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del regolamento della Camera dei Deputati in Il Filangieri, Quaderno 2007, 11 Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, p. 202 ss.

227Le sovrapposizioni concettuali tra democrazia deliberativa e partecipativa., di cui ci si è dato conto nella parte I, inducono a fare riferimento alla democrazia deliberativa come al modello cui le prassi partecipative devono tendere. Quindi, pur avendo ben presenti le deferenze che intercorrono tra democrazia deliberativa e partecipativa, è legittimo considerare congiuntamente determinati fenomeni come espressione di un unico principio partecipativo-deliberativo. Sul punto cfr.: U. ALLEGRETTI, Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione, cit., p. 24; ID., Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa, cit., p.281 ss.; R. BIFULCO, voce Democrazia deliberativa, cit., pp. 276-277.

di governo. In particolare, si intende riflettere su come le Assemblee possano uscire dall'attuale stato di "crisi" di legittimazione recuperando una funzione di mediazione istituzionale proprio attraverso il ricorso agli strumenti di partecipazione. Inoltre, analizzando le nuove forme partecipative, si intende evidenziare come il principio deliberativo, assunto come "metodo" di decisione pubblica, potrebbe trovare spazio sia all'interno che all'esterno dei circuiti tradizionali della rappresentanza politica²²⁸.

In questa sezione verranno di seguito analizzate pertanto: l'iniziativa legislativa popolare, le nuove forme di referendum propositivo, le consultazioni e, infine, le istruttorie pubbliche.

Si tratta di forme di partecipazione attraverso le quali i cittadini, coinvolti nella fase preliminare del procedimento di formazione dell'atto, contribuiscono alla determinazione del contenuto normativo. Principalmente si tratta di istituti che non hanno goduto di ampio successo, ma che potrebbero incidere in modo significativo sulle dinamiche di governo.

In verità, solo alcune Regioni sembrano aver colto le potenzialità di tali strumenti e sviluppato meccanismi tesi a superare la loro scarsa rilevanza. Come si vedrà di seguito, le soluzioni adottate per l'iniziativa legislativa popolare consistono nel vincolare il Consiglio a pronunciarsi entro un certo termine dalla sua presentazione, oppure, più marcatamente, nel collegare il suo esercizio allo

228E. GIANFRANCESCO, I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo, cit., pp. 494-495, osserva come «a fronte di esecutivi che tendono sempre di più verso forme di personalizzazione» appare necessario valorizzare la funzione di collegamento tra i cittadini e le Assemblee in modo da rendere quest'ultime «elemento di congiunzione tra cittadini ed esecutivi». Inoltre sottolinea, pp. 498-499, come la valorizzazione degli istituti di partecipazione, grazie al «rafforzamento del legame con l'opinione pubblica regionale, si presenta un efficace antidoto (...) a riguadagnare terreno perduto ed a rilegittimare i Consigli come interlocutori istituzionali di pari dignità con l'esecutivo regionale».

svolgimento del referendum di tipo approvativo.

Diverse Regioni riconoscono, invece, circa le consultazioni, il «diritto» di prendere parte al procedimento legislativo e il dovere di giustificare la decisione normativa alla luce delle osservazioni e delle proposte dei privati con lo scopo di evitare che la partecipazione popolare cada nel nulla e, se implementate, potrebbero certamente contribuire a rivitalizzare il ruolo del Consiglio.

Come si cercherà di dimostrare tali istituti, con accenti diversi, rappresentano infatti per il Consiglio un'occasione importante per recuperare lo strappo con la società civile, colmando, così, la distanza con i soggetti pubblici e privati preresenti sul territorio, riappropriandosi della sua funzione di indirizzo e invertendo la tendenza marginalizante cui è relegato da un assetto di governo evidentemente sbilanciato a favore dell'esecutivo.

2.1) L'iniziativa legislativa.

L'art. 123 della Costituzione, individua nell'iniziativa legislativa un contenuto necessario dello Statuto regionale e ciascuna Regione disciplina l'istituto in modo diverso, riconoscendone la facoltà solo ai singoli consiglieri e alla Giunta, ma anche al Presidente della Giunta, agli enti locali e, naturalmente, ai cittadini.

La Costituzione garantisce alle Regioni il potere di differenziare la fase iniziale di impulso del procedimento legislativo, analogamente a quanto avviene a livello

statale (art. 71, Cost.), dove non solo la titolarità dell'iniziativa legislativa è attribuita ad una pluralità di soggetti, ma è altresì riconosciuta la possibilità di attribuzioni successive del diritto in oggetto²²⁹.

Tutte le Regioni hanno optato fin dalla prima fase statutaria per il modello «diffuso» del diritto di iniziativa, ma si è da sempre riscontrata, anche a livello statale, una notevole prevalenza dell'iniziativa dell'Esecutivo²³⁰.

L'iniziativa popolare, quindi, è presente in tutti i nuovi Statuti regionali e consiste nel potere di dare impulso al procedimento legislativo riconosciuto al corpo elettorale e ad altri soggetti promotori. La maggior parte degli Statuti colloca l'iniziativa popolare insieme agli altri istituti di partecipazione e solo in pochi casi essa è disciplinata tra le disposizioni generali relative all'iniziativa legislativa²³¹.

Ad una prima analisi, l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare può suscitare per via del suo uso limitato scarso interesse, tuttavia, esso svela notevoli potenzialità operando in particolare nell'ordinamento regionale e si dimostra in grado di incidere significativamente sulla definizione della forma di governo²³².

La disciplina dell'iniziativa legislativa consente di considerarla come strumento di riequilibrio del ruolo attribuito dalla Costituzione all'esecutivo regionale²³³.

Inoltre considerando la particolare funzione degli Statuti, le Regioni potrebbero

229F. CUOCOLO, voce Iniziativa legislativa, in Enc. dir., vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 611 ss.; AA CERVATI, Art. 71, in Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi, fondato da G. Branca, Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 61 ss.

230V. MONTANO, L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla Giunta, in P. Caretti (a cura di), Il procedimento legislativo regionale, II, C edarn, Padova, 1997, in part. pp. 7-10.

231St. Abruzzo, art. 31; St. Calabria, art. 39; St. Marche, art. 30; St. Umbria, art. 35. Il punto è messo in rilievo, in part., da M. OLIVETTI, I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane, in Studi in Onore di Vincenzo Atripaldi, vol. I, cit., pp. 726-727.

232F. CUOCOLO, voce Iniziativa legislativa, cit., in part. p. 611, evidenzia come il tema dell'iniziativa legislativa sia tutt'altro che di «natura essenzialmente tecnica» essendo, invece, «un importante indice di riferimento per la stessa comprensione della realtà dei rapporti tra supremi poteri».

233P.R. DE MARTINO, Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica, Est Napoli, 2007, in part. pp. 90-91.

razionalizzare e riorganizzare il sistema delle fonti, introducendo vincoli per migliorare la produzione legislativa, rendendo ad esempio inammissibili le iniziative che non rispettino norme specifiche in tema di drafting, di abrogazione espressa o di motivazione²³⁴.

In particolare, l'iniziativa legislativa popolare suscita interesse soprattutto con riguardo agli effetti derivanti dal suo esercizio poichè, come si vedrà di seguito, in molti nuovi Statuti l'esercizio dell'iniziativa legislativa è legato a nuove forme di referendum. In questo modo, l'iniziativa legislativa popolare, in collegamento con il referendum, potrebbe diventare ciò che non è mai stato²³⁵, ossia, uno strumento potenzialmente in grado di influenzare la stessa forma di governo regionale.

Il numero delle iniziative popolari presentate è esiguo²³⁶ e, spesso, le iniziative popolari non hanno esito positivo per via di incongruenze nella redazione o di questioni di legittimità costituzionale. Tra i motivi principali dello scarso successo dell'istituto vi è la circostanza che in tutte le Regioni si prevede che il testo debba essere sottoposto all'approvazione dell'Aula mentre gli emendamenti della Commissione devono essere presentati separatamente²³⁷. Questo vincolo, volto a tutelare la volontà degli elettori che hanno sottoscritto l'iniziativa, finisce per

234T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, cit., pp. 148-149.

235V. MONTANO, L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla Giunta, cit., p. 12.

236In Calabria, in Veneto e nella Provincia autonoma di Trento, nel 2008, sono state approvate leggi di iniziativa popolare (una per ciascun ordinamento). Tra il 2005 e il 2009 in Lombardia sono state presentate otto iniziative legislative popolari su materie concernenti, perlopiù, l'ambiente, il governo del territorio e i servizi di assistenza. In Toscana sono state presentate sei proposte di legge popolare, anche in questo caso, su materie legate alla tutela dell'ambiente e alle sue risorse. Nel 2010 in Lombardia sono sei le proposte di iniziativa legislativa popolare, in Veneto sono tre mentre in Liguria e Piemonte rispettivamente una.

237A.M. POGGI, Legislative initiative and popular participation in the 1948 Constitution and its transposition in the first generation, cit., pp. 51-52. In tal senso, tra le altre disposizioni simili, si veda il punto 5 del Preambolo della l.r. Toscana, n. 51 del 2010 (recante «Norme sull'iniziativa popolare delle leggi»). Invece, sempre a titolo di esempio, l'art. 7 della l.r. Veneto, n. 1 del 1973 (recante «Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali») stabilisce che «Nessuna modifica può essere apportata alla proposta dalla Commissione neppure con l'assenso del Presentatore Ufficiale e la stessa deve essere portata in discussione in aula nel testo redatto dai proponenti, unitamente agli eventuali emendamenti presentati in sede di discussione in Commissione».

frustrare la richiesta popolare che è, in concreto, destinata a fallire poiché il testo di legge è sempre il frutto del «compromesso e della composizione degli interessi politici» che non si può realizzare senza la presentazione e la discussione degli emendamenti in Commissione²³⁸. Dunque se, nella pratica, diventa impossibile presentare gli emendamenti, la ricerca di quell'accordo indispensabile per trasformare l'iniziativa popolare in legge è impedita.

In ogni caso, la presentazione dell'iniziativa popolare può rappresentare (come avvenuto nella Regione Toscana) l'occasione che consenta al Consiglio, pur respingendo l'iniziativa, di condizionare la Commissione consiliare competente, affinché collabori con il comitato promotore, le associazioni di categoria, e la Giunta, affinché predisponga iniziative o prenda provvedimenti per raggiungere ugualmente gli obiettivi della proposta di legge popolare²³⁹. Nonostante l'insuccesso applicativo, le iniziative popolari possono spingere gli organi legislativi ad entrare nel merito di questioni particolarmente sentite dalla comunità regionale.

Tutto quanto esposto dimostra che una delle ragioni del frequente fallimento delle iniziative popolari consiste proprio nella forma o nella struttura della legislazione proposta e le disposizioni statutarie cercano di fare fronte a questo problema consentendo ai proponenti di avvalersi dell'assistenza dell'Ufficio legislativo dell'Assemblea regionale²⁴⁰.

Più in particolare, la Regione Toscana ha conferito al Presidente del Consiglio

238A.M. POGGI, Legislative initiative and popular participation in the 1948 Constitution and its transposition in the first generation, cit, p. 52.

239Il Rapporto sulla legislazione della Regione Toscana 2009. Iniziativa legislativa e procedimento legislativo, redatta da A. TONARELLI, si può leggere sul sito www.parlamentiregionali.it.

240St. Emilia-Romagna, art. 18, comma 3; St. Puglia, art. 15, comma 5.

regionale il potere di dichiarare improcedibili le iniziative che non rispettino le disposizioni relative alla qualità della legislazione (art. 13, comma 2 e art. 44, St. Toscana)²⁴¹.

Rispetto ai vecchi Statuti, si può rilevare la tendenza a limitare l'ambito entro il quale è possibile proporre l'iniziativa. Infatti, tutti gli Statuti disciplinano l'iniziativa legislativa popolare mentre il solo Statuto della Regione Piemonte amplia la possibilità di proporre l'iniziativa ai provvedimenti amministrativi di interesse generale. In realtà, questa tendenza restrittiva, in ragione delle ampie competenze amministrative attribuite alla Giunta, si traduce in un'ulteriore accentuazione dei poteri dell'esecutivo regionale rispetto al Consiglio²⁴². Sotto altro punto di vista, questa limitazione si comprende osservando il ruolo ormai mutato della Regione che sempre più chiaramente esercita la funzione di ente di governo, più che di amministrazione attiva. Non si giustifica, invece, l'esclusione dell'iniziativa popolare in materia regolamentare, dato competenza che le Regioni hanno assunto in questo settore a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione²⁴³.

Il diritto all'iniziativa legislativa è riconosciuto solo ai cittadini elettori²⁴⁴, anche negli ordinamenti in cui altri diritti di partecipazione vengono attribuiti, in via di principio, a tutti coloro che risiedono nel territorio della Regione²⁴⁵. D'altra parte,

241E. BROGI, Art. 23, Art. 74, Art. 79, in P. Caretti-M. Carli-E. Rossi (a cura di), Statuto della Regione Toscana. Commentario, cit., p. 122.

242R. BIPULCO-E. PAPARELLA, La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione, cit., p. 266; G. D'AMICO, Gli istituti e gli strumenti di partecipazione nella Regione Calabria, in A. Spadaro (a cura di), Istituzioni e proposte di riforma (un «progetto» per la Calabria), vol. I, Jovene, Napoli, 2010, p. 496 ss.

243A. S. PURCARO, Gli istituti di democrazia diretta nel nuovo Statuto di autonomia della regione Lombardia, in S. Troilo-M. Gorlani (a cura di), Il Nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni, Giuffrè, Milano, 2008, p. 188.

244P. CARETTI, Partecipazione, iniziativa e referendum, cit., pp. 520-521; V. MONTANO, L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla Giunta, cit., p. 10.

245St. Emilia-Romagna, art. 15.

tale diritto, malgrado sia nel nostro ordinamento, tanto regionale quanto statale, sostanzialmente privo di effetti particolarmente vincolanti, è pur sempre ascrivibile alla sfera dei diritti politici e come tale può essere esercitato solo da parte del corpo elettorale²⁴⁶.

L'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare avviene mediante la presentazione di un progetto di legge, redatto in articoli, accompagnato da una relazione illustrativa, che preliminarmente deve essere stato sottoscritto da un numero di elettori che varia dai 3000 dell'Umbria ai 15000 della Puglia. I quorum richiesti sono, dunque, piuttosto bassi e questo, paradossalmente, costituisce un dato negativo che tende a svilire l'istituto, consentendo anche ad una porzione molto piccola della popolazione regionale di raggiungere la soglia minima senza che l'iniziativa riesca ad esprimere una volontà politica della comunità regionale nel suo complesso²⁴⁷.

Tutti gli Statuti prevedono che l'iniziativa sia accompagnata da una «relazione» e, se il progetto comporta nuove spese, anche da una relazione tecnico finanziaria²⁴⁸., tuttocia il contenuto della relazione non è specificato neanche dai regolamenti consiliari interni e, quindi, non si comprende se possa essere assimilata ad una forma di motivazione dell'iniziativa che illustri le finalità della proposta e che ne dimostri la necessità²⁴⁹. In effetti richiedere la motivazione, anche come elemento necessario o eventuale a seconda del tipo di fonte o della materia trattata²⁵⁰, sarebbe opportuno sia sul piano sistematico, sia come forma di

246R. ORRÙ, Art. 71, in R. Bifulco-A Celotto-M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, vol. II, cit., p. 1370; A. PACE, Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale, cit., pp.67-69.

247R. BIFULCO-E. PAPARELLA, La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione, cit., p. 269.

248Calabria, art. 39; Lazio, art. 37.

249T. MARTINES-.A. RUGGERI-C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, cit, pp. 140-141; sulla motivazione degli atti legislativi si rinvia alle considerazioni di seguito sez. II, 5 9. ss.

250A. SPADARO, I «contenuti» degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo), in A. Ruggeri—G. Silvestri (a cura di), Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità, Seminario di Messina, 6 aprile 2001, GinfFrè, Milano, 2001, p. 89.

responsabilizzazione dei proponenti e del legislatore stesso in relazione alla motivazione della legge.

I limiti all'esercizio dell'iniziativa legislativa normalmente afferiscono alla revisione dello Statuto, al bilancio e alla materia tributaria. Nello Statuto della Liguria sono stati previsti anche l'attuazione della disciplina comunitaria, l'ordinamento degli organici e degli uffici regionali, gli accordi e le intese internazionali regionali, e, infine, i vincoli paesaggistici e ambientali. Si tratta di una scelta difficilmente condivisibile in quanto non si vede perché introdurre limiti ulteriori²⁵¹, tra l'altro, su materie che riguardano molto da vicino il territorio e la vita della comunità regionale.

Si nota, comunque, la tendenza comune a dietare l'iniziativa legislativa nelle stesse materie escluse dal referendum; in realtà i due istituti sono molto diversi e solo il secondo conferisce al corpo elettorale poteri decisionali²⁵². Sotto questo profilo le uniche materie escluse dall'iniziativa popolare dovrebbero essere quelle per cui sia ammessa un'iniziativa riservata a determinati soggetti. Così ragionando, l'unica materia da escludere dall'iniziativa popolare, a livello regionale, dovrebbe essere la legge di bilancio in cui lo Statuto dovrebbe riservare l'iniziativa alla sola Giunta²⁵³. Il controllo sull'ammissibilità dell'iniziativa e sulla sussistenza del quorum richiesto vengono solitamente attribuiti dagli Statuti ai collegi e alle consulte di garanzia statutaria²⁵⁴ e, solo nel caso della Regione Piemonte, all'Ufficio di

251T. MARTNES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, cit., p. 193.

252F. CUOCOLO, voce Iniziativa legislativa, cit., p. 631; D. GIROTTO, Art. 71, in S. Bartole-R. Bin (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, cit., p. 651.

253M. OLIVETTI, I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane, ivi.

254Abruzzo, art. 80, comma 1, lett. 17); Emilia-Romagna, art. 18, comma 5; Liguria, art. 10, comma 3; Puglia, art. 16, comma 6; Lombardia, art. 10, comma 3.

Presidenza del Consiglio regionale²⁵⁵. In realtà, solo l'Assemblea legislativa dovrebbe essere tenuta a pronunciarsi sull'ammissibilità dell'iniziativa legislativa, scegliendo se interrompere, o meno, il procedimento legislativo il controllo, per cui sembra superflua ogni altra verifica se non sul quorum²⁵⁶.

Lo Statuto del Piemonte (art. 74, comma 3) e della Calabria (art. 29, comma 3) prevedono per i promotori dell'iniziativa il diritto di illustrare alla Commissione consiliare competente le ragioni ed il contenuto del progetto²⁵⁷. Questa disciplina, che si avvicina alle hearings anglosassoni, avrebbe certamente rappresentato, se l'istituto dell'iniziativa popolare avesse avuto più successo, un utile strumento di responsabilizzazione delle forze politiche, in Assemblea, e dei proponenti²⁵⁸ di fronte all'opinione pubblica.

Nel complesso si deve rilevare che Regioni hanno sprecato la possibilità loro attribuita dalla Costituzione di differenziare e ripensare l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa sia sul piano della titolarità, vista la mancata estensione dell'iniziativa ai residenti, che sul piano del contenuto e delle procedure²⁵⁹ che, come si vedrà, si differenziano solo in modo marginale dalle precedenti previsioni statutarie.

L'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare negli ordinamenti regionali, come nella previsione dell'art. 71 della Costituzione, non produce effetti giuridici assai incisivi in quanto l'Assemblea in alcun modo vincolata alla proposta dei cittadini.

255 Piemonte, art. 76, comma 1.

256 M. CABLI, L'autonomia statutaria, in M. Carli-C. Fusaro, Commentario della Costituzione, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni; art. 121, 122, 123, 126, cit., p. 205.

257 M. PICCHI, Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile, in M. Carli-G. Carpani-A. Siniscalchi (a cura di), *nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 308.

258 P. CARETTI, Stato di attuazione degli Statuti regionali in tema di iniziativa popolare e referendum, cit., p. 1019.

259 A. RUGGERI, Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione, in Riv. dir. cost., 1998, in part. p. 269 ss.

Al corpo elettorale è attribuito solo il diritto di promuovere il procedimento legislativo, senza la certezza che quell'iniziativa venga presa in esame da parte dell'Assemblea²⁶⁰.

In generale, l'iniziativa legislativa rende possibile l'avvio del procedimento che, ma non è in grado di influire sul contenuto dispositivo dell'atto che spetta unicamente all'organo legislativo²⁶¹. In ogni caso non sembra che l'iniziativa legislativa possa essere considerata una fase estranea rispetto al procedimento medesimo²⁶². La sua presentazione determina l'insorgere di un obbligo di avvio del procedimento dell'esame senza la necessità di dover ad ogni costo giungere ad una deliberazione²⁶³.

Sebbene dalla presentazione dell'iniziativa non scaturisce dunque il dovere di pronuncia nel merito, ma l'obbligo di consentire l'inizio del procedimento, nell'ordinamento regionale emerge, più o meno timidamente, la volontà di impedire che, come a livello statale, l'istituto finisca per essere quasi irrilevante²⁶⁴. Per questa ragione in alcuni Statuti si è introdotto un termine entro il quale il Consiglio regionale è tenuto a pronunciarsi sull'iniziativa popolare²⁶⁵, oppure, che il Consiglio sia tenuto a pronunciarsi periodicamente sulle iniziative popolari²⁶⁶.

Manca tuttavia un chiarimento sulle conseguenze derivanti dall'inadempimento del rispetto dei termini. Particolarmente positiva risulta invece la previsione di altri

260A CERVATI, Art. 71, pp. 103-104; D. GIROTTO, Art. 71, cit.,

261C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, vol. u, Cedam, Padova, 1969, p. 734; L. ELIA, Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America, Giuffrè, Milano, 1961, p.174;

262F. CUOCOLO, voce Iniziativa legislativa, cit., pp. 618-619.

263G. MAROZZA, L'iter legislativo: l'esame preliminare, in V. Longi, et al. (a cura di), Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure, Camera dei Deputati, Roma, 1968, pp. 336-337.

264M. OLIVETTI, Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni, cit., in part p. 402, nt. 18.

265Emilia-Romagna, art. 18, comma 1; Toscana, art. 74, comma 3; Lazio, art. 37, comma 3; Liguria, art. 7, comma 2.

266Lombardia, art. 21, comma 2.

Statuti che, come avviene a livello parlamentare, prevedono clausole di salvezza atte ad impedire che i progetti di legge di iniziativa popolare decadano per la scadenza o lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Le scelte dello Statuto della Campania (art. 54), del Piemonte (art. 76) e del Molise (art. 42) si spingono oltre e prescrivono che il Consiglio debba prendere in considerazione l'iniziativa popolare entro un certo termine, trascorso il quale, la proposta è iscritta di diritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio.

In termini ancor più puntuali, lo Statuto della Regione Veneto prevede (art. 20, comma 6) che qualora su un progetto di legge non sia stata presa alcuna decisione entro sei mesi dalla presentazione, il progetto sia iscritto di diritto all'ordine del giorno del Consiglio ed vada in discussione nella prima seduta con precedenza su ogni altro argomento.

Anche lo Statuto toscano all'art. 74, u.c., secondo il quale il Consiglio «vota la proposta nel merito» entro e non oltre nove mesi dalla sua presentazione, disciplina che tali iniziative siano obbligatoriamente iscritte all'ordine del giorno dell'Aula entro il termine indicato dallo Statuto.

Un istituto simile compare all'art. 18, comma 6 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, che riconosce ai soggetti titolari del diritto di iniziativa legislativa la possibilità di «sottoporre all'Assemblea una questione di rilevante interesse». Dispone che l'Assemblea sia tenuta a procedere all'esame della questione pronunciandosi entro i successivi sei mesi.

Nelle ipotesi indicate l'iniziativa popolare acquista un peso diverso rispetto alle iniziative proposte da parte degli altri organi e soggetti dotati del potere di

iniziativa.

Infatti data la particolare collocazione nel sistema delle fonti dello Statuto regionale, le prescrizioni in esso contenute potrebbe essere utilizzata proprio per garantire l'osservanza del suo contenuto²⁶⁷. In questo senso ogni qual volta lo Statuto introduca un obbligo (anche in mancanza di una specifica sanzione) per il Consiglio di pronunciarsi sull'iniziativa popolare si potrebbero introdurre delle forme di controllo dell'osservanza dello Statuto.

Infatti, mentre a livello Statale il vincolo di pronunciarsi sulle iniziative popolari è contenuto nei regolamenti parlamentari ed è, quindi, difficile immaginare una qualsiasi forma di verifica dell'inadempimento da parte delle Camere, nell'ordinamento regionale, l'obbligo per il Consiglio di pronunciarsi sull'iniziativa popolare è sancito direttamente dallo Statuto e, quindi, si potrebbero facilmente ipotizzare strumenti a garanzia dell'osservanza dei suddetti obblighi statutari.

2.2) Il referendum propositivo e il referendum approvativo

La più incisiva forma di collegamento tra iniziativa legislativa popolare e consultazione di tutto il corpo elettorale regionale è stata introdotta, tra le regioni ad autonomia ordinaria, dalla Campania con l'introduzione di un nuovo tipo di referendum definito «approvativo», e, tra gli ordinamenti speciali, dalla Regione

²⁶⁷M. DELLA MORTE, Gli istituti di partecipazione nei nuovi Statuti regionali: l'iniziativa legislativa popolare, in Scritti in onore di Michele Scudiero, Tomo II, cit., p. 835.

Valle d'Aosta e dalle Province autonome Trento e Bolzano con il referendum «propositivo». Nonostante il differente nomen, le due tipologie di referendum, l'approvativo campano e il propositivo dei due ordinamenti speciali, presentano caratteristiche nella procedura e negli effetti che, con le dovute approssimazioni, li avvicinano al modello della popular initiative.

La Campania prevede all'art. 15 del suo Statuto che cinquantamila elettori possono presentare una proposta di legge o di regolamento della Regione perchè sia sottoposta per l'approvazione al referendum popolare. La proposta è rivolta al Consiglio o alla Giunta e, in caso di mancata approvazione o di «approvazione con modifiche sostanziali», entro sei mesi dalla presentazione essa viene rimessa al voto popolare. Il comma 3 dell'art. 15 prevede inoltre che «la proposta è approvata» al raggiungimento del quorum, cioè, solo se la maggioranza degli aventi diritto partecipa alla votazione referendaria ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

Lo Statuto campano introduce un meccanismo senza simili negli Statuti ad autonomia ordinaria, secondo il quale, in caso di mancata approvazione dell'iniziativa popolare, essa è automaticamente sottratta al Consiglio (o alla Giunta) e sottoposta al referendum: attribuendo direttamente al corpo elettorale regionale l'approvazione dell'iniziativa di legge²⁶⁸.

Tra gli ordinamenti speciali, influenzati dalla tradizione svizzera, tedesca e austriaca²⁶⁹, sono le Province autonome e la Regione Valle d'Aosta ad aver interpretato in modo simile alla scelta campana la competenza, loro attribuita dalla

268 V. De SANTIS, Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania, in *ww-w,federalismi.it*, n. 10/2009.

269 G. L. CONTI, La disciplina dei referendum approvativi eventuali di cui all'art. 97, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, p. 196 ss.;

1. cost. n. 2/2001, a prevedere il nuovo tipo di referendum propositivo. In Valle d'Aosta è richiesto (art. 12 e seguenti della l.r. 19 del 2003 e art. 3, l.r. 5 dà 2006) che siano almeno quattromila gli elettori che possono presentare una proposta di legge che viene sottoposta al Consiglio affinché la faccia propria senza modificazioni. Qualora il Consiglio non proceda all'approvazione della proposta o di una legge che ne recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali, il Presidente della Regione ha il potere di indire il referendum propositivo affidando al corpo elettorale la scelta di accettare o respingere la proposta di legge popolare (art. 13, l.r. n. 19 del 2003). In caso di esito positivo, l'iniziativa legislativa è approvata e il Presidente della Regione procede alla sua promulgazione e pubblicazione²⁷⁰.

La Provincia autonoma di Bolzano, ancor più marcatamente, con l'art. 15 della l. prov. n. 11/2005 ha previsto che tredicimila elettori possano presentare un progetto di legge affinché sia sottoposto a referendum propositivo e qualora il Consiglio non traduca «in legge provinciale» (comma 4) la proposta referendaria entro 180 giorni dalla conclusione delle operazioni di raccolta delle firme, essa è automaticamente sottoposta a referendum e, in caso di esito positivo, il Presidente è tenuto a promulgarla.

Infine la Provincia autonoma di Trento con la l. prov. n. 3/2003 ha previsto che con le firme di almeno ottomila elettori sia possibile proporre il referendum propositivo su specifiche tematiche di particolare interesse per la Provincia e, in caso di esito positivo, la Giunta o il Consiglio, a seconda delle rispettive

270R. LOUVIN, Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari, in www.federalismi.it, n. 14/2007, in part. pp. 12-13.

competenze, approvino entro tre mesi le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum (art. 16)²⁷¹. In quest'ultimo caso il corpo elettorale è immediatamente chiamato al voto e alle sue risultanze si devono conformare gli organi legislativi. Questo meccanismo potrebbe addirittura essere accostato ad una forma di popular initiative diretta, dato che la consultazione popolare si svolge immediatamente e, in caso di esito positivo, gli organi legislativi non possono sottrarsi ad essa. Malgrado ciò, la disposizione appare piuttosto blanda, in quanto i cittadini sottopongono «questioni» generiche di rilevante interesse e che gli organi regionali sono obbligati ad adottare «iniziative» e «provvedimenti» per dare attuazione agli esiti della consultazione. Non vi sono garanzie che le questioni sottoposte dal corpo elettorale alla consultazione si traducano in un effettivo provvedimento legislativo positivo. Più che propositivo, il referendum in questione sembra di «indirizzo vincolante»²⁷².

Tutte le leggi regionali e lo Statuto campano prevedono un quorum sia strutturale che funzionale e escludono dall'applicazione dell'istituto particolari materie quali bilancio, tributi, finanza, stato giuridico dei consiglieri e, negli ordinamenti speciali, leggi che disciplinano la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche. Inoltre la proposizione di questo referendum in Campania, richiedendo solo 50.000 sottoscrizioni (contro le 100.000 richieste per quello abrogativo), appare meno gravosa rispetto alla richiesta del referendum abrogativo. Di conseguenza si potrebbe sostenere che i referendum approvativi, con effetti più incisivi e richiedendo meno firme, potrebbero ridurre la proposizione di quesiti manipolativi

271R. LOUVIN, Riforme elettorali in Valle d'Aosta, cit., ivi

272M. OLIVETTI, I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane, cit., p. 758, nt. 241.

che potrebbero, più semplicemente, confluire in una proposta da sottoporre ad approvazione popolare²⁷³.

Come evidenziato, i referendum propositivi-approvativi affidano, in modo più o meno netto, la decisione al corpo elettorale, escludendo gli organi rappresentativi regionali dalla decisione e per questa ragione la loro introduzione potrebbe destare qualche perplessità circa le conseguenze politiche del loro uso ed alla loro compatibilità con il sistema costituzionale.

Sul punto certamente il referendum propositivo-approvativo potrebbe essere strumentalizzato al fine di creare una forte contrapposizione tra il corpo elettorale ed il Consiglio²⁷⁴ se non, nei casi più gravi, un vero e proprio blocco dell'azione di governo. In presenza di una forma di governo presidenziale e di un sistema politico fortemente personalizzato, questo istituto di partecipazione potrebbe essere piegato per assecondare le decisioni, magari fortemente controverse, del Presidente e della sua Giunta²⁷⁵.

Senza dubbio l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare, combinato al referendum, non lasciando alternative agli organi legislativi regionali in merito alla decisione da adottare, dimostra una carica innovativa dirompente, sebbene risulti difficile dire quali effetti potrebbe produrre questo referendum sulla forma di governo regionale dato che, fino ad ora, l'istituto ha trovato poca fortuna e chissà che proprio questa consapevolezza non abbia spinto, in particolare gli estensori dello Statuto campano, ad operare una scelta così ardita²⁷⁶.

273Ibidem.

274M. OLIVETTI, I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane, cit., p. 760.

275F. PASTORE, Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione", in www.leferali.smi.it, n. 2/2009, p. 17

276M. OLIVETTI, I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni

Sulla compatibilità di questi referendum con il sistema costituzionale il discorso è più articolato. In verità già durante la prima stagione statutaria alcune Regioni sperimentarono l'introduzione di tipologie diverse di referendum, anche di tipo approvativo come ad esempio nel progetto del vecchio Statuto del Molise dove veniva previsto un referendum di tipo deliberativo per leggi, regolamenti regionali e provvedimenti di interesse generale della Regione²⁷⁷.

Tuttavia questi tentativi, elaborate in sede di progettazione dei primi statuti regionali, non sono stati recepiti nella redazione definitiva degli Statuti o sono state rimosse a seguito delle critiche sollevate in Parlamento.

La questione relativa all'opportunità di introdurre un tipo di referendum costitutivo, collegato all'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare, fu piuttosto discussa fin dai lavori in Assemblea costituente dove finì per prevalere l'idea che le forme di partecipazione diretta degli elettori fossero un correttivo al sistema rappresentativo²⁷⁸, ma si escluse ogni possibile contributo alternativo o sostitutivo della decisione parlamentare²⁷⁹. In questa prospettiva i referendum costitutivi furono anzi considerati in antitesi con il principio secondo il quale la deliberazione delle leggi spetta unicamente agli organi titolari della funzione legislativa²⁸⁰.

Tuttora le critiche ai referendum approvativi muovono proprio dalla considerazione che questo tipo di deliberazione, in contrasto con i principi generali dell'ordinamento, priva gli organi rappresentativi della funzione normativa allora affidata. In tal senso, i referendum propositivi in oggetto non hanno nulla della

ordinarie italiane, cit., p. 761-762.

277M. DELLA MORTE, Rappresentanza vs. partecipazione?, cit., pp. 200-201.

278G. L. CONTI, La disciplina dei referendum approvativi di cui all'art. 97, cit., pp. 201-202.

279Tosato, Atti II Sottocommissione, Seduta del 21-1-1947.

280Atti II Sottocommissione, Seduta del 22-1-1947, pp. 854-855; cfr.: F.BASSANINI-V. ONIDA, Problemi di diritto regionale, vol. I, cit., pp. 55-58.

"proposta" poichè, se il Consiglio o, ove previsto, la Giunta non recepiscono i contenuti essenziali dell'iniziativa popolare, la decisione è rimessa agli elettori²⁸¹.

I dubbi di costituzionalità secondo alcuni sono meno marcati nel caso del referendum propositivo introdotto nelle Province autonome di Trento e Bolzano in cui al legislatore sembra consentito un certo margine di discrezionalità, essendo tenuto a dare attuazione o «tradurre in legge» l'iniziativa oggetto di referendum propositivo che abbia avuto esito positivo²⁸².

In ogni caso non pare potersi condividere l'idea per cui l'ordinamento costituzionale, fondato sul principio rappresentativo, ammetta referendum che affidano la decisione normativa al corpo elettorale senza che al Consiglio sia consentito di proporre un'alternativa per cui paradossalmente ai cittadini è consentito esprimersi sull'iniziativa di una piccola parte del corpo elettorale, mentre l'organo che rappresenta tutti i cittadini non può proporre un progetto alternativo.

In senso contrario, altra parte della dottrina evidenzia che non si è mai messo in discussione il fatto che le Regioni possano «articolare variamente» «la disciplina relativa alla tipologia dei referendum»²⁸³ e dell'iniziativa legislativa che, come il referendum, rappresenta contenuto essenziale dello Statuto. Le Regioni sono chiamate a disciplinare come ed entro quali limiti i cittadini possano essere coinvolti e nella Costituzione non è possibile rintracciare un principio che imponga di riconoscere la potestà legislativa solo ed esclusivamente al Consiglio. La

281R. Tosi, Regole statutarie in tema di fonti regionali, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 107.

282G. 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, cit., p. 8.

283G. TARLI BARBIERI, Il procedimento legislativo regionale, in *Filangieri, Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, p. 124,

Costituzione attribuisce infatti al Consiglio il ruolo di organo regionale che esercita la funzione legislativa, ma l'art. 123 Cost. riconosce allo Statuto la competenza a disciplinare l'iniziativa legislativa e il referendum che ben possono essere combinati così da riconoscere al corpo elettorale il potere di esprimersi in via diretta con un atto che ha forza normativa di rango primario.

Per queste ragioni va sottolineato che non esiste statuizione che precluda in modo assoluto l'attribuzione al corpo elettorale di una funzione normativa in casi circoscritti e sanciti dallo Statuto. Il Consiglio resta il titolare della funzione legislativa e per tale ragione lo Statuto esclude alcune materie al referendum approvativo, ma non può invece sottrarre nessuna materia al Consiglio per consegnarla in via esclusiva al voto del corpo elettorale²⁸⁴.

Infine va sottolineato che le Regioni e le Province autonome che introducono questo tipo di iniziativa popolare con il successivo referendum non mettono in dubbio la prevalenza del principio rappresentativo, data l'eccezionalità del referendum che è solo successivo ed eventuale a seguito di un'iniziativa legislativa popolare²⁸⁵. Si rischierebbe, al contrario, una violazione del principio rappresentativo se ricorso al referendum divenisse obbligatorio e costante, così da rendere la consultazione popolare il normale canale di decisione politica o se alcune materie fossero, appunto, riservate all'iniziativa popolare. La questione realmente problematica è rappresentata dal coordinamento tra l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'Assemblea regionale e lo svolgimento del referendum approvativo poichè la normativa regionale (provinciale) impedisce che

284V. ONIDA, Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta, cit., pp. 45.

285M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 454.

un qualsiasi intervento normativo possa evitare il ricorso al voto popolare. Se non condividono l'iniziativa popolare, gli organi regionali non possono proporre al corpo elettorale una soluzione alternativa²⁸⁶.

Solo sotto questo profilo pare che il referendum propositivo-approvativo lasci intendere una preferenza per l'istituto di partecipazione popolare rispetto all'iniziativa del Consiglio, proprio perché non prevede il confronto tra due diverse proposte e impone che si debba comunque indire il referendum sulla sola iniziativa popolare²⁸⁷.

In tal senso, l'iniziativa legislativa popolare, collegata allo svolgimento del referendum approvativo, rende la decisione politica una scelta secca tra "sì" e "no" rispondendo solo in modo marginale all'esigenza di maggior partecipazione e pertanto l'allargamento delle forme di partecipazione ad integrazione della rappresentanza politica tradizionale solo forzatamente può trovare compiuta realizzazione nell'adozione dell'istituto referendario che tende a misurare la partecipazione in termini "quantitativi" più che qualitativi.

2.3) L'istruttoria pubblica

A differenza degli strumenti classici dell'intervento dei privati, finora analizzati,

286G. 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, cit., p. 6

287V. ONIDA, Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta, cit., p. 6.

l'istruttoria pubblica rappresenta un istituto nuovo, ispirato dall'esperienza amministrativa locale, che la sola Regione Emilia-Romagna ha adottato nello Statuto, generalizzandone ed ampliandone la portata applicativa.

Introdotta dall'art. 17 dello Statuto emiliano-romagnolo, rappresenta un istituto originale di democrazia partecipativa, che consente un'istruttoria indetta dall'Assemblea, su sua iniziativa o «su richiesta di non meno di cinquemila persone», possa precedere l'adozione del provvedimento legislativo o amministrativo generale. Oltre ai consiglieri regionali ed alla Giunta, l'istruttoria può coinvolgere, eventualmente tramite o con l'assistenza di un esperto, anche associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. L'istruttoria pubblica si svolge in forma di pubblico contraddittorio in più fasi curate da un responsabile del procedimento, scelto dall'Assemblea mentre le risultanze istruttorie devono confluire nella motivazione del procedimento finale.

Per riguarda le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, su cui ci si soffermerà di seguito, lo Statuto rimanda alla legge con l'obbligo di prevedere termini certi per la conclusione di ogni singola fase e dell'intero procedimento.

Con l'istruttoria pubblica emiliano-romagnola il Consiglio, aprendosi alla partecipazione di soggetti privati, interessati all'adozione dell'atto amministrativo o legislativo, è poi tenuto a dare effettivo seguito alla richiesta proveniente da soggetti esterni agli organi regionali. Uno degli aspetti più innovativi della disciplina regionale consiste inoltre nell'equiparazione degli legislativi ai atti amministrativi generali consentendo che entrambi possano allo stesso modo essere

sottoposti a questa forma di procedimento partecipativo in contraddittorio²⁸⁸. Nella esperienza emiliano-romagnola lo svolgimento di istruttorie e inchieste pubbliche era di norma inserito solo nell'ambito del procedimento di adozione di atti amministrativi considerati di rilievo per la comunità di riferimento. Al contrario, con l'istruttoria pubblica lo Statuto emiliano-romagnolo estende questa forma di partecipazione anche alle proposte di atti legislativi presentate al Consiglio, allargando il modello istruttorio-partecipativo, consolidato nel procedimento amministrativo, ad atti normativi .

Dunque, la tendenza, presente in molti Statuti anche in linea di principio, ad estendere le categorie metodologiche tipiche del procedimento amministrativo anche agli atti normativi emerge chiaramente nell'istituto dell'istruttoria pubblica che è positivamente condizionato dall'esperienza amministrativa²⁸⁹.

La scelta della Regione Emilia-Romagna risponde alla necessità, già emersa nell'analisi degli strumenti conoscitivi delle Commissioni, di combinare la funzione conoscitiva, volta ad acquisire elementi istruttori, a quella propriamente partecipativa.

L'introduzione dell'istruttoria pubblica nello Statuto della Regione Emilia-Romagna ha tuttavia incontrato la forte opposizione del Governo che ha impugnato denunciando all'art. 17 la presunta violazione di vari parametri di legittimità costituzionale²⁹⁰, contestando, in particolare, il contrasto di tale disposizione statutaria con l'art. 97 Cost., inquanto dall'applicazione della norma discenderebbe un eccessivo aggravamento delle procedure non compatibile con il principio del

288E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., p. 364.

289A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione nei nuovi Statuti*, cit., pp. 9-10.

290 Sentenza, n. 379 del 2004.

buon andamento della pubblica amministrazione.

La Corte costituzionale tuttavia, non accogliendo tale ricostruzione, ha affermato la legittimità costituzionale della disposizione in oggetto, confermando che l'istruttoria pubblica rappresenta l'introduzione a livello statutario «di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee»²⁹¹, inoltre, la Corte ha osservato che l'istruttoria non comporta affatto né una violazione dei canoni di buona amministrazione, né una lesione del potere legislativo riservato al Consiglio regionale. L'istruttoria pubblica, non essendo affatto finalizzata «ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione», tende invece a «migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti interessati alle diverse politiche pubbliche»²⁹².

Oltre lo Statuto emiliano-romagnolo, che per primo ha sancito la possibilità di avviare l'istruttoria pubblica su proposte di atto normativo, per gli atti amministrativi l'istruttoria pubblica e strumenti analoghi, come le inchieste pubbliche, non rappresentano affatto una novità.

Questi istituti sono inseriti da moltissime Regioni nella legislazione di settore in cui si prevede la possibilità di ricorrere alle istruttorie, soprattutto, in materia di servizi sociali, trasporto e gestione del territorio, o alle inchieste pubbliche, in materia di valutazione di impatto ambientale.

L'attuazione delle inchieste o delle istruttorie non costituisce un obbligo per le

291 Sentenza, n. 379 del 2004, punto 5 del Considerato in diritto.

292 Ibidem.

autorità amministrative procedenti (per esempio nelle procedure di V.I.A. o in materia di pianificazione dei servizi sociali). Di solito sono ammessi all'istruttoria tutti i soggetti portatori di interessi rilevanti non individuali come le associazioni rappresentanti di interessi collettivi, le associazioni di protezione ambientale, i soggetti del terzo settore, tutti i soggetti interessati all'opera²⁹³, oppure, più estesamente, chiunque intenda fornire utili contributi conoscitivi e valutativi riguardanti i possibili effetti dell'intervento progettato²⁹⁴. Contrariamente a queste tendenze però, va rilevato alcune Regioni in modo più restrittivo ammettono solo l'intervento dei soggetti che hanno presentato osservazioni²⁹⁵.

Complessivamente le inchieste pubbliche consistono in audizioni o consultazioni pubbliche, preferibilmente in contraddittorio con il soggetto che propone la realizzazione dell'opera. Le istruttorie, invece, sembrano essere strutturate più come incontri in cui i soggetti interessati coinvolti rappresentano le proprie osservazioni anche con il fine, talvolta chiaramente richiamato dal legislatore, di raggiungere un accordo comune.

Tralasciando alcune differenze piuttosto circoscritte tra i due istituti (su cui si tornerà di seguito), occorre evidenziare come le Regioni, in materia di V.I.A., abbiano accolto il modello dell'inchiesta pubblica, sancito dalle direttive comunitarie (85/337/CEE), molto prima del legislatore statale che, solo con il Testo unico in materia ambientale, ha previsto la possibilità di attivare l'inchiesta

293 L.r. Emilia-Romagna, n. 2 del 2003, «Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali», art. 43.

294 l.r. Marche, n. 7 del 2004, cit, art. 10; l.r. Toscana, n. 10 del 2010, cit, art. 53; l.r. Abruzzo, n- 47 del 1998, «Disciplina della valutazione di impatto ambientale», art. 10.

295 L.r. Veneto, n. 10 del 1999, «Disciplina dei contenuti e delle procedure di valutazione d'impatto ambientale», art. 18. La l.r. Sardegna, n. 40 del 1990, recante «Norme sui rapporti fra i cittadini e l'Amministrazione della Regione Sardegna nello svolgimento dell'attività amministrativa», all'art. 18

pubblica nel procedimento di V.I.A.²⁹⁶.

Inoltre sempre in anticipo rispetto al legislatore statale e recependo alla disciplina comunitaria (dir. 2003/35/CE e dir. 2001/42/CE), le Regioni da tempo riconoscono ampio rilievo alla partecipazione in materia urbanistica e di pianificazione, anche se ricorrono raramente all'inchiesta o all'istruttoria pubblica per questi settori. La necessità di allargare il novero dei partecipanti e di affrancarsi dalle forme di partecipazione essenzialmente scritte, previste della legge n. 241 del 1990, emerge nel coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati²⁹⁷ mediante istituti come la presentazione di osservazioni e opposizioni, l'esame dei documenti preliminari, le conferenze di pianificazione²⁹⁸, o, appunto, le istruttorie pubbliche e le inchieste pubbliche.

Inoltre, sempre in deroga rispetto alla legge statale sul procedimento, alcune Regioni hanno introdotto forme di "pianificazione partecipata" che rendono possibile, principalmente in materia di gestione del territorio, l'ampliamento degli interessi coinvolti, consentendo l'adozione di una decisione maggiormente condivisa²⁹⁹. Nell'ordinamento delle Regioni, pur nella diversità degli istituti scelti, emerge la tendenza ad coinvolgere nei processi partecipativi la generalità dei soggetti interessati con riferimento ad uno specifico territorio, a prescindere dalla titolarità di una specifica posizione giuridica soggettiva³⁰⁰.

296G. MANFREDI, Inadempimenti nell'attuazione della valutazione di impatto ambientale, in *Urbanistica e appalti*, 2001, p. 843 ss;

297M. CIANCAGLINI, L'applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio, in F. Bortolotti-C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, cit, pp. 304-305.

298Questo strumento consente l'esame della bozza di piano che può essere sottoposta alla concertazione (con le associazioni che rappresentano gli interessi coinvolti e gli interessi diffusi), oppure, consente la presentazione di osservazioni o opposizioni.

299l.r. Campania n. 13 del 2008; l.r. Lombardia, n. 12 del 2005; l.r. Calabria, n. 19 del 2002, poi modificata dalla l.r. n. 14 del 2006,

300 M. CIANCAGLINI, L'applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio, cit., p. 298.

Le inchieste pubbliche e gli istituti simili, previsti nell'ambito delle procedure di V.I.A., V.A.S. e di pianificazione urbanistica, consentendo la partecipazione di tutti i soggetti interessati, costituiscono oggi la forma più inclusiva di partecipazione alla decisione.

Nell'analisi fin qui condotta, è emerso come le istruttorie pubbliche e le inchieste pubbliche vengono spesso utilizzati indistintamente dalle Regioni all'ambito di procedure analoghe di pianificazione o di altre procedure simili). A questo punto si rende però necessaria qualche precisazione, non solo terminologica, sull'applicazione di tali forme di partecipazione. Prevalentemente la disciplina regionale prevede che lo svolgimento dell'inchiesta pubblica avvenga sotto la direzione di un organo imparziale che presiede il procedimento³⁰¹. Ad esempio si può prevedere la creazione di un comitato di esperti per l'inchiesta pubblica³⁰², o ancora, il Sindaco di uno dei Comuni interessati può richiedere che il presidente della commissione V.I.A. si occupi di disporre e seguire l'inchiesta pubblica³⁰³.

Sebbene non sia possibile distinguere in modo assai netto tra «inchieste» e «istruttorie», l'inchiesta pubblica sembra conservare un carattere «simil processuale» che, invece, non caratterizza l'istruttoria pubblica³⁰⁴. L'inchiesta pubblica è volta a soddisfare specifiche esigenze di inclusione nell'ambito di procedure che incidono in settori che richiedono la partecipazione delle collettività interessate e un accesso diffuso alle informazioni³⁰⁵. La normativa regionale tenta quindi di preservare i caratteri propri dell'inchiesta pubblica garantendo la terzietà

301M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed.; Giuffrè, Milano, 1993, II, p. 493; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, IX ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 451;

302Ad. es.: l.r. Basilicata, n. 47 del 1998, cit., art. 10, comma 4.

303L.r. Veneto, n. 10 del 1999, cit., art. 18, comma 4.

304L'espressione tra virgolette è di L. CASINI, *L'inchiesta pubblica*, cit., ivi.

305Ibidem.

dell'organo che la presiede e la possibilità di intervenire non solo attraverso osservazioni scritte, ma anche mediante consultazioni orali³⁰⁶.

La normativa regionale, di norma, attribuisce agli Enti locali la possibilità di indire istruttorie pubbliche in materie particolarmente "sensibili" che coinvolgono una pluralità di interessi pubblici contrastanti e richiede di interessare i rappresentanti del terzo settore, i sindacati, le associazioni di tutela degli utenti e del territorio di riferimento e tutti i cittadini interessati. Ad ogni modo tra i soggetti che partecipano all'istruttoria, rappresentanti delle istituzioni e cittadini o residenti, non vi sono ruoli e livelli differenti poiché tutti sono chiamati a collaborare per definire una proposta normativa, o amministrativa, condivisa³⁰⁷. Perciò sotto questo aspetto l'istruttoria introduce un metodo partecipato di discussione che consente, appunto, di rappresentare tutte le posizioni dei soggetti interessati a qualsiasi titolo alla decisione. Essa sembra strutturata, proprio per includere nel processo decisionale tutti i soggetti interessati all'adozione di determinate decisioni politiche, a partire dal livello locale. Del resto non è un caso che le Regioni in cui si comincia a d introdurre l'istruttoria pubblica siano proprio quelle in cui gli Enti locali hanno in passato sperimentato e disciplinato l'istituto in oggetto.

Le Regioni che decidono di adottare l'istruttoria pubblica, o soluzioni simili, sembrano pertanto intenzionate a definire un proprio metodo partecipativo che pone al centro del processo decisionale il confronto tra tutte le parti sociali interessate, anche in assenza di una posizione qualificata, come avviene, invece, per le tradizionali forme di partecipazione amministrativa, e che potrebbe essere in

306L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, cit., p. 111.

307L. CASINI, *L'inchiesta pubblica*, cit., p. 84.

grado di incidere sul livello di responsabilità delle istituzioni, chiamate a decidere e soprattutto a motivare la propria decisione.

2.4) Consultazioni, audizioni e indagini conoscitive

Quasi in tutti gli Statuti è prevista per le Commissioni consiliari la possibilità di disporre audizioni³⁰⁸, consultazioni³⁰⁹, indagini conoscitive³¹⁰, o, più in generale, forme di ascolto e di coinvolgimento o adeguate forme di raccordo del Consiglio con le organizzazioni della società civile³¹¹. Le terminologie vengono utilizzati in modo talvolta poco preciso ma tendenzialmente le indagini conoscitive possono essere definite come gli strumenti che mirano ad acquisire informazioni e documenti utili allo svolgimento delle attività regionali, senza sostanzialmente distinguere questa attività, nè i suoi destinatari, rispetto a quella dell'audizione³¹².

Il termine audizione, utilizzato genericamente, trova quindi applicazione non solo con riferimento a soggetti istituzionali, ma ad una pluralità indistinta di «persone» o «soggetti esterni». Del resto la disciplina regionale sotto questo profilo si differenzia sensibilmente da quella parlamentare in cui i due termini, indagine conoscitiva e audizione, hanno una portata ben distinta. L'indagine conoscitiva,

308 Abruzzo, art. 23, comma 3; Marche, art. 23, comma 4; Piemonte, art. 32, commi 1 e 2; Emilia-Romagna, art. 28, comma 6; Lazio, art. 33, comma 6; Umbria, art. 53, comma 6; Lombardia, art. 18, comma 6.

309 Umbria, art. 53 comma 6; Lombardia, art. 18, comma 6.

310 Lazio, art. 33, comma 6 e 35, comma 1 14° Puglia, artt. 13, comma 1 e 14, comma 3.

311 Marche, art. 39, comma 2.

312 E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., p. 363.

rappresenta uno strumento conoscitivo che, analogamente al modello delle *hearings*, permette alla Commissione parlamentare di invitare qualsiasi persona estranea al Parlamento utile all'indagine (art. 144 regolamento della Camera dei Deputati); si tratta, dunque, di uno strumento compatibile con tutti i settori della società³¹³. L'audizione, consente, invece, alla Commissione di ascoltare solo i dirigenti e gli amministratori delle amministrazioni centrali o degli enti o comunque soggetti sottoposti al controllo ministeriale.

Nella legislazione regionale questa distinzione non emerge e, in particolare, il concetto di audizione viene adoperato per indicare che le Commissioni possono svolgere audizioni tanto di «rappresentanti di enti locali di organizzazioni imprenditoriali e sindacali e di associazioni»³¹⁴ e di «soggetti esterni»³¹⁵ quanto dei soggetti di autonomia locale, funzionale e sociale³¹⁶. In tal senso, audizioni e consultazioni sono strettamente finalizzate allo svolgimento della funzione legislativa, mentre le indagini conoscitive non necessariamente sono inserite all'interno del procedimento legislativo, potendo riguardare anche lo svolgimento di altre attività conoscitive e di controllo del Consiglio. Sotto quest'ultimo profilo, le indagini non si distinguono sensibilmente dalle inchieste regionali che i Consigli e le Commissioni possono attivare richiamando il modello delle *hearings*³¹⁷.

Le audizioni e le consultazioni costituiscono forme di partecipazione a carattere procedimentale che incidono sulla fase istruttoria: esse sono una «parentesi» nel percorso procedimentale che si svolge in seno alla Commissione e che, aprendo

313 A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 331-333

314 St. Lazio, art. 33, comma 6.

315 St. Marche, art. 23, comma 4 e similmente St. Liguria, art. 26, 6 comma.

316 St. Lombardia, art. 18, comma 6.

317 V. ONIDA, voce *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 5

l'organo legislativo verso l'esterno, risultano più utilizzate rispetto alle indagini conoscitive che, invece, sono considerate come procedimento isolato, attivato in modo indipendente rispetto al procedimento legislativo³¹⁸.

Mentre gli istituti finora analizzati prevedono forme di partecipazione *ex ante*, questi strumenti conoscitivi diventano tasselli propri della fase dell'istruttoria e di definizione del contenuto normativo consentendo ai soggetti di partecipare, rappresentando interessi specifici nel procedimento, secondo dinamiche proprie della dottrina amministrativistica³¹⁹.

Nel procedimento di formazione dell'atto normativo regionale possono intervenire diversi attori istituzionali e sociali poichè il procedimento legislativo regionale conosce un'«apertura» che non si ritrova nelle Commissioni parlamentari.

Gli Statuti di prima generazione hanno accentuato le novità contenute nei regolamenti parlamentari del 1971, ammettendo che le Commissioni consiliari potessero entrare in rapporto diretto con i soggetti pubblici o privati operanti sul territorio. In questo senso gli strumenti conoscitivi delle Commissioni consiliari svolgono una funzione non solo conoscitivama conoscitiva-partecipativa.

Infatti la significativa prevalenza dell'iniziativa legislativa della Giunta e la netta centralità assunta dell'esecutivo regionale, anche nell'esercizio della funzione legislativa, ha lasciato al Consiglio una funzione solo residuale di «allargamento della partecipazione e della dialettica» tra le forze politiche mediante il coinvolgimento nel procedimento legislativo delle rappresentanze sociali e delle minoranze³²⁰.

318 E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., p. 353.

319 A. MELONCELLI, *Statuti regionali e partecipazione: linee di una normativa*, in *Foro amm.*, 1978., p. 491.

320 V. ONLDA, voce *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, cit., p. 6; L. PEGORARO, *L'attività conoscitiva*

Questi strumenti non incarnano una semplice forma di impulso dell'attività normativa (come l'iniziativa legislativa) né una forma di "controllo" successivo (come il referendum abrogativo), ma sono in grado di incidere sulle modalità di esercizio della funzione normativa. In particolare l'obbligatorietà dell'uso degli strumenti conoscitivi, e il collegamento tra l'attivazione di questi strumenti e la motivazione dell'atto potrebbero influenzare in modo significativo sia l'esercizio della funzione normativa sia la forma di governo, contribuendo a rafforzare la centralità del Consiglio nel rapporto tra istituzioni e società regionale. D'altra parte, tra gli anni Settanta e Ottanta del Ventesimo secolo, i Consigli regionali, a differenza del Parlamento, con l'introduzione di questi strumenti conoscitivi hanno realmente assunto il ruolo di «cerniera tra le istituzioni e la società»³²¹. Ora si tratta di valutare se le disposizioni statutarie e regolamentari siano effettivamente in grado di fornire un sostegno adeguato al recupero di questa capacità di «apertura» del Consiglio.

Nella complessa trama di norme statutarie e regolamentari aventi ad oggetto consultazioni ed audizioni, si rende opportuno soffermarsi su alcuni punti fondamentali quali l'individuazione dei soggetti che possono essere consultati, le caratteristiche dello svolgimento della consultazione e le conseguenze dell'attuazione degli strumenti conoscitivi.

Tra i soggetti che, di norma, possono essere consultati rientrano le organizzazioni imprenditoriali, sindacali e di categoria³²², le associazioni, le istituzioni scientifiche

delle Regioni, cit., p. 71.

321L. PEGORARO, La parabola delle hearings regionali: dalla partecipazione al lobbying, in G. de Vezgottini (a cura di), Le inchieste delle assemblee parlamentari, Maggioli, Rimini, 1985, pp. 275-276

322 Lazio, art. 33, comma 6; Piemonte, art. 32, comma 1; Lombardia, 18, comma 6; art. 60, comma 1, regolamento interno del Consiglio regionale del Lazio (di seguito reg. cons.); reg. cons. Piemonte, art. 41; reg. cons. Valle D'Aosta, art. 25, comma 1.

e gli altri organismi sociali³²³. Le Commissioni possono richiedere anche l'intervento degli assessori, dei titolari degli uffici della Regione e, su parere del Presidente del Consiglio regionale, degli amministratori e dei dirigenti degli enti e delle aziende dipendenti riguardo a materie e atti di propria competenza. Genericamente, i regolamenti consiliari specificano che possono essere consultate «rappresentanze», «articolazioni» della società civile³²⁴, «rappresentanti di enti ed associazioni o persone competenti nella materia»³²⁵ oggetto della decisione o «organizzazioni sociali e singoli cittadini»³²⁶.

Solo la Toscana, invece, precisa che, su richiesta degli interessati, possono essere consultati anche i semplici «residenti», mentre l'Umbria garantisce che la consultazione dei «soggetti interessati» è presente in tutte le fasi dei procedimenti sia amministrativi che normativi.

Sempre sotto il profilo soggettivo, il Piemonte amplia il novero dei soggetti che possono essere consultati prevedendo che possano essere consultati dalla «Regione» «particolari categorie o settori della popolazione», compresi i giovani non ancora elettori, purché ultrasedicenni (art. 86) ma la normativa risulta piuttosto generica poiché riconosce alla «Regione», e non al Consiglio attraverso le Commissioni, la potere di consultare i soggetti indicati. Ciò comporta che la disposizione interessa anche o, forse, soprattutto la Giunta o, addirittura, i singoli assessori. Inoltre, considerando che le categorie di soggetti da consultare sono quelle degli «interessati» al provvedimento, la funzione consultiva potrebbe acquisire una valenza concertativa. Del resto, questa disposizione non appare nel

323 Piemonte, art. 32, comma 1.

324 Reg. cons. Basilicata, art. 29, comma 2; reg. cons. Calabria, art. 117, comma 1

325 Reg. cons. Emilia-Romagna, art. 44, comma 1.

326 Reg. cons. Toscana, art. 72, comma 1 St.; art. 48

regolamento interno del Consiglio forse a dimostrazione del fatto che essa è stata intesa come forma di apertura di altri organi regionali: la Giunta, gli assessori, le consulte regionali.

L'esigenza di rafforzare il ruolo del Consiglio ha spinto molti Statuti e la maggior parte dei regolamenti interni del Consiglio a prevedere l'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di membro delle Commissioni permanenti³²⁷. L'effetto sulle attività conoscitive delle Commissioni che può derivare da questa limitazione è certamente positivo poiché accentua la funzione originaria dell'istituto, come forma di collegamento con la società civile, limitando, invece, i rischi di una strumentalizzazione politica.

Più complessa risulta la disciplina prevista dallo Statuto emiliano-romagnolo (art. 19) che ha introdotto la costituzione di un albo generale delle associazioni, articolato per singole Commissioni assembleari che facciano richiesta di partecipare all'attività regionale e di un protocollo di consultazione predisposto dall'Assemblea. Si cerca così di conferire stabilità al rapporto tra Commissioni e organizzazioni dei cittadini senza alterare la «parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi» (art. 19, comma 1). Nello stessa direzione la Regione Abruzzo dispone (art. 12, comma 3) la creazione di un albo regionale della partecipazione e la costituzione di Consulte Tematiche costituite dai soggetti che vi sono iscritti, malgrado, per ora la disposizione sia rimasta a livello di dichiarazione di principio³²⁸.

327St. Calabria, art. 28, comma 3; St. Lazio, art. 32, comma 3 e 5. Inoltre si vedano: reg. cons. Lazio, art. 14, collima 4; reg. cons. Basilicata, art. 20, comma 5; reg. cons. Friuli Venezia Giulia, art. 26, comma 2; reg. cons. Liguria, art. 21, comma 3; reg. cons. Marche, art. 10; reg. cons. Piemonte, art. 23, comma 1; reg. cons. Valle D'Aosta, art. 20, comma 4. Sul punto: T. MARTINES-A, RUGGERI-C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, citi, p. 55.

328 A. MORRONE, Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005,

La normativa dello Statuto emiliano-romagnolo, senza distinguere le associazioni in base all'interesse rappresentato, le individua per singola Commissione in base alla loro stessa richiesta, predisponendo un protocollo di consultazione. La disciplina contenuta nello Statuto emiliano-romagnolo tenta di creare un canale stabile tra il Consiglio e le associazioni private e soprattutto di superare l'occasionalità delle consultazioni³²⁹. Proprio per questo motivo l'art. 19 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna è stato impugnato dal Governo contestando il contrasto di tale disposizione rispetto al principio dell'autonomia del Consiglio regionale di cui all'art. 121 della Costituzione. La norma in oggetto, ammettendo la possibilità per ogni associazione che ne faccia richiesta di prendere parte al procedimento legislativo, violerebbe il principio di rappresentanza democratica regionale che si articola nella dialettica tra maggioranza e opposizione interna al Consiglio. Pertanto, secondo il Governo, una simile disposizione potrebbe produrre un'alterazione del sistema di democrazia rappresentativa nonché del ruolo dei partiti politici in seno all'Assemblea³³⁰.

La Corte costituzionale non ha accolto questa ricostruzione e, invece, ha affermato la norma statutaria, introducendo la possibilità per gli organi consiliari di consultare i soggetti associativi, portatori finalità di interesse generale e che partecipano alle fasi preliminari del procedimento legislativo e alla definizione dell'indirizzo politico programmatico della Regione, è pienamente legittima.

Difatti, sostiene la Corte costituzionale, la disposizione si limita ad introdurre procedure unicamente rivolte a «cercare di garantire (in termini più sostanziali che

p. 35 ss.

329 P.L. PETRILLO, *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 393-394.

330 A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti*, citi, p. 11.

in passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari». Da tale previsione statutaria non può discendere alcuna lesione dell'autonomia degli organi rappresentativi e altresì «il ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile» secondo una prassi, tra l'altro, già diffusa a livello regionale³³¹.

In generale emerge piuttosto chiaramente la necessità dar vita a forme di apertura e informazione da parte del Consiglio al fine di colmare la distanza di questo organo rispetto alla comunità regionale. In questa direzione si inserisce un fenomeno ulteriore e per alcuni aspetti differente: la tendenza a costituire nuove Commissioni con incarichi specifici. L'esigenza di recuperare il ruolo delle Assemblee legislative regionali come sedi in cui manifestare³³² le istanze della società civile ha spinto a creare Commissioni con funzioni particolari. Per tale ragione, spesso, gli Statuti regionali costituiscono il Consiglio delle autonomie locali presso il Consiglio e creano diverse Commissioni consiliari (ad es: la Commissione pari opportunità, la conferenza permanente delle autonomie sociali, la Commissione permanente programmazione e bilancio) nel tentativo di dare vita a «nuovi canali di dialogo fra istituzioni e società», creando un canale permanente di confronto con la collettività regionale³³³. Mediante questi organismi le Regioni

331 Corte costituzionale, Sentenza n. 379 del 2004, punto 6 del Considerato in diritto. Sul punto: M. PICCHI, Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile, cit., pp. 311-312.

332 M. CARLI, Il Consiglio regionale nel nuovo Statuto della regione Toscana, in www.federalismi.it, n. 7/2007.

333 M. CARLI, Il Consiglio regionale nel nuovo Statuto della regione Toscana, cit., si riferisce allo Statuto della Regione Toscana ma moltissimi statuti prevedono la creazione di Commissioni consiliari come la Commissione pari opportunità (Abruzzo, art. 81; Emilia-Romagna, Art. 41) la Commissione per il bilancio (Piemonte, art. 34) o difensore civico (Abruzzo art. 82; Piemonte art. 90; Emilia-Romagna art. 70).

cercano di definire uno stabile sistema di raccordo tra gli interessi della comunità e gli enti regionali al di fuori dei tradizionali canali rappresentativi³³⁴.

Per quanto riguarda i meccanismi di svolgimento dell'attività conoscitiva del Consiglio, quasi tutti gli Statuti e i relativi regolamenti prevedono che le consultazioni e le indagini siano adottate dalla Commissione per ottenere, con l'intervento di soggetti individuati, informazioni e documenti utili nella fase istruttoria di definizione del contenuto dell'atto.

Anche i regolamenti interni dei Consigli tendono ad affidare la definizione dei modi e dei tempi della consultazione alle Commissioni medesime che si possono attivare, generalmente, in relazione a singoli progetti di legge, di regolamento o ad atti amministrativi di carattere generale. Molti regolamenti consiliari interni riconoscono inoltre alle Commissioni la possibilità di effettuare consultazioni e sopralluoghi fuori sede anche delegando alcuni propri componenti previa comunicazione o autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza³³⁵.

In generale spetta alle Commissioni la decisione circa l'attivazione, utilizzando i propri strumenti conoscitivi, ma in alcune Regioni, invece, è attribuito un vero e proprio obbligo di procedere alle consultazioni, oppure, il diritto dei cittadini di far pervenire osservazioni e proposte al Consiglio.

Complessivamente dall'analisi di Statuti e regolamenti consiliari, si evidenzia come gli strumenti conoscitivi rispondano ad una funzione differenziata: in alcune Regioni sono strumentali alla partecipazione e attivabili da parte dei cittadini, in altre, incarnano un potere esercitabile a discrezione dalle Commissioni consiliari.

334 A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., p. 14.

335M. OLIVETTI, nuovi organi regionali "non necessari", cit., p.317.

La prima soluzione, nell'ottica di una riqualificazione delle funzioni consiliari, sembra preferibile e, anzi, sarebbe stata interessante una diffusione dell'obbligatorietà della consultazione, magari per materie specifiche e sarebbe stato altresì auspicabile un collegamento più significativo con la vera e propria motivazione dell'atto normativo, su cui ci si soffermerà di seguito. Questi elementi, infatti, avrebbero rafforzato il carattere partecipativo dei poteri conoscitivi del Consiglio, riducendo, al contrario, la tendenza ad utilizzare gli strumenti conoscitivi come semplice potere acquisitivo delle Commissioni³³⁶.

3) Gli istituti di partecipazione espressione del diritto all'informazione

In tutti gli ordinamenti democratici il corretto funzionamento della democrazia richiede necessariamente una legittimazione fondata sul voto, nonché forme di controllo e di indirizzo dell'esercizio del potere politico che siano esterne rispetto al circuito rappresentativo³³⁷. Tali forme di intervento sono spesso originate da un atteggiamento di opposizione e contestazione delle scelte degli organi rappresentativi e costituiscono, quindi, un aspetto fondamentale del processo democratico.

In modo particolare là dove, come nell'ordinamento regionale, l'esercizio del diritto

336T. MARTINES-A, RUGGERI-C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, citi, p. 69.

337 G. PASQUINO, Democrazia, elezioni, partiti, cit., in part. p. 13.

di voto è limitato all'investitura personale del vertice dell'esecutivo, sempre meno dipendente dal Consiglio³³⁸, si avverte maggiormente a sperimentare nuovi strumenti di controllo e di impulso delle decisioni politiche al fine di recuperare spazi di legittimazione democratica.

Del resto, la scarsa rappresentatività delle Assemblee legislative e l'aumento delle competenze degli esecutivi sono sempre più spesso accompagnati, non solo a livello regionale e non solo in Italia, dal tentativo di estensione di nuove forme di partecipazione³³⁹. L'obiettivo debolezza dei sistemi di governo, caratterizzati da uno squilibrio verso un esecutivo legittimato unicamente dal momento elettorale, spinge le democrazie moderne ad assumere caratteri di inclusività³⁴⁰, ovvero, a sperimentare forme di partecipazione dei cittadini nell'adozione di decisioni specifiche.

La crisi di legittimazione dei governanti e dei governati, mostra che la democrazia non si esaurisce nel solo momento del voto e che, invece, risulta sempre più urgente costruire momenti di confronto in modo da adottare decisioni effettivamente legittimate³⁴¹. La difficoltà di individuare «chi e cosa» rappresentare nelle Assemblee rafforza l'esigenza del dialogo pubblico e rende non più procrastinabile integrazione dei meccanismi partecipativi all'interno del sistema rappresentativo³⁴².

L'analisi dei prossimi paragrafi degli istituti, che si è ritenuto di accomunare per la loro intrinseca funzione di impulso delle attività istituzionali, intende rimarcare

338 L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 192 e ss.

339 *Ibidem*

340 G. PASQUINO, *Democrazia, elezioni, partiti*, cit., in part. p. 23.

341 M. LUCIANI, *paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, cit., ivi.

342 G. PASQUINO, *Democrazia, elezioni, partiti*, cit., in part. pp. 22-23

proprio le criticità e le potenzialità di tali istituti rispetto alle attuali esigenze partecipative. Si tratta di modelli di partecipazione diversi, ma uniti dal comune intendo di indurre i soggetti pubblici ad adottare una determinata decisione e che, a differenza dell'istituto referendario, non richiedono il ricorso al voto e non attribuiscono la decisione direttamente al corpo elettorale.

L'attenzione si soffermerà dunque sulla petizione e la partecipazione alle decisioni di bilancio evidenziando la loro funzione di impulso.

Infatti, anche il bilancio partecipato, così come sperimentato in Italia, riesce nell'intento di influenzare l'adozione di decisioni che restano in capo alla Giunta e alla Commissione di bilancio. Inoltre, in via preliminare, si porrà l'attenzione sull'importanza dell'informazione che, pur costituendo il presupposto di ogni attività partecipativa, sembra qui assumere un ruolo imprescindibile rispetto all'esercizio della funzione di indirizzo e impulso.

Alcuni strumenti partecipativi analizzati non sviluppano il principio deliberativo, tuttavia la loro illustrazione risulta utile in considerazione della funzione di indirizzo che essi assolvono comunque. Altri strumenti, invece, tendono verso il modello deliberativo e rappresentano un utile esempio di come le prassi deliberative possano trovare spazio anche all'ambito delle istituzioni rappresentative.

In definitiva, se il principio deliberativo può diventare "metodo" di decisione pubblica, occorre allora interrogarsi sulle forme esso possa assumere rispetto ai tradizionali luoghi della rappresentanza politica classica, nella fase di impulso della decisione.

In questo senso il diritto all'informazione è certamente un presupposto

imprescindibile al fine di incrementare la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni pubbliche e al controllo delle politiche adottate dal legislatore pubblico.

Nella maggior parte dei nuovi Statuti regionali il diritto all'informazione è sancito addirittura in termini di presupposto della partecipazione e anzi di presupposto dell'esercizio della partecipazione³⁴³.

La disciplina delle disposizioni in materia di informazione negli Statuti regionali non è omogenea; in alcuni l'informazione e la partecipazione sono ricondotte ad un'unica disposizione³⁴⁴, in altri, al contrario, l'informazione è oggetto di una specifica norma che precede o segue la disciplina sulla partecipazione³⁴⁵. Ci sono anche Statuti che, invece, innalzano l'informazione ad obiettivo dell'ordinamento regionale e, perciò, si riferiscono ad essa nella parte dello Statuto dedicata ai principi³⁴⁶, altri, al contrario, con una duplice previsione inseriscono l'informazione sia nella parte dedicata ai principi e obiettivi della Regione sia nella disciplina dei diritti di partecipazione³⁴⁷.

Gli Statuti configurano l'attività informativa come un dovere per le istituzioni regionali che sono obbligate a fornire informazioni sulle attività delle istituzioni regionali così da rendere possibile la determinazione della volontà individuale e collettiva³⁴⁸. Dal punto di vista soggettivo, si rimanda naturalmente al profilo

343 Abruzzo, art. 5, comma 2.

344 St. Marche, art. 39; St. Campania, art. 11.

345 St. Molise, art. 10; St. Puglia, art. 14; St. Calabria, art. 9; St. Umbria, art. 21; St. Emilia-Romagna, art. 14. Sul punto, E. PREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., p. 342.

346 Lo Statuto della Lombardia fa riferimento all'informazione al Titolo dedicato agli «Elementi qualificanti della Regione», art. 2, comma 4, lett. p).

347 St. Molise, art. 9; St. Toscana, art. 4, comma i lett. a) e z).

348 ad es.: St. Abruzzo, art. 12, comma 4; St. Marche, art. 39; St. Toscana, art. 73; St. Umbria, art. 21; St. Campania, art. 11; St. Lombardia, art. 2, comma 4 lett. p). Sul punto nello specifico: R. BIFULCO-E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, cit, p. 263;

"passivo" della libertà di manifestazione del pensiero che corrisponde, appunto, al diritto a ricevere le informazioni³⁴⁹. Solo pochi Statuti, in particolare quello calabrese e pugliese, non si limitano solo a costruire l'informazione come un dovere delle istituzioni di fornire le informazioni, ma sottolineano anche l'aspetto del diritto all'informazione intesa come possibilità per le istituzioni regionali di raccogliere informazioni sulle istanze e i bisogni della collettività utili ad acquisire una «migliore conoscenza dei bisogni dei cittadini e delle esigenze sociali per il miglioramento dei servizi e delle prestazioni»³⁵⁰.

Il diritto all'informazione ha ad oggetto l'attività istituzionale regionale, ovvero, più specificatamente, l'«attività politica, legislativa ed amministrativa» (art. 14, comma 3 St. Emilia-Romagna). Lo Statuto umbro precisa che l'oggetto dell'attività informativa è costituito dall'attività degli organi e degli uffici regionali, nonché degli enti ed organismi regionali dipendenti, controllati o partecipati (art. 21). L'attività di informazione, quindi, riguarda l'attività istituzionale regionale, ma talvolta viene estesa, più precisamente, anche alla trasmissione, a richiesta o d'ufficio, di notizie a soggetti determinati o determinabili in relazione a procedimenti che sono in corso o che devono essere intrapresi³⁵¹. In questo secondo caso l'informazione rappresenta una condizione per la partecipazione ad alcune tipologie di atti, come programmi, piani e decisioni di competenza regionale in cui si intende valorizzare la partecipazione³⁵².

349 A. VALASTRO, Art. 21, cit., p. 456.

350 St. Puglia, art. 14, comma 2. Si veda anche lo St. Calabria, art. 9, comma 2.

351 C. MIGNONE, La partecipazione popolare, in Quaderni reg., 2005, in part. p. 652, l'A. distingue l'informazione in «macro-informazione» e «micro-informazione», «la prima consiste nel rendere edotto il pubblico circa l'attività delle amministrazioni su temi di interesse generale; la seconda nel trasmettere notizie, d'ufficio o a richiesta, a soggetti determinati o determinabili, soprattutto con riguardo a procedimento che si vogliono iniziare o a procedimenti già in corso».

352 L. BIANCHI, Art. 73, in P. Caretti-M. Carli-E. Rossi (a cura di), Statuto della Regione Toscana. Commentario, cit. p. 389.

È peculiare la disposizione dello Statuto pugliese che riconosce i cittadini un diritto di essere informati in determinate materie quali «condizioni e qualità dell'ambiente», «rischi per la salute derivanti dall'esercizio di attività economiche o dall'esecuzione di opere pubbliche o private e, in generale, su ogni situazione di pericolo che possa loro derivare da attività incidenti sul territorio» (art. 14, comma 2).

Nell'attribuire il diritto all'informazione la maggioranza degli Statuti si limita a fornire indicazioni di carattere molto generale che implicano un rinvio alla legge per la concreta individuazione delle modalità di attuazione³⁵³.

Un' eccezione è costituita dallo Statuto dell'Emilia-Romagna che non solo riconosce il diritto ad un'informazione plurale, ma indica anche gli strumenti per assicurare la massima trasparenza e circolazione delle informazioni: la pubblicazione di ogni atto normativo regionale; il ricorso a strumenti di informazione e di comunicazione come quelli radio-televisivi e la carta stampata; gli incontri diretti degli organi regionali con i residenti singoli o associati e, infine, l'impiego di strumenti di comunicazione telematica (art. 14)³⁵⁴. Lo Statuto della Regione Lazio cosituisce, invece, all'interno del Consiglio, una Commissione permanente di indagine sul pluralismo dell'informazione, presieduta da un consigliere dell'opposizione, con l'incarico di svolgere funzioni di monitoraggio e di vigilanza sulle attività di informazione istituzionale della Regione, sulle attività di propaganda elettorale per il rinnovo del Consiglio regionale e sulla completezza dell'informazione resa dal servizio radiotelevisivo pubblico regionale (art. 34)³⁵⁵.

353 St. Basilicata, art. 3, comma 1 lett. d); St. Piemonte, art. 12; St. Calabria, art. 9; St. Puglia, art. 14; St. Toscana, art. 4, comma 1, lett b); St. Campania, art. 11.

354 Sul punto M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia Romagna*, cit., p. 27.

355 M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 302 ss.

Diversi regolamenti consiliari interni dedicano attenzione particolare al diritto di informazione dei cittadini, talvolta, ricollegandolo esplicitamente alla partecipazione popolare. In particolare il reg. cons. Piemonte stabilisce che l'informazione che il Consiglio regionale fornisce ai cittadini sui programmi, le decisioni, le proposte e gli atti inerenti alle proprie funzioni, riguarda «ogni aspetto dell'attività regionale la cui conoscenza preventiva o successiva possa contribuire a rendere effettiva la partecipazione» (art. 94, comma 1). Affinchè l'informazione costituisca effettivamente il presupposto della partecipazione dovrà avere i caratteri di «tempestività, chiarezza, completezza e continuità»³⁵⁶ e, in particolare, il reg. cons. Piemonte dedica l'art. 101, rubricato «obiettività dell'informazione», a specificare ulteriormente che l'Ufficio di Presidenza è appunto responsabile e garante di una completa e obiettiva informazione.

I regolamenti consiliari di norma attribuiscono all'Ufficio di presidenza l'incarico di curare la conoscenza dell'attività del Consiglio attraverso: gli incontri con le associazioni e i gruppi sociali, la pubblicazione di un periodico di informazione sull'attività consiliare (Toscana art. 130; art. 95 reg. cons. Piemonte), le conferenze, la pubblicazione del calendario dei lavori (reg. cons. Piemonte, art. 95).

Il reg. cons. Lazio puntualizza che all'Ufficio di Presidenza è affidato il compito di inviare le proposte, relative a iniziative politiche, legislative ed amministrative, «agli enti locali, alle organizzazioni sindacali dei lavoratori ed agli altri organismi sociali che, direttamente, possano avervi interesse» (art. 108, comma 2).

Inoltre il reg. cons. dell'Emilia-Romagna assegna all'Ufficio di Presidenza il compito di disciplinare anche l'eventuale diffusione in diretta radiofonica,

³⁵⁶ Reg. cons. Piemonte, art. 94, comma 3 e reg. cons. Emilia-Romagna, art. 40.

televisiva o telematica dei lavori dell'Assemblea e sottolinea la necessità di implementare l'uso del sito web dell'Assemblea (art. 40, collima 2)³⁵⁷.

Da questo sintetico *excursus* si comprende che, andando oltre le dichiarazioni di principio, in realtà, gli strumenti effettivamente adoperati per garantire un'informazione plurale sono piuttosto limitati, anche se negli Statuti sembra assimilata l'idea, non esplicita in Costituzione, che il diritto all'informazione possa essere garantito solo per mezzo di un intervento attivo delle istituzioni che consentano agli individui di avere accesso in modo semplice e completo all'informazione e ai mezzi di comunicazione³⁵⁸. In tal senso i nuovi Statuti dimostrano la consapevolezza dell'esistenza di un'intima relazione tra il diritto all'informazione e il dovere del soggetto pubblico di predisporre le condizioni per rendere effettivo tale diritto.

3.1) La petizione e l'interrogazione.

La petizione è l'istituto attraverso il quale i cittadini, residenti ma anche, in alcuni casi, gli enti locali possono sollecitare gli organi regionali, in particolare il Consiglio, ad adottare un determinato provvedimento di competenza regionale, oppure, possono ottenere informazioni ed esporre questioni di comune necessità.

357 Similmente art. 137, comma 4, reg. cons. Calabria; art. 76, comma 1, reg. cons. Liguria.

358 V. CRISAFULLI, Problemativa della «libertà d'informazione», in *Il Politico*, 1964, p. 285 ss. e in part. pp. 298-301. L'A, mette in relazione l'interesse pubblico all'informazione con il «dovere» negativo dello Stato (di non frapporre ostacoli alla libera diffusione delle notizie) e un dovere «positivo» (di predisporre facilitazioni materiali ed economiche al fine di soddisfare il «cosiddetto diritto all'informazione»).

Tutti i nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, tranne quello della Toscana, prevedono tale istituto in modo sostanzialmente omogeneo.

La Costituzione non include la petizione nel contenuto necessario dello Statuto, perciò, già durante la prima fase di attuazione dell'ordinamento regionale, ci si chiese se la petizione potesse formare oggetto di apposita disciplina da parte delle Regioni. All'epoca si pose l'interrogativo sulla possibilità per le Regioni di introdurre l'istituto della petizione che l'art. 50 della Costituzione riferisce esclusivamente al Parlamento nazionale e se esse potessero prevedere una disciplina eventualmente difforme da quella costituzionale.

La conclusione cui è giunta la dottrina è stata di ammettere l'applicazione analogica dell'istituto previsto all'art. 50 della Costituzione e dunque la conseguente possibilità, in ossequio all'autonomia politica regionale, per gli Statuti di disciplinare tale istituto anche discostandosi dalla disciplina costituzionale, purché non in contrasto con essa³⁵⁹. Attualmente il riconoscimento alle Regioni di un'ampia autonomia statutaria, specialmente in materia di «organizzazione e funzionamento», nonché di «forma di governo», ha ulteriormente ribadito la competenza regionale a disciplinare l'istituto della petizione.

Le Regioni hanno, di conseguenza, la «facoltà» di disciplinare l'istituto in oggetto non in virtù della garanzia della Costituzione, ma in quanto esso rientra certamente nel contenuto eventuale dello Statuto³⁶⁰. Non essendo la petizione prevista, ma neppure vietata, le Regioni possono elaborare un proprio modello dell'istituto

359 P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, Jovene, Napoli, 1979, in part. su tale punto pp. 300-304.

360 P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, cit., p. 304; ID., voce *Petizione (diritto di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, p. 4.

anche divergente rispetto a quello sancito dall'art. 50 della Costituzione³⁶¹.

Come emergerà di seguito, l'istituto della petizione a livello regionale risulta interessante sotto diversi profili poichè, mentre nella prima stagione statutaria la disciplina risultava sostanzialmente analoga al modello tracciato in Costituzione (di cui all'art. 50), con l'entrata in vigore dei nuovi Statuti, di pari passo al diffondersi di una maggiore attenzione per l'istituto in oggetto, si nota una significativa differenziazione nella disciplina adottata dalle singole Regioni³⁶².

Uno degli aspetti più interessanti della disciplina regionale del diritto di petizione riguarda il profilo soggettivo. A differenza della disciplina statale, alcuni Statuti riconoscono la titolarità del diritto di petizione non solo ai cittadini, ma anche ai «residenti nella Regione», a «tutti» o «chiunque»³⁶³.

È largamente diffuso anche il riconoscimento del diritto di petizione agli enti locali e il suo esercizio collettivo mediante associazioni o organizzazioni regionali, mentre rimane isolato il caso della Puglia che riconosce questo diritto anche agli enti autonomi funzionali.

Rispetto alla disciplina costituzionale del diritto di petizione, la normativa regionale abbandona gli schemi tipici e sceglie nuove modalità attraverso cui il singolo può incidere sull'adozione della decisione pubblica. A livello parlamentare, infatti, i diritti politici di partecipazione sono collegati al requisito della cittadinanza e, dunque, il loro esercizio spetta esclusivamente al singolo, oppure, si

361 Ibidem.

362 C. BERTOLINO, Il diritto di petizione negli Statuti regionali. Un istituto obsoleto o nuove ipotesi di sua utilizzazione?, in www.federalismi.it, n. 17/2011, p. 3

363 Statuti delle Regioni: Abruzzo, art. 11, comma 2; Campania, art. 16, comma 1; Piemonte, art. 85, comma 1; Puglia, art. 16, comma 1; Umbria, art. 20, comma 3; Calabria, art. 10, comma 1; Lazio, art. 65, comma 1; Liguria, art. 12 comma 1; Lombardia, art. 50, comma 4; Marche, art. 41, comma 1; Emilia-Romagna, art. 16, comma 1.

esprime nelle diverse forme della rappresentanza politica³⁶⁴. Sotto questo profilo, i nuovi Statuti ripropongono la visione della partecipazione, tipica degli anni Settanta del Ventesimo secolo, fondata prevalentemente sul ruolo delle formazioni sociali³⁶⁵.

Dal punto di vista soggettivo, la disciplina regionale si allontana sensibilmente dalle indicazioni costituzionali. Tuttavia, anche la Costituzione richiede solo la cittadinanza, senza tuttavia collegare in modo ineludibile il diritto di petizione al diritto di voto³⁶⁶, pertanto risulta pienamente ammissibile che a livello regionale il diritto di petizione venga esteso ai residenti³⁶⁷. Questa scelta può essere anzi particolarmente appropriata poiché consente di creare una relazione diretta tra «rappresentati e rappresentanti», tra «decisori e destinatari della decisione», permettendo a chiunque abbia un legame stabile con il territorio di essere parte di questo rapporto³⁶⁸.

L'attribuzione diffusa della titolarità del diritto, senza richiedere il requisito della cittadinanza, differenzia da Regione a Regione la disciplina dell'istituto, generando, comunque, una serie di interrogativi circa la natura del diritto. Su questo aspetto si può inoltre ricordare come la dottrina si sia divisa, considerando il diritto di petizione espressione del diritto di manifestazione del pensiero, diritto civico, ma anche diritto pubblico *sui generis* che va al di là della tradizionale distinzione tra diritti di libertà, diritti civili e politici³⁶⁹.

364 A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione, vol. I, cit., p. 1009,

365 C. BERTOLINO, Il diritto di petizione negli Statuti regionali, cit., p. 6.

366 C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, 11, p. 793; P. GIOCOLI NACCI, Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni, cit., p. 68;

367 A. M. SONDANO, Una originale "apertura" nel senso di una maggiore integrazione dei non cittadini nel sistema regionale, cit., p. 259 ss.

368 Ibidem.

369 P. VIRGA, Tutela dei diritti fondamentali e petizioni collettive, in Foro pad., 1949, 1V, p. 145 ss., in part. p. 155.

La maggior parte della dottrina tende ad inquadrare il diritto di petizione tra i diritti politici per diverse ragioni. In primo luogo, la collocazione costituzionale della petizione, nel Titolo IV della Parte I rubricato appunto «Rapporti politici», ma, soprattutto, il suo carattere di strumento di indirizzo la possono far annoverare tra i diritti politici di partecipazione. Si ritiene che il diritto di petizione costituisca un diritto politico che si concretizza in un impulso alla «formazione delle convinzioni su problematiche di interesse generale»³⁷⁰.

Certamente la petizione non può appartenere alla categoria degli istituti tradizionalmente definiti di "democrazia diretta" perché non coinvolge i cittadini nell'adozione di una precisa scelta politica: il suo esercizio non comporta una decisione politica. La petizione costituisce, però, l'espressione di «un'opinione»³⁷¹ politica che, pur non avendo alcuna certezza di essere tradotta in un provvedimento da parte degli organi cui è rivolta, consente al cittadino di partecipare ai processi decisionali esercitando il «potere» di richiamare l'attenzione politica su questioni di interesse generale³⁷².

La mancanza di un dovere giuridico degli organi cui è rivolta di prendere in considerazione la petizione non ostacola un suo inquadramento tra i diritti politici, in quanto l'elemento che caratterizza tali diritti consiste proprio nel consentire la partecipazione ad una pubblica funzione, concorrendo «alla formazione della volontà dello Stato»³⁷³. Chi esercita il diritto di petizione partecipa «dall'esterno» al processo deliberativo che, eventualmente, si deciderà di instaurare; il petente si

370 C. MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, cit, ivi.

371 Ibidem.

372 A. PACE, Problemativa delle libertà costituzionali. Parte generale, cit., pp. 68-69; P. STANCATI, Petizione, cit., p. 600.

373 G. P. MEUCCI, voce Petizione (diritto di), cit., p. 8. P. STANCATI, voce Petizione (dir. cost.), cit. p. 599.

trova in posizione di «alterità» nei confronti dello Stato apparato, così come avviene per altri diritti politici, ma concorre comunque, anche se limitatamente, alla definizione delle esigenze presenti all'interno del corpo sociale.

L'esercizio del diritto di petizione negli ordinamenti regionali non è collegato alla capacità elettorale e alla maggiore età. Del resto il possesso di questi requisiti è necessario per l'esercizio del diritto/dovere di voto, ma non è sempre richiesto per l'esercizio di altri diritti politici come, ad esempio, il diritto di associarsi in partiti politici³⁷⁴.

L'esercizio di molti diritti politici, anche in conseguenza dello status di cittadino europeo, ha determinato l'ampliamento dell'elettorato attivo e passivo alle elezioni europee e locali e, in generale, ha segnato il definitivo superamento dell'interpretazione che vedeva nei diritti di cui agli artt. 48-51 della Cost. una «riserva assoluta» a favore dei soli cittadini. Soprattutto quando le consultazioni non abbiano un valore vincolante o, come nel caso della petizione, quando l'esercizio del diritto sia rivolto solo a sollecitare l'intervento degli organi regionali, non si vede perché limitare la possibilità delle Regioni di estendere la partecipazione anche agli stranieri³⁷⁵.

La natura della petizione lascia comunque aperto il problema dell'ammissibilità di una forma di asimmetria nella fruizione dei diritti politici che risultano disciplinati in modo non uniforme sul territorio nazionale, in quanto alcuni Statuti attribuiscono l'esercizio del diritto di petizione a "tutti i residenti" ed altri ai soli

374 P. STANCATI, voce Petizione (dir. cost.), cit. p. 606, osserva che i requisiti della maggiore età e della capacità elettorale sono richiesti per l'esercizio del diritto di voto, il cui esercizio costituisce anche un dovere civico che presume «in coloro che ne sono titolari, a causa della primarietà del momento elettorale, un'attitudine particolarmente qualificata».

375 E. ROSSI, Principi e diritti nello Statuto. I rapporti con la società civile, in T. Groppi-E. Rossi-R. Tarchi (a cura di E. Libone), Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana, cit., in part. pp. 51-52.

"cittadini". Sotto questo profilo è singolare che il Governo abbia impugnato la disposizione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna che riconosce il diritto di voto ai residenti nelle elezioni regionali, nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare e, al contrario, non si sia preoccupato del diritto di petizione che è comunque un diritto politico che, pur in assenza di riferimenti Costituzionali specifici, viene esteso in molte Regioni anche ai non cittadini³⁷⁶. Infine si deve ricordare come alcuni Statuti prevedono anche la possibilità di rivolgere interrogazioni agli organi della Regione da parte dei sindacati dei lavoratori e delle organizzazioni di categoria che abbiano un certo grado di rappresentatività (provinciale o regionale). Tuttavia, solo lo Statuto dell'Emilia-Romagna prevede anche che in riferimento alle interrogazioni, ma non alle petizioni, debba essere data risposta scritta, da comunicare contestualmente all'Assemblea e da allegare agli atti della prima seduta successiva alla risposta medesima (art. 16, comma 2). Altri Statuti fanno riferimento non alle interrogazioni bensì a «voti», «istanze» e «richieste» che gli enti locali possono sottoporre all'esame del Consiglio regionale, tramite i quali chiedono provvedimenti o prospettano esigenze.

Assunto che le Regioni possono disciplinare la petizione e possono farlo discostandosi dal modello costituzionale, sarebbero molti gli aspetti propriamente procedurali che potrebbero rafforzarne la funzionalità. Le Regioni in verità sfruttano poco questa opportunità, ma qualche Statuto introduce degli elementi di differenziazione significativa rispetto alla disciplina parlamentare dell'istituto.

Alcuni Statuti hanno esteso il novero degli organi nei confronti dei quali può essere

³⁷⁶Corte cost. sent. n. 379 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto.

esercitato il diritto di petizione. Oltre all'organo legislativo regionale, la petizione può essere indirizzata anche nei confronti degli altri «organi regionali»³⁷⁷ o della «Regione»³⁷⁸, ovvero, in base alle loro competenze, al Presidente della Giunta o al Presidente del Consiglio regionale.

La possibilità di presentare la petizione direttamente nei confronti dell'organo regionale che esercita la funzione di indirizzo politico, e che condiziona tanto significativamente l'esercizio delle funzioni consiliari, costituisce una novità di indubbia efficacia per le potenzialità che un confronto diretto con la collettività regionale potrebbe produrre, sotto forma di critica e di controllo, sulle decisioni adottate.

La petizione può avere ad oggetto la «richiesta di intervento», l'«esposizione di comuni necessità» o la sollecitazione dell'adozione di «provvedimenti». Le disposizioni statutarie includono nella sfera d'applicazione dell'istituto ogni atto che rientri tra le competenze degli organi a cui la petizione è rivolta e, di conseguenza, il suo contenuto può riguardare la potestà legislativa, regolamentare e amministrativa. A differenza dell'iniziativa legislativa e del *referendum*, non esistono limiti circa le materie sulle quali è possibile proporre la petizione e anche pre ciò che attiene gli aspetti procedurali, gli Statuti non prevedono particolari vincoli o condizioni di ammissibilità, dato che la proposta di petizione è sostanzialmente libera nella forma³⁷⁹.

Unicamente gli Statuti di Abruzzo e Liguria limitano l'ammissibilità delle petizioni e delle istanze escludendo quelle non attinenti a funzioni proprie o delegate della

377 St. Calabria, art. 10, comma 1.

378 St. Abruzzo, art. 12, comma 5; St. Liguria art. 12, comma 1.

379 C. BERTOLINO, il diritto di petizione negli Statuti regionali, cit., pp. 12-13.

Regione (art. 12, comma 2), mentre gli altri Statuti richiedono che la petizione abbia ad oggetto questioni di interesse generale o collettivo. Fa eccezione il solo Statuto del Piemonte che, pur non richiedendo particolari requisiti di ammissibilità, prevede che l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale si pronunci sull'accoglienza e ammissibilità delle petizioni.

Negli altri ordinamenti regionali sono i regolamenti consiliari ad assegnare al Presidente del Consiglio (o l'Ufficio di presidenza) il compito di decidere se la petizione è ammissibile e ad affidarla alla Commissione consiliare competente. Molti regolamenti consiliari stabiliscono, analogamente a quelli parlamentari, che le petizioni su argomenti relativi a provvedimenti già all'esame della Commissione siano discusse congiuntamente.

L'esercizio del diritto di petizione produce conseguenze molto limitate e raramente gli Statuti prevedono un qualche vincolo nei confronti degli organi regionali verso i quali viene presentata la petizione. Lo Statuto campano è il solo a prevedere che l'esercizio del diritto di petizione comporti un obbligo di attivazione da parte degli organi regionali. Questi ultimi, infatti, non solo «hanno l'obbligo» di esaminare le petizioni, ma devono altresì fornire per iscritto una risposta ai richiedenti (art. 16, comma 3). Meno vincolante, ma comunque in controtendenza, è la disciplina prevista dallo Statuto del Lazio che introduce per il Consiglio l'obbligo di esaminare le petizioni, secondo le modalità del regolamento interno (art. 65, comma 3).

Generalmente i regolamenti consiliari stabiliscono che la Commissione «può prendere in considerazione la petizione», oppure che l'esame della Commissione

«può concludersi», a seconda delle competenze, con una risoluzione diretta alla Giunta o con una relazione al Consiglio contenente una proposta di provvedimento legislativo o amministrativo o di indagine conoscitiva. Altri regolamenti consiliari dispongono che le Commissioni «possono» riferire delle petizioni al Consiglio o che «possono deliberare la presa in considerazione ovvero l'archiviazione della petizione». In questi casi però non vi è garanzia che la petizione verrà presa in esame.

Questi regolamenti consiliari non si discostano molto dalla disciplina e dalla prassi statale dell'istituto della petizione. Per le Commissioni parlamentari, come è noto, la presa in considerazione consiste unicamente nel vaglio di ammissibilità preliminare e nella successiva trasmissione alla Commissione competente, la quale non ha alcun obbligo, né di esaminarla, né di deliberare su di essa.

Tuttavia, a dispetto della tendenza generale, alcuni regolamenti consiliari ricorrendo ad una disciplina più rigorosa e sembrano fissare maggiori garanzie che la petizione effettivamente esaminata dal Consiglio.

Si stabilisce quindi che le Commissioni sono obbligate, talvolta entro termini certi, a prendere in considerazione la petizione il cui esame può concludersi con una risoluzione diretta alla Giunta ovvero con una relazione comunicata all'Assemblea contenente una proposta di provvedimento legislativo³⁸⁰.

Tuttavia non può essere sottovalutata la circostanza che, praticamente in tutte le discipline regionali, si rintraccia l'obbligo per il destinatario della petizione di dare comunicazione «al primo firmatario dell'esito della petizione» o di dare

³⁸⁰Reg. cons. Campania, art. 67; reg. cons. Emilia-Romagna, art. 121; reg. cons. art. 112; reg. cons. Piemonte, art-t. 112-114; reg. cons. Valle D'Aosta, art. 36.

«comunicazione agli interessati» della propria deliberazione. Ciò conferma che, anche laddove non vi sia una previsione esplicita circa un esame nel merito della petizione, l'organo cui essa è diretta sarà tenuto esaminarla per poter dare comunicazione del suo esito. Pur continuando a produrre effetti giuridicamente limitati, la disciplina della petizione nell'ordinamento regionale tende a consentire che gli organi diano conto al petente della decisione assunta, migliorando non solo la funzionalità dell'istituto, ma anche il rapporto di collaborazione tra organi ed istituzioni³⁸¹.

Non è agevole valutare quanto il diritto di petizione venga effettivamente esercitato ma, almeno limitatamente alla produzione legislativa, a giudicare dall'analisi dei rapporti sulla legislazione regionale, non sembra emergere un collegamento significativo con l'esercizio di questo diritto. Ciò non esclude però che la petizione, per la sua capacità di instaurare un dialogo tra gli organi regionali e i rappresentati, sarebbe un utile strumento per aprire un confronto su questioni di interesse generale e rispondere all'esigenza di ulteriori canali di partecipazione democratica³⁸².

3.2) Il bilancio partecipato.

Tra il 2005 e il 2010 la Regione Lazio ha incentivato Comuni e Municipalità ad

381 C. BERTOLENO, Il diritto di petizione negli Statuti regionali, cit., ivi.

382 G.E.VIGEVANI, Art. SO, in S. Bartole-R. Bin (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, cit., p. 517.

||
attivare forme di partecipazione al bilancio ma, e questa è la novità principale, ha sperimentato essa stessa il bilancio partecipativo. Si è trattato di una delle esperienze di partecipazione su base sovralocale più significative in tutta Europa e costituisce un'operazione complessa in quanto, normalmente, i bilanci partecipativi si sviluppano all'interno dell'amministrazione comunale municipale dove è più facile instaurare un rapporto diretto con i cittadini. Il riferimento principale per sviluppare la partecipazione alle decisioni di bilancio è costituito dall'esperienza brasiliana sulla quale conviene spendere qualche breve considerazione, prima di analizzare l'esperienza laziale.

Il "modello" brasiliano, sviluppato a Porto Alegre, negli anni Ottanta del Ventesimo secolo e ampiamente diffuso in America latina, Europa e Africa, costituisce espressione di un'organizzazione della società civile, solo parzialmente istituzionalizzata che, come si cercherà di evidenziare, coniuga elementi di democrazia rappresentativa e di partecipazione. Oggetto del processo partecipativo è la definizione della parte del bilancio municipale dedicata alle politiche di investimento in strutture e servizi al cittadino.

La partecipazione alla formazione (di parte) del bilancio si basa su regole certe e predefinite: una struttura istituzionale piramidale (formata dalle assemblee plenarie, dal Forum deliberativo e dal Consiglio del bilancio partecipativo); un calendario di attività che si dispiegano lungo l'arco dell'intero anno, infine, un sistema di regole di partecipazione di aggregazione delle preferenze e di ripartizione delle risorse. Nel corso degli anni, *l'iter* procedurale è stato significativamente modificato per migliorare le forme della partecipazione e

quindi, nel dettaglio, le procedure possono sempre subire delle alterazioni per il carattere mutevole del processo che si adatta in base all'esperienza acquisita.

In ogni caso, per quanto qui interessa, le regole procedurali vengono articolate sempre nel rispetto di tre principi fondamentali: a) tutti i cittadini possono partecipare e le associazioni non contano di più dei singoli; b) il procedimento si fonda su regole certe che nascono da una combinazione di istituti di democrazia rappresentativa e partecipativa/deliberativa; c) le risorse sono allocate seguendo dei criteri generali e "oggettivi" che cercano di contemperare esigenze di carattere economico e di redistribuzione sociale³⁸³.

L'elemento peculiare dell'esperienza brasiliana consiste nel fatto che l'istituzionalizzazione, con la creazione di organi ad hoc, non determina la trasformazione del metodo decisionale: la negoziazione viene affiancata da processi di tipo deliberativo. Infatti, la proposta di legge di bilancio, redatta dal Consiglio di bilancio, è il risultato di un processo di codecisione tra struttura partecipata ed esecutivo. Quest'ultimo presenta il progetto al Consiglio come atto proprio, ma partecipa anche ad ogni fase del processo partecipativo, fornendo gli strumenti di supporto al fine di definire un documento economico condiviso³⁸⁴.

Le stesse istituzioni create per dare vita al procedimento partecipativo garantiscono, potenzialmente, la partecipazione di tutti i cittadini, mentre alle associazioni non viene conferita una posizione di vantaggio nella formazione del dibattito. Il bilancio partecipativo mira a indebolire i soggetti della rappresentanza intermedia o, almeno, non ne esalta la funzione di filtro e di pressione rispetto agli

383 U. ALLEGRETTI, Giustizia sociale, inclusività e altre sfide aperte per il futuro dei processi partecipativi, in IL Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., p. 383 ss.

384 V. PAZE', *Il bilancio partecipativo di Porto Alegre*, cit., p. 222.

organi di governo³⁸⁵. I rappresentanti delle associazioni hanno un ruolo centrale, ma ogni partecipante si esprime a titolo personale. A differenza della concertazione, in cui le associazioni contano a seconda del numero di cittadini che rappresentano, ovvero del loro "peso", nel processo di bilancio la rappresentanza associativa, come del resto quella rappresentativa, risultano estremamente attenuate³⁸⁶.

Sotto questo profilo, le assemblee plenarie di quartiere, cui tutti i cittadini possono partecipare, eleggono il Consiglio di bilancio partecipativo i cui membri, pur rappresentando le istanze emerse nelle assemblee, sono coinvolti in un processo di apprendimento che continua lungo tutto il periodo del loro mandato. La deliberazione, come metodo, si consolida attraverso un dibattito pubblico durevole e con regole certe. Così la competizione tra gli interessi, che determina l'adozione di decisioni di tipo negoziale, viene attenuata per lasciare spazio alla formazione di decisioni attraverso un processo che si può definire di tipo deliberativo.

In tal senso anche il mandato imperativo, cui sono legati i rappresentanti nel Consiglio di bilancio, non è poi così stringente e, tuttavia, la posizione dei delegati non può essere paragonata a quella dei membri del Parlamento. Infatti, il mandato dura solo un anno (con il divieto di rinnovare l'incarico per più di una volta consecutiva), i consiglieri possono essere revocati in ogni momento dalle assemblee che li hanno eletti, non possono cumulare le cariche e non sono retribuiti. Perciò risulta difficile che si possa creare una «élite autoreferenziale» che si occupi "per professione" della partecipazione al bilancio³⁸⁷.

385 S. RAVAZZI, Quando i cittadini decidono, in Riv. it politiche pubbliche, n. 2/2006, p. 87.

386 L. BOBBIO, Democrazia e nuove forme di partecipazione, in M. Bovero-V. Pazé (a cura di), La democrazia in nove lezioni, cit., p. 56; S. RAVAZZI, Quando i cittadini decidono, cit., in part. p. 69.

387 V. PAZÉ, Il bilancio partecipativo di Porto Alegre, cit., p. 223;

La principale criticità dell'esperienza brasiliana nasce dalla circostanza che la partecipazione dei cittadini è limitata a quella parte di popolazione che ha risorse e tempo per mobilitarsi e partecipare.

Il sistema tende cioè a premiare solo le parti della cittadinanza più partecipi e adeguatamente rappresentate, ma anche più facilmente strumentalizzabili politicamente. Come in molte arene deliberative ne discende che la rappresentatività delle assemblee generali è fortemente ridimensionata mentre il rischio di uno squilibrio nell'adozione delle decisioni si fa più concreto³⁸⁸.

Per la costituzione delle arene deliberative si possono scegliere soluzioni diverse (far partecipare i gruppi organizzati, gli stakeholders o estrarre a sorte dei cittadini). Per il bilancio partecipativo in Brasile, così come in alcune esperienze locali in Italia e in Spagna, si è deciso di garantire l'apertura delle assemblee generali a tutti i cittadini.

L'assenza di meccanismi di selezione, che possano garantire la rappresentatività di questa minoranza, fa sì che la partecipazione sia sostanzialmente legata alla maggioranza di governo³⁸⁹. L'autoselezione induce la partecipazione della parte attiva della popolazione, di quella più facilmente condizionabile, ovvero, di militanti e di cittadini coinvolti da interessi specifici o da tematiche particolari. In questo modo si evidenzia il problema principale che non risiede tanto nello scarso numero dei partecipanti, quanto nella disomogeneità del coinvolgimento³⁹⁰.

Malgrado le difficoltà di individuare i soggetti che siano rappresentativi, il bilancio partecipativo, soprattutto se strutturato secondo il modello brasiliano,

388 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 13-14; ID., *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, cit., p. 40 ss.

389 G. ALLEGRETTI, *Politiche di partecipazione in Venezuela*, cit., ivi.

390 L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., ivi;

costituisce un tentativo unico di conciliare il principio di democrazia rappresentativa politica, caratterizzato dall'elezione diretta del sindaco, con il principio di democrazia partecipativa, organizzato intorno alle associazioni di base e alle assemblee di cittadini.

Infatti, il bilancio partecipativo può incidere sulla forma di governo, modificando la funzione di controllo del Consiglio eletto dai cittadini. Nell'esperienza brasiliana, l'ampia legittimazione derivante dalla mobilitazione popolare influenza in modo significativo il Consiglio che, pur potendo rigettare il progetto, viene condizionato sia dal lungo processo partecipativo, sia dall'esecutivo e, perciò, finisce sempre per approvare il progetto senza modifiche. In questo modo, mentre il rapporto tra l'esecutivo e il Consiglio di bilancio è di collaborazione, il rapporto con il Consiglio è, quasi inevitabilmente, conflittuale in quanto la più importante delle funzioni di controllo viene sottratta, anche se parzialmente, all'organo costituzionalmente deputato all'esercizio di tale funzione³⁹¹.

Il processo di bilancio partecipativo limita, di fatto, la competenza del Consiglio in materia di bilancio, conferendo decisioni significative ad un organo che rappresenta solo una parte del corpo elettorale. Pertanto pare opportuno domandarsi come sia possibile che i rappresentanti politici possano essere condizionati da una parte, oggettivamente minoritaria, dei cittadini.

In primo luogo, occorre tenere presenti le peculiarità dell'ordinamento brasiliano in cui l'elezione del Consiglio e degli altri organi rappresentativi costituisce un vero e proprio obbligo: i cittadini sono tenuti ad esprimersi e il mancato esercizio del voto determina pesanti sanzioni. Sotto questa luce appare evidente che la

391 Ibidem.

partecipazione volontaria al processo decisionale assuma un significato ben differente rispetto a quella obbligatoria; cambia, infatti, proprio la «qualità» della partecipazione. La legittimazione elettorale diretta del Sindaco che spesso risulta fragile, viene compensata 'dalla ricerca del consenso su obiettivi specifici come, appunto, l'individuazione delle priorità negli investimenti economici. In questo modo, i cittadini vengono responsabilizzati rispetto a scelte che, tradizionalmente, sono affidate in modo esclusivo agli organi rappresentativi.

In secondo luogo, a prescindere dal caso peculiare del Brasile, si può sostenere che nelle nuove pratiche inclusive la scelta dei rappresentanti da parte dei cittadini è volta a consentire una più attenta individuazione delle esigenze e dei bisogni della popolazione. Infatti, gli organi rappresentativi, investiti dal corpo elettorale, non possono essere espropriati della titolarità delle funzioni costituzionalmente loro attribuite, ma la decisione partecipata, anche se da una parte dei cittadini, diventa più consapevole perché costituisce il risultato di un processo legittimato dalla discussione pubblica³⁹².

Gli organi investiti delle loro funzioni dal corpo elettorale non sono sminuiti nei loro poteri e responsabilità, né potrebbero esserlo, ma la partecipazione costante garantisce, stimola e controlla la qualità della rappresentanza. Del resto, la forza delle pratiche inclusive risiede proprio nella capacità di esercitare un'influenza sui poteri rappresentativi che devono giustificare le proprie decisioni in relazione all'esito del processo partecipativo. Il bilancio partecipativo non può essere finalizzato ad assumere decisioni vincolanti, non può sostituirsi agli organi

392 RAVAZZI, Quando i cittadini decidono, cit., p. 82;

rappresentativi, ma può aumentare la capacità di influenza e controllo dei cittadini

³⁹³.

In questo senso è confermato che non esaurendosi il processo democratico nel momento del voto è ammissibile che la rappresentanza elettiva venga integrata dalla legittimazione popolare a partecipare all'adozione di determinate decisioni.

Perciò, per quanto l'esperienza del bilancio partecipativo possa essere carente, essa ha il merito di introdurre trasparenza sulla destinazione delle risorse pubbliche, sottraendo le scelte di bilancio a valutazioni di carattere clientelare. Il modello deliberativo, che ispira tutto l'iter di approvazione del bilancio, consente di introdurre un meccanismo di efficienza e "giustificazione razionale" della decisione pubblica³⁹⁴. In conclusione, il bilancio partecipativo assolve a una funzione che si può definire consultiva poiché l'ultima parola sul bilancio spetta comunque agli organi rappresentativi i quali saranno condizionati, in modo più o meno incisivo, a seconda della serietà e pervasività del processo di partecipazione attivato.

Nel contesto nostrano, la Regione Lazio rappresenta l'unica isolata esperienza di sperimentazione, tra il 2006 e il 2010, dello strumento della partecipazione al bilancio. Si tratta di un'esperienza dunque circoscritta nello spazio e nel tempo, ma che merita di essere ripercorsa, costituendo una delle poche esperienze sovralocale a livello europeo.

È con la legge finanziaria per l'anno 2006 che la Regione Lazio (l.r. n. 4) ha introdotto la prima disciplina che consente ai cittadini e agli enti di partecipare

393L. BOBBIO, Dilemmi della democrazia partecipativa, cit., p. 22.

394 Ibidem.

alla fase di controllo e indirizzo politicamente più incisiva. L'art. 44 della legge del 2006, ridormando la l.r. Lazio n. 25 del 2001, «recante norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione», ha attribuito con l'art. 3 alla Regione il compito di incentivare la partecipazione delle organizzazioni economico-sociali e dei cittadini al processo di formazione delle decisioni in materia di programmazione economico-finanziaria e di bilancio.

Il processo di partecipazione interessa, come specifica anche il reg. n. 6 del 2006, art. 2, tutti i soggetti singoli o associati, coinvolti dalle politiche economiche della Regione, purché residenti o operanti con continuità, per motivi di lavoro o di studio, sul territorio regionale e che abbiano compiuto il sedicesimo anno d'età. Gli enti pubblici e privati, sia riconosciuti, sia di fatto, devono avere la sede legale od operativa nella Regione Lazio. Gli atti sottoposti al processo di partecipazione sono la proposta di DPEFR, la proposta di bilancio annuale di previsione regionale e le proposte relative a ulteriori strumenti finanziari specificati dalla Giunta regionale.

A rispondere dell'organizzazione per lo svolgimento del processo partecipativo è l'assessorato regionale competente in materia di bilancio, programmazione economico finanziaria e partecipazione. Tale scelta è significativa, poichè la delega alla partecipazione è conferita all'assessorato che riveste una posizione strategica per la definizione delle diverse politiche di settore³⁹⁵.

Secondo il regolamento di attuazione della legge sul bilancio partecipato, il reg. n. 6 del 2006, artt. 5-8, la partecipazione investe tre fasi. La prima è quella

³⁹⁵ G.ALLEGRETTI, Riscoprire il territorio attraverso le persone e i loro sogni, in *Democrazia trasparenza partecipazione*, p. 16, a cura dell'Autorità di Gestione del POR FERS LAZIO 2007/2013, si può leggere sul sito internet della Regione Lazio.

dell'informazione che deve avere una durata minima di trenta giorni e che va attivata entro quindici giorni successivi all'adozione da parte della Giunta regionale delle proposte o degli schemi degli atti sottoposti alla partecipazione. L'informazione viene data con avviso su almeno tre quotidiani e con l'inserimento sulla sezione dedicata dell'apposito sito internet indicando le attività di partecipazione, le modalità di svolgimento e come acquisire e compilare il modulo per l'espressione del contributo.

La seconda fase del processo di partecipazione (art. 6 del reg.) è quello della consultazione; entro trenta giorni dall'avvio dell'informazione, ogni soggetto interessato può inviare all'assessorato regionale competente per il bilancio il proprio contributo con osservazioni e suggerimenti. Il regolamento dispone che possano aver luogo più incontri pubblici, a carattere territoriale se finalizzati a raccogliere le indicazioni di un ambito territoriale specifico, o settoriali, se finalizzati a raccogliere indicazioni e proposte in merito ad ambiti tematici specifici. Durante gli incontri pubblici vengono brevemente illustrati gli atti sottoposti al processo di partecipazione, raccolti i contributi dei partecipanti interessati, garantendo la presenza degli enti locali, nel cui ambito si svolgono gli incontri, e dei consiglieri regionali.

I contributi presentati confluiscono nel "Documento della partecipazione" che viene redatto a cura dall'assessore al bilancio e trasmesso alla Commissione consiliare competente e al Consiglio regionale.

L'ultima fase del processo di partecipazione consiste (art. 8) nell'analisi degli effetti prodotti dai contributi presentati. Tutte le informazioni e i dati relativi al

processo di partecipazione, compreso l'esito dei contributi presentati, nonché le modifiche apportate agli atti durante l'intero iter sono resi disponibili attraverso il sito internet della Regione.

Data la natura sperimentale della disciplina il regolamento dispone che ogni anno si proceda a monitorare e valutare le pratiche attivate nonché a predisporre rapporti periodici al fine di adottare i correttivi più idonei ad integrare e implementare il processo di partecipazione.

La disciplina certamente preme per l'apertura delle decisioni di governo ad un confronto pubblico e mira ad instaurare un dialogo tra Giunta e Consiglio. Questo profilo non può essere sottovalutato, poichè l'adozione di forme di democrazia partecipativa può ridurre l'influenza della concertazione (che impegna prevalentemente la Giunta ed i singoli assessorati) e avviare il recupero del ruolo del Consiglio come interlocutore della società civile³⁹⁶.

La disciplina introdotta e sperimentata dalla Regione Lazio ha reso la partecipazione un metodo di governo e ha cercato di definire, un modello di riferimento che, per quanto imperfetto, rappresenta uno dei primi tentativi di sviluppare procedimenti ispirati al principio deliberativo come regola di governo.

Il bilancio partecipato della Regione Lazio si è andato subito configurando come un bilancio che non ha carattere redistributivo; esso si applica alla programmazione economica³⁹⁷ e i contributi raccolte nel Documento della partecipazione mirano ad influenzare le decisioni che vengono comunque assunte in Commissione bilancio e in Giunta.

³⁹⁶ Ibidem.

³⁹⁷ Y. SENTOMER-G. ALLEGRETTI, I bilanci partecipativi in Europa, cit., pp. 152-153.

A differenza del bilancio partecipativo brasiliano, le decisioni condivise nelle assemblee dei cittadini non sono rappresentate e difese in tutto il procedimento di approvazione della legge finanziaria, ma forniscono un'indicazione che la Commissione bilancio è tenuta a prendere in considerazione e a discutere in Consiglio.

Per questo la circoscritta esperienza della Regione Lazio, ha rappresentato, anche in considerazione del crescente numero di cittadini coinvolti, un'esperienza di livello regionale unica in Italia.

Il modello di partecipazione elaborato è articolato su due piani: l'informazione per conoscere il bilancio e la diffusione del dibattito continuo attraverso le assemblee e un sito web costruito appositamente per promuovere il confronto tra cittadini.

Il particolare l'esperienza va ricordata per l'importante investimento della Regione Lazio in termini di promozione delle pratiche partecipative volontarie incentivando una cultura della partecipazione negli enti locali.

Per ridurre l'assenza di comunicazione tra l'amministrazione regionale, gli enti locali e i cittadini si è scelto di offrire strumenti formativi e finanziamenti a sostegno delle pratiche di partecipazione e delle scelte economiche dei comuni laziali e dei municipi romani³⁹⁸.

Tuttavia la drastica riduzione dei finanziamenti per incentivare la partecipazione ha indotto molti comuni e municipi a fondare un forum denominato "Rete Partecipazione Lazio" con il compito di fornire sostegno e scambio reciproco sul tema.

Proprio questa risposta ai tagli degli enti locali, che hanno comunque scelto di

398M. BUONOCORE – R. TROISI, *Il Lazio*, cit., pp 271-272.

perseguire sulla strada della partecipazione nonostante le limitate risorse dimostra come per molti enti la partecipazione alla formazione delle politiche economiche costituisca una necessità politica non sacrificabile.

Tuttavia, malgrado gli interventi legislativi, il processo partecipativo rimane fragile e legato alla volontà politica di seguire un metodo di decisione trasparente e legittimato dal basso.

4) Gli istituti di partecipazione con funzione di indirizzo e di controllo.

A questo punto dell'analisi sembra opportuno prendere in considerazione quella categoria di istituti che, pur ispirati a una logica diversa rispetto al modello deliberativo, sono espressione di quel principio partecipativo che caratterizza la scelta costituzionale di una forma di governo rappresentativo-partecipativa.

Si tratta, infatti, di istituti che mediante il voto attribuiscono direttamente ai cittadini una funzione di controllo sulle decisioni già adottate o di impulso delle decisioni da adottare.

Il *referendum* rappresenta un tradizionale strumento di partecipazione che nell'ordinamento regionale non ha incontrato grande successo, e ciò malgrado le potenzialità di cui si darà conto di seguito. La collocazione del *referendum*, sia esso abrogativo, consultivo o statutario, nel novero degli strumenti di controllo e di indirizzo dipende proprio dalla struttura e dagli effetti prodotti dai *referendum*

oggetto della presente analisi³⁹⁹. Quando le consultazioni referendarie vengono indette la decisione normativa è già stata adottata, e l'istituto interviene appunto per eliminarla dall'ordinamento, oppure, quando una decisione deve essere ancora adottata, esso opera al preciso fine di condizionarla.

Il referendum nell'ordinamento regionale è stato delineato come uno strumento di controllo da parte dei cittadini sull'operato dei governanti attivato dal basso su iniziativa di una parte del corpo elettorale. Mentre nella maggior parte degli ordinamenti democratici esistenti il ricorso al referendum viene influenzato, giuridicamente o di fatto, dai governanti, al fine di confermare e consolidare il potere politico, nell'ordinamento regionale il referendum è stato ideato, fin dal dibattito in Assemblea costituente, come uno strumento democratico di controllo da parte dei cittadini sulle scelte dei governanti. Per questo suo carattere, esso rappresenta uno strumento dalle molteplici potenzialità, ma che è politicamente irrilevante per la sua scarsa applicazione⁴⁰⁰.

L'altro istituto partecipativo su cui ci si soffermerà è il *recall*, ovvero la revoca del mandato. In realtà si tratta di un istituto con una evidente funzione di controllo ma che non trova attualmente applicazione nel nostro ordinamento, si ritiene tuttavia opportuno interrogarsi sulla sua compatibilità con il sistema costituzionale e con l'attuale assetto dei poteri regionali di governo.

Si può rilevare che entrambi gli istituti, referendum e recall, sono fondati su una logica opposta rispetto agli istituti che tendono ad attuare il modello deliberativo. Le nuove forme di inclusione, infatti, tendono ad instaurare un rapporto dialogico

399 P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., in part., p. 46

400 P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., p. 47, nt. 8.

tra i rappresentanti democraticamente eletti e i cittadini interessati all'adozione della decisione pubblica.

Gli istituti qui presi in considerazione, al contrario, fondandosi sulla logica del voto, offrono un'alternativa secca (un "sì" o un "no") che non necessita di un precedente dibattito aperto e razionale⁴⁰¹. Per poter funzionare, referendum e recall richiedono che tutto il corpo elettorale, o una parte consistente di esso, esprima il proprio voto e la mancata partecipazione può influenzare la riuscita dell'iniziativa che dipende dal numero di voti validamente espressi. Del resto le forme di partecipazione ispirate al modello deliberativo non richiedono, invece, la partecipazione di tutti i cittadini, ma unicamente una partecipazione tra eguali, sufficientemente rappresentativa degli interessi della collettività. Secondo il modello deliberativo è fondamentale che tutti gli interessi in gioco, anche quelli di una parte minoritaria della popolazione, siano realmente in grado di essere rappresentati e presi in considerazione. Inoltre, non si attribuisce all'arena deliberativa una funzione propriamente decisionale in quanto la decisione spetta comunque agli organi rappresentativi che però dovranno rispondere della propria decisione rispetto al dibattito avvenuto.

Il referendum e il recall, invece, assegnano un compito decisionale ai cittadini, che, mediante il voto, possono determinare l'effetto abrogativo, esprimere una posizione favorevole o meno rispetto a una questione di particolare interesse (referendum consultivo), oppure, revocare il mandato elettorale.

Nonostante le differenze tra tali istituti e la deliberazione, una trattazione unitaria è giustificata dal fatto che tutte le forme di inclusione si inseriscono all'interno del

401 E. GIANFRANCESCO, I consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo, cit., p. 499

sistema di democrazia rappresentativa. Gli istituti di democrazia partecipativa e deliberativa, come già sottolineato hanno un carattere correttivo e integrativo rispetto al sistema di democrazia rappresentativa all'interno del quale sono concepiti e dal quale dipendono.

Proprio l'opzione costituzionale per una forma di governo rappresentativo-partecipativa consente di considerare anche questi istituti della partecipazione nell'ambito del sistema rappresentativo, essendo essi concepiti come strumenti di controllo sull'operato dei governanti e di «mediazione», necessari «in ogni forma di governo»⁴⁰².

In conclusione, si affronterà prima la trattazione dei referendum regionali, abrogativi, consultivi e statutari, escludendo, invece, il referendum di tipo approvativo già presi in esame per il loro collegamento diretto con l'esercizio dell'iniziativa legislativa. In seguito si passerà al tema dell'ammissibilità del recall nell'ordinamento regionale alla luce delle sue notevoli potenzialità .

4.1) Il referendum abrogativo

Sebbene non si tratti di una scelta obbligata poichè, come osservato, la Costituzione riconosce loro ampia libertà in ordine alle tipologie di referendum,

⁴⁰² M. LUCIANI, Art. 75, cit, in part. pp. 29-31; ID., Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato, cit, in part. p. 110

tutte le Regioni prevedono l'istituto del referendum abrogativo. Già durante la prima stagione statutaria, la previsione del referendum abrogativo è stata considerata opportuna al fine di favorire l'utile instaurazione di un rapporto di «consonanza politica» tra comunità e apparato⁴⁰³. La disciplina del referendum abrogativo regionale è stata ampiamente collegata a quella fissata dalla Costituzione per il referendum abrogativo nazionale, anche se, in realtà, l'art. 123, 1 comma della Costituzione, sia nell'originale che nell'attuale formulazione, affida la disciplina del referendum regionale esclusivamente allo Statuto. L'art. 123 della Costituzione inoltre non fa alcun rinvio alla disciplina di cui all'art. 75, anzi, distingue la disciplina prevedendo che solo referendum regionale possa avere ad oggetto sia leggi che provvedimenti amministrativi⁴⁰⁴.

Sotto questo aspetto, già dalla prima fase statutaria non si è dato risalto a questo fondamentale elemento di differenziazione tra referendum regionale e statale, e cioè, la competenza regionale a svolgere il referendum anche sui provvedimenti amministrativi⁴⁰⁵. Nei limitati casi in cui è contemplato il referendum sugli atti amministrativi, gli Statuti precisano che gli atti devono avere carattere generale, oppure devono essere atti di programmazione e, in ogni caso, restano esclusi gli atti amministrativi di mera esecuzione o che siano privi di un qualche interesse pubblico.

I vincoli alla proponibilità del referendum, circoscritta ai soli atti normativi, non pare condivisibile ed incontrato forti critiche già con l'adozione dei primi Statuti

403M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., pp. 64-65.

404 F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale*, vol. I, cit., p. 57.

405 La possibilità di proporre il referendum abrogativo è spesso circoscritta ai soli atti normativi: St. Calabria, art. 11; St. Puglia, art. 18; St. Toscana, art. 75; St. Umbria, art. 24; St. Campania, art. 13. L'art. 51 dello Statuto della Lombardia prevede che il referendum abrogativo possa essere svolto anche su «un atto generale della Regione» senza specificarne la natura.

negli anni Settanta. Infatti, gli Statuti, riproponendo la disciplina costituzionale per il referendum abrogativo, di cui all'art. 75 della Costituzione, non hanno inteso che l'art. 123 della Costituzione, al comma 1, prevede esplicitamente che lo Statuto regionale sia tenuto a disciplinare il referendum su «leggi e provvedimenti amministrativi»⁴⁰⁶. Pertanto gli Statuti che non lo prevedono non solo rinunciano ad un'occasione di confronto tra governo e comunità regionale, ma finiscono anche per omettere parte del contenuto «necessario» dello Statuto⁴⁰⁷.

In ogni caso, sia nella prima che nella seconda stagione statutaria, in tutte le Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, si è diffusa la tendenza a considerare più appropriata la scelta di una soluzione restrittiva adottata dagli Statuti anche in considerazione del fatto che, in assenza di una pregressa tradizione amministrativa, risulta obiettivamente difficile ricorrere al referendum abrogativo sugli atti amministrativi⁴⁰⁸.

D'altra parte, nell'attuale assetto costituzionale delle competenze regionali, a differenza di quanto avveniva prima della riforma costituzionale del 2001, le funzioni amministrative e legislative sono nettamente distinte e affidate ad organi diversi, così riducendo ulteriormente l'interesse a coinvolgere il corpo elettorale in una votazione su provvedimenti amministrativi.

Da questo punto di vista, infatti, l'assenza di una previsione di referendum sugli atti amministrativi può essere ricondotta alla volontà regionale di mantenere distinto l'indirizzo politico da quello amministrativo, evitando che le decisioni adottate da soggetti che si collocano al di fuori del circuito rappresentativo possano essere

406 R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, cit., p. 2784.

407 A. PERTICI, Art. 75, in P. Caretti-M. Carli-E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, cit., p. 391

408 A. BIANCO, *I referendum sui provvedimenti amministrativi della Regione*, cit., pp. 59-60.

censurate tramite il ricorso al corpo elettorale⁴⁰⁹.

Per quanto concerne i limiti di materia, tutte le Regioni hanno escluso l'ammissibilità di referendum aventi ad oggetto lo Statuto, le leggi di bilancio e quelle tributarie, le leggi di adempimento di obblighi costituzionali, internazionali ed europei, le leggi di ratifica di intese con altre regioni o accordi con altri Stati e, infine, i regolamenti interni degli organi regionali.

In senso ancor più restrittivo alcune Regioni hanno scelto di escludere il referendum abrogativo in materia di urbanistica, di tutela dell'ambiente, di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Queste esclusioni proprio in considerazione del bene tutelato, dell'intrinseco legame con il territorio, nonché, dell'immediato interesse regionale non sembrano facilmente comprensibili

⁴¹⁰.

In generale, comunque, le limitazioni previste dall'art. 75 della Costituzione per il referendum nazionale sono state considerate vincolanti anche per il referendum abrogativo regionale, come se tra tale disposizione e l'art. 123 della Costituzione potesse sussistere un rapporto di subordinazione di quest'ultima rispetto alla prima.

In verità la Costituzione non prevede affatto che debba sussistere un rapporto del genere e, senza dubbio, non riconosce all'art. 75 della Costituzione un valore di norma di principio tale da poter vincolare la competenza statutaria in materia di referendum.

Tra le materie non ammesse al referendum abrogativo alcuni Statuti (Piemonte, Abruzzo, Emilia-Romagna e Lombardia) includono anche la legislazione

409 M. PICCHI, Modelli di «governante» regionale: i referendum, cit., p. 394.

410 P. CAVA.LERI, Diritto regionale, cit., p. 98; F. PASTORE, Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione", cit., p. 34.

elettorale. In realtà, come è noto, la Corte costituzionale, dopo un'iniziale chiusura, è arrivata ad affermare che la legge elettorale può essere sottoposta a referendum abrogativo, purchè ovviamente «la normativa residua» sia «immediatamente applicabile»⁴¹¹. La disciplina regionale videntado il referendum dimostra, dunque, di sposare un'orientamento persino più rigoroso di quello che la Corte ha sancito per il livello statale, in cui lo svolgimento del referendum in materia elettorale non è testualmente escluso ed è ammissibile, entro i limiti sopra espressi⁴¹².

Nella quasi totalità degli Statuti, il controllo dell'ammissibilità e della regolarità dei referendum, viene affidato all'organo di garanzia statutaria che prende il nome di Consulta di garanzia, Collegio di garanzia o Commissione di garanzia, i cui giudizi sono impugnabili in sede giurisdizionale. I promotori, a differenza dei promotori del referendum statale, non sono legittimati a sollevare il conflitto di attribuzione, ma hanno la facoltà di ricorrere al giudice ordinario per tutelare il proprio diritto politico a dare corso al referendum⁴¹³.

L'attribuzione del giudizio di ammissibilità a un organo diverso dal Consiglio o dal suo Ufficio di Presidenza, come di norma disposto dai vecchi Statuti, sembra la soluzione più adeguata. In questo modo si supera anche il problema relativo alla possibilità di attribuire il controllo di ammissibilità del referendum alla magistratura poichè, in base alla sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 1982, non sarebbe possibile, malgrado numerose scelte di senso opposto di varie

411 C. cost. sentt. nn.: 32 del 1993 (in part. punto 2 del Considerato in diritto); 47 del 1991; 13 del 1999.

412 F. PIZZOLATO-V. SATTA, Art. 75, cit., p. 1478; A. MANGIA, Referendum, Cedam, Padova, 1999, in part. 61 ss.; M. PICCHI, Modelli di «governance» regionale: i referendum, cit., p. 394;

413 Consiglio di Stato, sez. VI, 31 marzo 1987, n. 194, in Foro it., 1987, III, c. 481 ss. Con questa sentenza viene superato l'iniziale orientamento in virtù del quale il ricorso avrebbe dovuto essere proposto al giudice amministrativo. Sul punto: F. BIONDI, Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità, cit, p. 321; F. PASTORE, Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione", p. 47 ss.

Regioni, affidare ai giudici compiti nuovi dato che la materia è coperta, secondo l'art. 108 della Costituzione, dalla riserva di legge statale⁴¹⁴. La pronuncia della Corte costituzionale ha prodotto conseguenze piuttosto negative, poichè ha indotto molte Regioni a ricondurre il controllo sull'ammissibilità al Consiglio stesso, violando in modo evidente le garanzie di imparzialità del giudizio⁴¹⁵.

Solo nel 1999, con la sent. n. 28566, la Corte costituzionale ha superato la questione, affermando che un magistrato può appartenere all'Ufficio regionale del referendum poichè in questo caso gli è attribuito un incarico estraneo ai suoi compiti di ufficio. La riserva di cui all'art. 108 della Costituzione non è fatta dunque salva poichè il magistrato è chiamato a svolgere attività che non incidono sulla funzione giurisdizionale, in virtù della natura prettamente amministrativa del giudizio di ammissibilità sul referendum abrogativo⁴¹⁶.

Sotto altro profilo, in dottrina è stato evidenziato che la riserva di legge di cui all'art. 108 della Costituzione non escludi in radice la possibilità di un intervento normativo regionale' e questa soluzione potrebbe essere rafforzata ulteriormente dalla considerazione che il nuovo art. 116, comma 3 della Costituzione non esclude un possibile ampliamento delle competenze regionali in materia di organizzazione del giudice di pace.

Per quanto riguarda il quesito referendario, molti Statuti e diverse leggi di attuazione precisano, come consolidata giurisprudenza costituzionale ha chiarito da tempo, ovvero, che il quesito referendario deve essere «chiaro», «omogeneo» e «univoco».

414 G. VOLPE, Il giudizio sull'ammissibilità dei referendum regionali, in *Regioni*, 1982, p. 420 ss.

415 G.M. SALERNO, voce Referendum, cit., p. 254; R. NANIA, Il referendum nella normativa regionale, cit., pp. 2798-2800; M. CARLI, L'autonomia statutaria, cit., p. 207.

416 M. CARLI, L'autonomia statutaria, cit., pp. 207-208;

Il referendum abrogativo può essere richiesto da una frazione del Corpo elettorale, dai Comuni e dalle Province in numero variabile. La determinazione del numero dei sottoscrittori è una questione complessa poiché se da una parte, non può essere troppo basso, al fine di garantire che la richiesta sia seria, dall'altra, non può essere talmente elevato da impedire in modo eccessivo la possibilità di esercitare l'iniziativa referendaria⁴¹⁷. Probabilmente la soluzione più equilibrata sembra essere quella di individuare una percentuale o una frazione che si adatti alle variazioni del corpo elettorale⁴¹⁸. In tutte le Regioni il diritto di voto al referendum abrogativo, trattandosi di un istituto di controllo politico, è riconosciuto unicamente agli elettori e ai cittadini iscritti nelle liste elettorali. Anche qualora gli Statuti riconoscano un generico diritto di partecipazione a tutti i residenti, essi non possono riconoscere ai non cittadini/ elettori il diritto di incidere sul sistema delle fonti e di attuare una così incisiva funzione di indirizzo politico attraverso il referendum abrogativo.

Per quanto riguarda il quorum, sostanzialmente tutti gli Statuti considerano valida la votazione a cui prenda parte la maggioranza degli aventi diritto al voto e, ai fini dell'approvazione, richiedono la maggioranza dei voti validamente espressi.

Uniche eccezioni sono gli Statuti della Lombardia e della Toscana; il primo impone un quorum dei 2/5 del corpo elettorale, il secondo la maggioranza del numero dei votanti alle ultime elezioni regionali (art. 75, comma 4).

Il Governo ha dubitato della legittimità costituzionale di quest'ultima disposizione statutaria perchè «facendo riferimento ad un criterio casuale e contingente, oltre

417 A. PERTICI, Art. 75, cit., p. 392.

418 St. Abruzzo, art. 75, collima 1; St. Calabria, art. 11, comma 1; St. Liguria, art. 8, comma 1.

che irrazionale» sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza e violerebbe l'art. 75 della Costituzione. La Corte costituzionale ha tuttavia rigettato la questione e l'ha dichiarata non fondata, poiché la materia referendaria è tra i contenuti obbligatori dello Statuto e la determinazione del quorum contenuta all'art. 75 della Costituzione non può essere considerata principio vincolante per lo Statuto⁴¹⁹. Perciò sebbene la Costituzione conferisca rilievo all'astensione, a livello regionale è ammissibile una disciplina differente anche perché, osserva la Corte costituzionale, «non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali»⁴²⁰.

Il referendum abrogativo che ottenga un risultato positivo determina la cessazione dell'efficacia della norma abrogata, ma solo lo Statuto dell'Emilia-Romagna (art. 20, comma 3) precisa che l'abrogazione si estende alle norme regolamentari ad essa collegate. Complessivamente gli Statuti contengono indicazioni generali e affidano alla legislazione ordinaria il compito di puntualizzare gli effetti dell'espletazione del referendum. L'esito del referendum è proclamato con decreto del Presidente della Regione e l'effetto abrogativo si produce dal giorno successivo alla pubblicazione del decreto, ma il Presidente della Regione, con idonea motivazione, ha la facoltà di ritardarne gli effetti di norma non oltre i sessanta giorni.

Tutte le Regioni analogamente alla disciplina del referendum abrogativo nazionale disciplinano i termini per la proponibilità del referendum. Di solito il quesito

419Sentenza n. 379 del 2004, punto 4 del Considerato in diritto.

420Sentenza n. 372 del 2004, punto 8 del Considerato in diritto. Sul punto A.PERTICI, Art. 75, citi, p. 396.

referendario non può essere presentato per un determinato arco di tempo che precede la scadenza del Consiglio e che segue il suo rinnovo inoltre, in caso di esito negativo, sono fissati limiti temporali alla riproponibilità del medesimo quesito.

Sul punto è interessante notare come alcune Regioni abbiano equiparato l'eventuale esito negativo al mancato raggiungimento del quorum facendone conseguire gli stessi effetti di non riproponibilità del quesito referendario nel corso della medesima legislatura o, comunque, non prima che sia trascorso un certo tempo dalla data delle votazioni⁴²¹. Sempre con riguardo agli aspetti procedurali, la maggior parte delle Regioni, rifacendosi ad una consolidata giurisprudenza costituzionale⁴²², dispone che il referendum non abbia luogo nel caso in cui prima del suo svolgimento intervenga l'abrogazione della disciplina cui si riferisce. In questo caso, in genere, la Consulta di garanzia è tenuta a verificare se l'intervento abrogativo risponda pienamente al quesito referendario, rendendone superfluo l'espletamento, o se, trattandosi di intervento abrogativo parziale, dovrà procedere a riformulare i quesiti. Al contrario, se la nuova disciplina non modifica i principi ispiratori della normativa preesistente il referendum verrà effettuato con riferimento alle nuove disposizioni⁴²³.

421 St. Toscana, art. 75, comma 5; I.r. Toscana, n. 62 del 2007, art. 20, comma 5; St. Abruzzo, art. 77, comma 4.

422 M. LUCIANI, Art. 75, cit., p. 592. Sul punto cfr.: R PIZZOLATO-V. SATTA, Art. 75, cit., p. 1475; M.

OLIVETTI, Riproposizione del referendum elettorale, cit., p. 119.

423 St. Emilia-Romagna, art. 20, comma 4; I.r. Emilia-Romagna, n. 8 del 2008, art. 19;

4.2) Il referendum consultivo obbligatorio.

Il referendum regionale consultivo obbligatorio, contemplato direttamente in Costituzione all'art. 133, comma 2, costituisce una consultazione preventiva rispetto alla legge che modifica o istituisce nuovi Comuni. La consultazione delle popolazioni interessate, sebbene richiesta dalla Costituzione, non è vincolante e il suo esito negativo non ostacola la prosecuzione del procedimento legislativo. Quindi la volontà degli organi rappresentativi, con riguardo alla modifica delle circoscrizioni territoriali comunali, deve essere corredata dalla pronuncia popolare che, anche secondo le indicazioni emerse nei lavori preparatori della Costituzione, «costituisce una conditio sine qua non» priva di «potere decisivo»⁴²⁴.

Pertanto la consultazione di cui all'art. 133, comma 2 della Costituzione, essendo una condizione di procedibilità, rappresenta una fase preventiva rispetto all'adozione della legge regionale modificativa o istitutiva e, normalmente, si svolge sul progetto di legge. Solo raramente è previsto che il referendum abbia luogo prima della stessa presentazione dell'iniziativa: in tal caso, se l'esito della consultazione è favorevole, il Presidente della Regione deve presentare un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario. In tale evenienza l'iniziativa legislativa è vincolata e deve essere esercitata da chi ne è titolare, così da consentire al Consiglio di pronunciarsi e decidere sul punto. Se, invece, l'esito della consultazione preventiva è negativo, i soggetti titolari dell'iniziativa possono

424 V. FALZONE- F. PALERMO-F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, ed. aggiornata da S. Bartole, Mondadori, Milano, 1991, pp. 416-417;

decidere se procedere all'esercizio, ma risulta evidente che il risultato negativo possa dissuadere significativamente gli organi rappresentativi dal proseguire con l'esercizio dell'iniziativa⁴²⁵.

In verità l'art. 133, comma 2, della Costituzione si limita a stabilire che le «popolazioni interessate» alle variazioni e denominazioni territoriali debbano essere «sentite» e non richiama espressamente l'istituto referendario. Però tutte le Regioni, nello Statuto o nella legislazione di attuazione, hanno interpretato la disposizione in oggetto nel senso di un ricorso obbligatorio al referendum consultivo.

D'altra parte anche la Corte costituzionale considera il referendum consultivo uno strumento «indispensabile»⁴²⁶ per garantire un'idonea partecipazione delle popolazioni interessate. Per tale Ragione il ricorso al referendum sembra essere imprescindibile poichè le soluzioni alternative prospettate o adottate, come il parere espresso dagli organi rappresentativi comunali o l'iniziativa del Comune interessato, sottoscritta da un gruppo di residenti, non sembrano idonee a garantire un'adeguata partecipazione delle popolazioni interessate⁴²⁷.

Il fatto che la norma costituzionale, a differenza di quanto avviene all'art. 132 della Costituzione, non imponga espressamente il referendum, non significa che la manifestazione di volontà da parte degli organi rappresentativi sia sufficiente.

425 M. PEDRAZZA GORLERO, La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni, in *Regioni*, 1983, p. 1004;

426 Corte cost. sentt. nn.: 279 del 1994; 204 del 1981; 453 del 1989. Si veda in part. tra i molti: M. PEDRAZZA GORLERO, La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni, cit., p. 1003;

427 E. ROTELLI, Art. 133, in *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, i Comuni*, Tomo III, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1990, p. 211; A. BARBERA, Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico, in *Foro amm.*, 1969, II, p. 217 ss.; R. N. ANIA, Istituzione di nuovi comuni e omessa disciplina del referendum consultivo, in *Giur. cost.*, 1975, p. 3073 ss.; G. MASCIOCCHI, *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 459;

Infatti se, di norma, la Costituzione richiede in modo esplicito il ricorso alla consultazione del corpo elettorale, lo stesso avviene quando ritiene sufficiente la manifestazione di volontà da parte degli organi rappresentativi⁴²⁸. Perciò il ricorso al referendum è imprescindibile e solo le Regioni ad autonomia speciale potrebbero adottare soluzioni alternative, purché siano in grado di assicurare la «manifestazione dell'opinione dei soggetti interessati alle variazioni territoriali»⁴²⁹.

In ogni caso la consultazione delle popolazioni interessate, come ha sottolineato la Corte costituzionale, costituisce un principio generale che configura un limite alla potestà legislativa anche delle Regioni ad autonomia speciale, in quanto espressione di un «aspetto essenziale del principio di autonomia», nonché garanzia degli enti locali minori nei confronti delle Regioni⁴³⁰.

La consultazione popolare mira, infatti, a far emergere gli elementi, non solo politici, ma anche economici e sociali, derivanti dal mutamento delle circoscrizioni comunali. La decisione finale è tuttavia affidata al Consiglio regionale che deve valutare gli effetti complessivi della modifica territoriale e che difficilmente potrà imporre una variazione che non sia condivisa da parte della maggioranza delle popolazioni⁴³¹.

Rispetto all'individuazione delle «popolazioni interessate», la Costituzione non fornisce alcuna indicazione e le Regioni sono chiamate a dettare i criteri per la loro individuazione. Il punto è stato oggetto di soluzioni giurisprudenziali fluttuanti e ha diviso la dottrina in particolare sull'obbligatorietà o meno di coinvolgere anche

428 R. NANIA, Istituzione di nuovi comuni e omessa disciplina del referendum consultivo, cit., in part. p. 3077.

429 M. PEDRAZZA GORLERO, La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni, in *Regioni*, 1983, p. 1788.

430 Ivi, p. 1791-1794.

431 P. BARBERA, Il referendum negli ordinamenti regionali e locali, cit, p. 107.

le popolazioni indirettamente interessate dalla modifica

In una prima fase, pur altalenante, la Corte costituzionale ha aderito a un'interpretazione restrittiva secondo la quale devono essere sentite con referendum solo le popolazioni direttamente coinvolte dalle modifiche⁴³², mentre per quelle coinvolte indirettamente la consultazione è stata considerata facoltativa e sostituibile da un parere degli organi rappresentativi.

Sul punto la Corte costituzionale ha elaborato in seguito una soluzione differente secondo cui tutte le popolazioni coinvolte nella variazione devono essere ascoltate e che solo in situazioni particolari la legge regionale può prescindere da un referendum generalizzato⁴³³. La Corte costituzionale, in particolare, ha precisato che le popolazioni coinvolte dalla variazione non possono essere escluse a priori potendo la legge regionale disporre l'esclusione solo sulla base di una disciplina generale che consenta di poter apprezzare di volta in volta la ragionevolezza della decisione assunta dagli organi regionali con un provvedimento motivato ed impugnabile in sede giurisdizionale⁴³⁴.

In conclusione, sebbene il concetto di popolazione interessata mantenga un certo grado di incertezza, rimane fermo il principio che la legge regionale istitutiva o modificativa delle circoscrizioni e denominazioni comunali deve sempre basarsi sulla consultazione popolare⁴³⁵ che, pur non essendo vincolante, costituisce una fase

432 la Corte costituzionale si è espressa ben prima dell'attuazione dell'ordinamento regionale, e, con la sentenza n. 38 del 1969, ha dichiarato l'incostituzionalità degli artt. 33 e 34 del tu. n. 383/1938 i quali limitavano la consultazione ai contribuenti e non anche a tutti i residenti delle aree interessate alla modifica delle circoscrizioni comunali.

433 Sent. n. 433 del 1995

434 Sentt nn. 94 del 2000 e 47 del 2003.

435 M. PEDRAZZA GORLERO, La consultazione delle «popolazioni interessate» nel procedimento di variazione territoriale dei Comuni, cit., p. 1790; ID., nota alla sent. Corte cost., n. 62 del 1975, in *Regioni*, 1975, p. 749; 13. POTOTSCHNIG, Regole procedurali discendenti dalla Costituzione per l'istituzione di nuovi Comuni, cit., p. 220 ss.; R. NANIA, Istituzione di nuovi comuni e omessa disciplina del referendum consultivo, cit., p. 3073.

obbligatoria il cui esito è liberamente apprezzabile da parte degli organi regionali e non sindacabile da parte del giudice costituzionale⁴³⁶.

4.3) Il referendum consultivo facoltativo.

L'altro tipo di referendum regionale consultivo è quello facoltativo che consiste in una consultazione popolare richiesta dagli organi regionali su questioni di particolare interesse regionale.

Non è facile inquadrare giuridicamente l'istituto in oggetto che ha una funzione consultiva e non produce effetti giuridicamente vincolanti⁴³⁷.

Il referendum consultivo, difatti, non attribuendo la decisione al corpo elettorale, si risolve in uno strumento prettamente politico utile a interpellare il corpo elettorale e a creare un raccordo con le popolazioni amministrate⁴³⁸.

In verità non sempre il referendum consultivo è privo di qualsiasi tipo di effetto. Alcune Regioni collegano all'espletamento della consultazione l'obbligo di deliberare in ordine al disegno di legge o al provvedimento, altre, impongono al Presidente della Giunta di proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario. Infine, alcune leggi regionali impongono l'obbligo di motivazione qualora il Consiglio o la Giunta si discostino dall'orientamento

436 Corte cost. sent. n. 107 del 1983.

437 P. BARRERA, Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare, in *Regioni*, 1987, pp. 1297-1298;

438 M. VOLPI, *Il referendum tra innovazione e declino*, cit., p. 445; S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali*, vol. I, cit., p. 80; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., pp. 46-47.

espresso dal corpo elettorale.

Il referendum consultivo ha comunque un effetto «procedurale» poiché impone, quanto meno, la discussione sulla materia oggetto del disegno o provvedimento⁴³⁹.

Dal punto di vista soggettivo nulla sembra impedire che la partecipazione al referendum consultivo possa estendersi anche a soggetti privi della cittadinanza, in quanto la consultazione referendaria in oggetto non mira ad incidere in modo diretto sulle funzioni di governo. Infatti, di norma, gli Statuti prevedono un generico riferimento al fatto che con il referendum consultivo possono essere interpellate le "popolazioni interessate", lasciando aperta la questione relativa all'individuazione dei soggetti chiamati alla consultazione⁴⁴⁰. Questa soluzione è ammissibile anche secondo la Corte costituzionale, dato che il referendum consultivo, per sua natura, non può incidere direttamente sugli atti degli organi rappresentativi della Regione⁴⁴¹.

Il referendum consultivo è disciplinato da ogni Regione in modo diverso. Di norma, l'iniziativa referendaria è attribuita al Consiglio a maggioranza assoluta dei propri componenti o a maggioranza dei 2/3. Non mancano comunque Regioni che riconoscono l'iniziativa anche ad un certo numero, ad una certa percentuale di elettori regionali o ai titolari dell'iniziativa legislativa⁴⁴².

L'attribuzione dell'iniziativa al Consiglio o al corpo elettorale attribuisce un

439 P. BARRERA, Il referendum negli ordinamenti regionali e locali, cit., p. 118. pronunciarsi, tale referendum poco si differenzia, almeno nelle finalità, da quello propositivo 123.

440 St. Emilia-Romagna, art. 15, attribuisce esplicitamente, «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute», il diritto di voto al referendum anche ai residenti. Si veda anche la l.r. Emilia, n. 8 del 2008, art. 24. Anche la Lr. Toscana n. 62 del 2007, art. 45, prevede che al referendum consultivo possano partecipare gli stranieri legalmente residenti dal almeno cinque anni sul territorio regionale.

441 A. MANGIA, Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti, cit., pp. 9- 10;

442 L.st. Sardegna, n.1 del 2008, art. 5; St. Toscana art. 76 e Lr. Toscana, 62 del 2007, art. 49; Lr. Abruzzo, n. 44 del 2007, art. 32; l.r. Campania, n. 35 del 1986, art. 1; l.r. Liguria, 44 del 1977, art. 37; l.r. Umbria, n. 7 del 1997, art. 21; Lr. Veneto, n.1 del 1973, art. 24.

differente valore all'istituto. Nel primo caso, è utilizzato dal Consiglio per conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate a un determinato atto o provvedimento, ma sotto il profilo politico potrebbe diventare uno strumento dalla poco opportuna valenza plebiscitaria⁴⁴³. Nel secondo, l'assegnazione del diritto di iniziativa al corpo elettorale potrebbe essere uno strumento per controbilanciare l'eccesso di concentrazione di poteri nell'esecutivo senza creare necessariamente una situazione di rottura che potrebbe portare alla caduta della Giunta e del Consiglio.

Di norma gli Statuti regionali riconoscono al Consiglio regionale la potestà di indire un referendum consultivo su «leggi» o «questioni di interesse regionale» e in tali casi lo svolgimento della consultazione non crea particolari problemi.

Quando il referendum consultivo ha ad oggetto le «proposte di legge»⁴⁴⁴ si può creare una situazione complessa poichè il Consiglio, che rimane l'unico soggetto legittimato a decidere, può essere politicamente condizionato dall'esito della consultazione referendaria e trovarsi nella condizione di non poter disattendere l'indicazione referendaria. Per non incorrere in questo effetto, l'unica soluzione è che i regolamenti interni del Consiglio collochino nella fase iniziale del procedimento legislativo lo svolgimento del referendum consultivo. In questo modo l'esclusione della consultazione dalla fase finale del procedimento legislativo eviterebbe il rischio di attribuire ad essa una valenza approvativa, scongiurando un uso plebiscitario dell'esito referendario⁴⁴⁵.

443 E. BALBONI, Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?, in *Regioni*, 2001, p. 218; M. VOLPI, *Il referendum tra innovamento e declino*, cit., p., 445;

444 St. Piemonte, art. 83, comma 1; St. Puglia, art. 19, comma 1; St. Toscana, art. 76, comma 2; 1. st. Sardegna, n. 1 del 2008, art. 5; 1. st. Sicilia, n. 1 del 2004, art. 25; 1. prov. Bolzano, n. 11/2005, art. 16.

445 G. L. CONTI, Art. 76, cit. p. 401; M. VOLPI, *Il referendum tra innovamento e declino*, cit., p. 446.

Tuttavia il problema di maggiore rilevanza nella disciplina del referendum consultivo facoltativo consiste nella materia che ne è oggetto. generalmente il referendum consultivo si può svolgere «su temi che interessano l'iniziativa politica e amministrativa della Regione»⁴⁴⁶ o «su proposte di particolare interesse per la popolazione»⁴⁴⁷. Il concetto di "interesse della popolazione regionale" ha ricevuto però interpretazioni talvolta assai restrittive dalla Corte Costituzionale e ciò non ha evidentemente favorito il ricorso a tale istituto⁴⁴⁸.

Nell'interpretazione del giudice delle leggi, il referendum consultivo, pur non avendo valore vincolante, ha «una spiccata valenza politica» ed è in grado di condizionare gli atti e «le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali»⁴⁴⁹. Pertanto il ricorso al referendum consultivo deve essere limitato a questioni di competenza regionale e non può estendersi a questioni che interessino «la collettività nazionale». Inoltre, la Corte costituzionale ha chiarito che il referendum consultivo può aver luogo solo su materie di competenza regionale in quanto esso è in grado di esercitare la sua funzione di indirizzo e di orientamento anche sulle «fasi di formazione della legge statale», influenzando le scelte discrezionali di competenza esclusiva degli organi centrali⁴⁵⁰.

Inoltre la Corte costituzionale ha escluso che il referendum consultivo possa essere svolto sull'iniziativa di legge statale di revisione costituzionale, anche avente ad oggetto questioni di interesse regionale⁴⁵¹. La consultazione referendaria

446 St. Umbria, art. 23, comma 1.

447 St. Toscana, art. 76, comma 1.

448 M. LUCIANI, I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro), cit., p. 1388.

449 P. BARRERA., Referendum consultivi e limite dell'interesse nazionale, in Giur. cost., 1989, p. 1223 ss.

450 Sent. n. 470 del 1992, punto 4 del Considerato in diritto.

451 Sent. n. 496 del 2000.

costituirebbe un aggravamento del procedimento non compatibile con un sistema di fonti tipizzato e chiuso⁴⁵². Con il referendum regionale sull'iniziativa di legge costituzionale si introdurrebbe una doppia consultazione e, così, una parte del corpo elettorale, quella della Regione interessata, sarebbe chiamata ad esprimersi due volte sul medesimo quesito di revisione. La Corte costituzionale ribadisce che il procedimento di modifica costituzionale non è disponibile e non esiste alcuno spazio per soggetti non contemplati dalla Costituzione⁴⁵³.

Certamente pur essendo molto diversi, i due referendum sono accomunati dal fatto di costituire un momento di confronto tra gli interessi particolaristici delle «popolazioni interessate» e l'interesse nazionale di cui è portatrice la comunità nazionale nel suo complesso⁴⁵⁴.

Sotto altro profilo si può osservare che la Costituzione non stabilisce come debba essere esercitata l'iniziativa legislativa regionale che costituisce un subprocedimento disciplinato dalle Regioni ed esercitato autonomamente dagli organi regionali. Il referendum consultivo regionale sull'iniziativa di legge costituzionale costituisce una fase interna all'ordinamento regionale, non rientra nell'ambito del procedimento tipico costituzionalmente definito di formazione della legge statale ordinaria o costituzionale ed è irrilevante rispetto a esso⁴⁵⁵.

452 E. BETTINELLI, I referendum "federalisti", in Associazione per gli Studi e le ricerche parlamentari, Quaderno a 12, Giappichelli, Torino, 2002, p. 34 ss. Nella Sentenza n. 496 del 2000 la Corte costituzionale osserva che l'attribuzione al corpo elettorale regionale della competenza a esprimere un parere sull'iniziativa di revisione costituzionale è in contrasto con il principio rappresentativo definito dall'art. 138 della Costituzione che, certamente, non attribuisce al popolo in sede referendaria «un ruolo di propulsore della innovazione costituzionale» (punto 4.1 del Considerato in diritto).

453 S. BARTOLE, Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile, in Giur. cost., 2000, p. 3818 ss.; G. PAGANETTO, Uso distorsivo del referendum consultivo e dell'autonomia regionale, ivi, p. 3828 ss.

454 A. RUGGERI, Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti, in Regioni, 2001, p. 233. Sull'utilità del referendum consultivo: cfr. anche Corte cost. sent. n. 496 del 2000, punto 2 del Considerato in diritto.

455 ZANON, I referendum consultivi regionali, la nozione il procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale, in Giur. cost., 1992, p. 4267 seg., in part. pp. 4268-4269.

D'altra parte, se il referendum consultivo viene svolto sull'iniziativa di legge costituzionale, e, quindi, in un momento in cui il procedimento legislativo a livello nazionale non è stato neanche aperto, non sembra che possa ledere le prerogative degli organi rappresentativi.

La Corte costituzionale non tiene conto della fase in cui si inserisce il referendum consultivo e lo considera comunque uno strumento che, pur non essendo idoneo a produrre effetti giuridici, è capace di produrre importanti effetti politici. La consultazione referendaria in oggetto è «giuridicamente» non vincolante, ma secondo la Corte costituzionale ha l'effetto «giuridico immediato» di «offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione»

⁴⁵⁶.

In conclusione, secondo la Corte costituzionale non è ammissibile che le Regioni possano proporre referendum consultivo su iniziative legislative in settori che esulano dalla competenza regionale, su iniziative che ricoprono l'interesse unitario della Repubblica e in ogni caso sulle iniziative di legge costituzionale⁴⁵⁷.

La rigida interpretazione della Corte costituzionale sui limiti di proponibilità del referendum consultivo pone qualche dubbio. Anche se risulta evidente il condizionamento che la consultazione popolare può esercitare sugli organi regionali, non bisogna dimenticare che il referendum consultivo resta pur sempre un atto giuridicamente privo della capacità di incidere sulle determinazioni degli organi rappresentativi i quali conservano piena discrezionalità e responsabilità nell'adozione dell'atto normativo⁴⁵⁸.

456 Sentenza n. 496 del 2000, punto 6 del Considerato in diritto. Sul punto in part. M. LUCIANI, I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro), cit., p.1390.

457 A. MANGIA, I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «Politica», cit, pp. 1677-1678.

458 F.CUOCOLO, Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale, cit., in part. p. 3815

Il referendum consultivo non conclude alcun procedimento decisionale, esso è prodromico alla decisione di cui costituisce solo una fase. Sono gli organi rappresentativi ad essere chiamati a scegliere, a seguito della consultazione referendaria, se discostarsi o meno dalla pronuncia popolare assumendone la responsabilità politica della decisione⁴⁵⁹.

Un ostacolo effettivo alla possibilità di promuovere il referendum consultivo su materie di competenza extra regionale scaturisce dal fatto che l'art. 123 della Costituzione stabilisce che lo Statuto disciplini il referendum su leggi e provvedimenti «della Regione»⁴⁶⁰. L'espressione naturalmente concorre a delimitare lo svolgimento del referendum agli atti della Regione, ma in talune circostanze sembra ammissibile lo svolgimento del referendum consultivo regionale anche su materie di competenza regionale concorrente o su materie sulle quali si verifichi un « concorso » di competenze.

Per quanto riguarda gli esiti del referendum consultivo, la considerazione che gli organi rappresentativi sarebbero influenzati dall'esito referendario risulta forse eccessiva per il valore non giuridicamente vincolante dell'esito del referendum consultivo e per la circostanza che questo effetto si potrebbe evitare collocando la consultazione in una fase preliminare, prima cioè gli organi regionali, o statali, abbiano ancora assunto impegni o adottato alcun atti relativi alle procedure decisionali che la pronuncia popolare possa influenzare⁴⁶¹.

Non esiste motivo per ritenere che il Consiglio, il Parlamento o, eventualmente, il Governo, a seconda dell'oggetto del quesito referendario, non siano

459 P. BARRERA, Il referendum negli ordinamenti regionali e locali, cit., in part. p. 132 ss.

460 M. OLIVETTI, I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane, cit, p. 755.

461 G.L. CONTI, Art. 76, citi, p. 400.

sufficientemente indipendenti da potersi allontanare dalle indicazioni referendarie⁴⁶². La convinzione, più volte sostenuta dalla Corte costituzionale, per cui l'oggetto del referendum consultivo dovrebbe essere circoscritto agli atti di competenza regionale senza incidere su questioni anche di rilievo costituzionale, finisce per sminuire gli stessi organi rappresentativi che non sarebbero in grado di reggere il confronto con il corpo elettorale, chiamato ad esprimersi con uno degli strumenti più blandi di confronto politico⁴⁶³.

Come osservato in precedenza, il nostro ordinamento conta anche altri strumenti di partecipazione, lcome la petizione e l'iniziativa legislativa regionale, che, potenzialmente, possono intervenire sulla formazione della volontà del legislatore nazionale, pertanto le perplessità della Corte costituzionale circa gli effetti politici della consultazione popolare regionale appaiono forse eccessive e sembrano piuttosto un sintomo di scarsa fiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative regionali.

4.4) Il referendum sullo Statuto e sulle leggi statutarie

L'art. 123 della Costituzione, al comma 3, prevede che lo Statuto nel corso del procedimento di formazione possa essere sottoposto a referendum popolare regionale qualora, entro tre mesi dalla pubblicazione, un cinquantesimo degli

462 G. BOGNETTI, Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta, in *Corriere giuridico*, 2001, in part. p. 29.

463 V. TEOTONICO, Il referendum consultivo regionale tra procedimento di revisione costituzionale e funzione politico-rappresentativa degli organi elettivi, *citi*, p. 2205.

elettori della Regione o un quinto dei membri del Consiglio regionale ne faccia richiesta. Lo Statuto, dunque, non può essere promulgato se non incontra l'approvazione della maggioranza dei voti validi. Analogamente nelle Regioni ad autonomia speciale, secondo quanto stabilito dalla l.cost. n. 2 del 2001, si può proporre referendum popolare sulle leggi statutarie che hanno a oggetto materie sostanzialmente coincidenti con la forma di governo regionale⁴⁶⁴.

A differenza di quello costituzionale, il referendum sullo Statuto è sempre proponibile a prescindere dalla maggioranza raggiunta nella seconda deliberazione del Consiglio. Anche nelle Regioni ad autonomia speciale, dove è sancita una sola deliberazione assembleare, è sempre possibile chiedere il referendum, ma, in caso di approvazione con maggioranza dei due terzi, la richiesta di referendum dovrà essere avanzata da una percentuale più elevata di aventi diritto al voto e non potrà essere richiesta dalla minoranza consiliare.

Il referendum statutario è teso a garantire in modo particolare le minoranze, ma la ragione principale di un simile aggravamento procedimentale risiede nella necessità di salvaguardare la forma di governo suggerita dalla Costituzione che si basa sull'elezione diretta del Presidente della Regione⁴⁶⁵. Difatti, se il Consiglio scegliesse una forma di governo parlamentare con elezione indiretta del Presidente, con tutta probabilità, verrebbe attivato un referendum oppositivo e la riforma sarebbe respinta⁴⁶⁶.

464 T. M. ARTENES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, Lineamenti di diritto regionale, cit., p. 130.

465 R. Tosi, I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti, in *Regioni*, 2000, pp. 528-530; S.

GAIVINNO-D. LOPRIENO, Statuti e forma di governo della Regione. L'esperienza italiana e la prospettiva comparata, in D. Dominici-G. Falzea-G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 163.

466 G. TARLI BARBIERI, Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto, cit. p. 133; M. CARLI, L'autonomia statutaria, cit., p. 216.

Il fatto che il referendum possa sempre essere richiesto induce ad interrogarsi su una sua possibile valenza costitutiva, riproponendo una questione interpretativa ampiamente affrontata nell'esame del referendum costituzionale⁴⁶⁷. Ammettendo tale interpretazione il procedimento in cui il referendum è incardinato è stato qualificato da parte della dottrina come un atto complesso alla cui formazione concorrono il corpo degli elettori e il Consiglio regionale⁴⁶⁸.

In realtà la soluzione sembra eccessiva, anche in considerazione del fatto che la consultazione referendaria rimane pur sempre facoltativa e, in quanto tale, non pare possa svolgere una funzione propriamente costitutiva, ma sospensiva dell'efficacia, similmente a quanto avviene per il referendum costituzionale⁴⁶⁹.

Il referendum statutario costituisce, al pari di quello di legittimità, uno strumento eventuale di controllo democratico, estraneo alla fase deliberativa⁴⁷⁰.

Altra questione, sorta per via dell'assenza di indicazioni costituzionali, riguarda lo svolgimento della fase referendaria. In particolare si tratta di stabilire quale sia la fonte autorizzata a disciplinare, e con quali limiti, il subprocedimento referendario. Non essendo accoglibile l'idea di affidare la disciplina allo Statuto medesimo, infatti, in caso contrario, la procedura potrebbe trovare applicazione solo per la revisione dello Statuto e non già per la sua prima adozione, le soluzioni plausibili sarebbero: escludere del tutto lo Statuto a referendum, adottare una legge statutaria stralcio avente ad oggetto il solo referendum statutario, a sua volta, non

467 G. TARLI BARBIERI, Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto, cit., p. 131;

468 A. FERRARA., I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria. procedimento di formazione e revisione, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA su "I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria", Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005, si può leggere su www.issirfa.it.

469 S.M. CICCONE, La revisione della Costituzione, Cedam, Padova, 1972, p. 145 ss.

470 B. CARAVITA DI TORITTO, L'autonomia statutaria, in *Regioni*, 2004, p. 333; Q. CAMERLENGO, Le fonti regionali del diritto in trasformazione, citi, p. 26; C. PADULA, Art. 123, in S. Bartole-R. Bin (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, cit., p. 1120;

sottoponibile a referendum e, infine, ricorrere all'intervento normativo statale in quanto si tratterebbe di un procedimento che, coinvolgendo altri organi statali (Governo e Corte Costituzionale), non avrebbe carattere «infraordinamentale»⁴⁷¹. Nella prassi è prevalsa l'idea che siano le Regioni stesse a regolare con legge il referendum statutario e, spesso, gli stessi Statuti rimettono proprio a norme di legge regionale la disciplina della consultazione referendaria⁴⁷².

L'art. 123 della Costituzione pone l'ulteriore questione della collocazione del referendum rispetto all'eventuale controllo da parte della Corte costituzionale, attivato su ricorso governativo entro trenta giorni dalla sua pubblicazione.

Il dettato costituzionale non chiarisce se il termine per l'impugnazione governativa decorra dalla prima pubblicazione, dalla quale è possibile entro tre mesi richiedere il referendum, oppure, se esso decorra dalla seconda pubblicazione che interviene successivamente alla promulgazione e all'espletamento dell'eventuale referendum.

In assenza di una indicazione costituzionale chiara è possibile ritenere che il termine per proporre il referendum e quello per l'impugnazione del Governo decorrano entrambi dalla prima pubblicazione di tipo notiziale, oppure, che il controllo di legittimità costituzionale sia successivo rispetto allo svolgimento del referendum⁴⁷³.

Per la Corte costituzionale l'impugnativa del Governo, adottata in via preventiva rispetto all'espletamento del referendum è ammissibile in quanto il *dies a quo* dal

471 A. RUGGERI, La riforma costituzionale e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle tematiche della normazione e al piano dei controlli, cit., p. 110.

472 Fa eccezione solo la Regione Puglia il cui Statuto è stato promulgato in assenza di una preventiva disciplina regionale delle modalità di richiesta e svolgimento del referendum statutario.

473 G. TARLI BARBIERI, Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto regionale, cit., p. 141.; M. CARLI, L'autonomia statutaria, cit., p. 217; R. ROMBOLI, Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali, cit., p. 235 ss.

quale decorre il termine per l'impugnazione governativa coincide con quello da cui decorrono anche i tre mesi entro i quali presentare la richiesta di referendum.

In altri termini, il giudice delle leggi ha stabilito che la verifica di legittimità costituzionale deve essere preventivo rispetto all'eventuale espletamento del referendum. Tale soluzione consente di evitare che il voto popolare intervenga su una deliberazione consiliare che la Corte potrebbe dichiarare incostituzionale subito dopo la consultazione popolare⁴⁷⁴.

In verità, il fatto che il dies a quo per l'impugnazione e per richiedere il referendum decorra dalla prima pubblicazione di tipo notiziale non garantisce che il referendum si svolga successivamente alla pronuncia della Corte o che la campagna referendaria abbia luogo dopo lo svolgimento del processo costituzionale. La Corte costituzionale non ha chiarito quale effetto abbia il ricorso governativo sull'iter referendario, ma la soluzione più opportuna sembra la sospensione nelle more del giudizio costituzionale. In questo senso, in mancanza di un'indicazione legislativa statale univoca, le leggi regionali hanno opportunamente disposto la sospensione dei termini delle procedure referendarie o la loro interruzione fino alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale⁴⁷⁵.

Ne consegue che lo Statuto e le leggi regionali possono integrare la disciplina costituzionale relativa al procedimento di adozione dello Statuto, ma non la possono apportare alcuna deroga. Il punto risulta di notevole, soprattutto in considerazione della possibilità di introdurre un quorum di partecipazione che a giudizio di parte della dottrina, sarebbe inammissibile poiché comporterebbe un

474 A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale* 22 novembre 1999, n. 1, Giuffrè, Milano, 2001, p. 163 55.;

475 Sul punto in part.: R ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, cit., pp. 238-239.

aggravamento procedurale non previsto dall'art. 123 della Costituzione⁴⁷⁶.

Altra parte della dottrina, invece, evidenzia che il quorum strutturale, conferendo significato all'astensionismo, costituirebbe uno strumento ulteriore per mantenere la disciplina vigente e per garantire alle minoranze la possibilità di opporsi alla riforma anche mediante l'astensione⁴⁷⁷. Se il referendum ha una valenza oppositiva, dare peso all'astensione sarebbe proprio un modo per rafforzare il peso che la Costituzione attribuisce alla pronuncia degli elettori, considerando inoltre che non esiste un principio generale che impedisca l'introduzione del quorum strutturale, non essendo le Regioni vincolate al modello di referendum costituzionale⁴⁷⁸.

L'art. 123 della Costituzione riferisce il referendum allo Statuto nella sua unitarietà e, quindi, il referendum statutario deve avere ad oggetto la delibera statutaria nella sua interezza. A differenza di quanto indicato esplicitamente all'art.75 della Costituzione, la disposizione in questione non fa riferimento a referendum parziali. L'oggetto del referendum è costituito dall'intero testo statutario in quanto lo scopo del referendum è sottoporre al voto popolare il testo statutario in modo da consentire agli elettori regionali di esprimere un giudizio complessivo sul testo approvato dall'Assemblea⁴⁷⁹. La Corte costituzionale ha precisato in proposito che il referendum statutario può avere ad oggetto lo Statuto nella sua interezza e non anche singole parti della deliberazione statutaria⁴⁸⁰.

476 G. TARLI BARBIERI, Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto regionale, cit, p. 136; P.L. PINNA, L'esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria, in O. Chessa-P.L. Pinna (a cura di), La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale, Giappichelli, Torino, 2008, p. 221 ss.

477 M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 102.

478 G. DEMURO, Invalidità del referendum e promulgazione della lex e statutaria, cit., p. 755; O. CHESSA, Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda, in Regioni, 2008, p. 743;

479 B. CARA.VITA DI TORITTO; reiti-tonotnia statutaria, cit., p. 333; M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, cit, p. 102, nt. 100; F. DRAGO, Le impugnative del governo sugli statuti regionali: un primo bilancio, in www.federalismi.it, n. 16/2005, pp. 8-9.

480 Corte cost, sent. 445 dei 2005. Sul punto: F. CUOCOLO, Ancora sulla procedura di approvazione degli Statuti

In effetti la deliberazione parziale pone un problema generale in merito all'effetto del ricorso governativo sulle operazioni referendarie poste in essere nelle more del ricorso medesimo. Infatti se l'annullamento totale della delibera statutaria comporta la totale perdita d'efficacia delle operazioni referendarie, la dichiarazione di illegittimità parziale pone l'interrogativo sulle sorti della procedura referendaria, almeno rispetto alle parti non dichiarate illegittime.

In verità la dottrina prevalente e la giurisprudenza costituzionale concordano nel ritenere che la dichiarazione, totale o parziale, di incostituzionalità della delibera statutaria comporta la retrocessione del procedimento di approvazione dello Statuto alla fase della pubblicazione notiziale⁴⁸¹ con conseguente inefficacia delle operazioni referendarie⁴⁸².

È chiaro che il Consiglio può pronunciarsi di nuovo sullo Statuto, approvato in seconda deliberazione e pubblicato a fini notiziali, solo seguendo la procedura richiesta dall'art. 123 della Costituzione. Di conseguenza, anche il corpo elettorale dovrà, eventualmente, ri-avviare la procedura per la richiesta di un nuovo referendum.

Lo Statuto rimane nella disponibilità del titolare della funzione legislativa/statutaria e non pare possibile vietare al Consiglio di pronunciarsi nuovamente sullo Statuto, pur approvato e pubblicato a fini notiziali⁴⁸³.

regionali, cit, p. 4805 ss..

481 Critico sul punto A. RUGGERI, Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria), in www.forumcostituzionale.it, 25-1-2006

482 Sent. Corte cost. n. 469 del 2005. Sul punto cfr.: M. RAVERAIRA, La Corte afferma la reiterabilità del controllo preventivo di costituzionalità e salva gli Statuti, in www.federalismi.it, n. 2/2006;

483 E. Albanesi, Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello Statuto del Molise, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012, pp. 9-11

4.5) Il recall.

Il *popular recall* è un istituto che permette agli elettori di revocare il mandato elettorale prima della sua scadenza naturale. La decisione popolare di revoca del mandato può intervenire sia per rimuovere un organo monocratico, titolare di funzioni pubbliche che un organo collegiale. Esistono quindi due modelli di revoca del mandato a seconda che il destinatario della revoca sia un singolo organo o pubblico ufficiale, come avviene negli Stati Uniti, oppure, si tratti di un organo collegiale (il Governo o il Parlamento) come avviene in alcuni Cantoni svizzeri e in alcuni Land tedeschi.

Nel nostro ordinamento costituzionale questo istituto non è previsto e anzi esso sembra porsi, in particolare nel caso della revoca del singolo eletto, in netta contrapposizione con il principio del libero mandato parlamentare.

Anche nelle altre democrazie rappresentative europee, in cui sono previsti l'iniziativa legislativa, il referendum e lo scioglimento anticipato, il recall, nella formula della revoca del mandato del singolo parlamentare, non trova accoglimento probabilmente proprio perchè esso indebolirebbe il ruolo di intermediazione dei partiti, su cui sembra fondarsi la democrazia rappresentativa⁴⁸⁴ e, soprattutto, metterebbe in dubbio il principio secondo il quale lo Stato può esercitare il proprio volere attraverso dei rappresentanti.

In estrema sintesi, il recall del singolo parlamentare potrebbe condizionare i

484V. CRISAFULLI, Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia, in *ius*, 1958, p. 157, e nt. 7.

rappresentanti eletti i quali, a causa della possibilità di essere revocati, sarebbero meno inclini a perseguire l'interesse generale⁴⁸⁵. In una democrazia fondata sul principio del libero mandato parlamentare, questo tipo di revoca risulta dunque del tutto inammissibile.

Per le Regioni tuttavia il divieto di mandato imperativo nei confronti dei Consiglieri non è prescritto dalla Costituzione, ma solo dalla legge ordinaria (l. n. 108 del 1968, art. 1, comma 5 e dalla l. n. 165 del 2004, art. 4) e dagli Statuti regionali⁴⁸⁶. Tuttavia è direttamente l'articolo 67 della Costituzione, in forza del carattere politicamente rappresentativo del Consiglio regionale, ad estendere il divieto di mandato imperativo ai consiglieri regionali⁴⁸⁷.

Sul punto, può affermarsi che il carattere rappresentativo del modello di democrazia, voluto dalla Costituzione, viene legato indissolubilmente al principio del libero mandato che, in quanto «principio fondamentale», si applica direttamente anche alle Regioni. Per questa ragione lo Statuto regionale, per porsi in «armonia con la Costituzione», deve adeguarsi al principio del divieto di mandato imperativo e non può discostarsene prevedendo la revoca popolare del singolo parlamentare⁴⁸⁸.

Ci si può invece domandare se lo Statuto regionale possa invece introdurre la revoca popolare di altri organi come il Consiglio regionale, la Giunta e il

485 G. PASQUINO, *Mandato popolare e Governo*, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 26-27, osserva come la possibilità di revocare il mandato elettorale congelerebbe la rappresentanza e impedirebbe qualsiasi attività progettuale di medio-lungo periodo.

486 G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, cit., p. 353, osserva che il divieto di mandato imperativo è previsto dalla Costituzione solo per i membri del Parlamento, non per i membri delle altre Assemblee. Quindi nulla vieta che tale regola possa essere modificata per queste altre Assemblee, in modo da consentire l'introduzione della revoca da parte degli elettori.

487 T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 48; L. PALADIN, *Diritto regionale*, III ed., cit., pp. 289-290.

488 M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi Statuti regionali*, p. 371.

Presidente della Giunta, alla luce della scelta statutaria sulla forma di governo e dei relativi limiti previsti dal costituente.

Nel caso in cui lo Statuto scelga di aderire al modello dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, esso dovrà rispettare il vincolo riassumibile nella regola del *simul stabunt aut simul cadent*. Pertanto, in base all'art. 126, commi 2 e 3 della Costituzione, il Consiglio decade, con conseguente ritorno alle urne, nelle ipotesi di approvazione di una mozione di sfiducia, di dimissioni, decadenza, morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta. La Costituzione ha previsto sul punto due regole semplici: l'esistenza del rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio e, soprattutto, il corpo elettorale è l'unico organo in grado di risolvere la crisi⁴⁸⁹. La rottura del rapporto fiduciario comporta automaticamente il ricorso alle elezioni.

Altro aspetto più rilevante è che la tassatività delle cause di scioglimento anticipato si riferisce alle cause di scioglimento che provengono dagli organi Statali, e hanno una funzione sanzionatoria e di controllo, così come sancito dal comma 1 dell'art. 126 della Costituzione, nel caso di compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, oppure, per ragioni di sicurezza nazionale⁴⁹⁰ mentre non ci sono motivi per ritenere che le cause di scioglimento degli organi regionali siano tassative essendo imputabili esclusivamente a cause interne all'ordinamento regionale.

La competenza regionale a determinare la forma di Governo dovrebbe infatti consentire alle Regioni di prevedere ulteriori ipotesi di scioglimento anticipato

489 S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit, p. 181.

490 D. CODUTI, voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, cit, pp. 545-546.

dei suoi organi⁴⁹¹. In questo modo si spiegano meglio anche le differenze relative l'istituto della rimozione del Presidente della Giunta che si ritrova sia al comma 1, sia al comma 3 dell'art. 126 Costituzione⁴⁹².

La rimozione di cui al comma 1, come anticipato, ha carattere sanzionatorio, mentre quella di cui al comma 3 risulta difficilmente comprensibile se non guardando a questa disposizione come ad una «norma in bianco» all'interno della quale possono convergere cause ulteriori di rimozione, applicando la regola dello scioglimento automatico del Consiglio regionale⁴⁹³.

Dunque in linea teorica si può ritenere che lo Statuto possa prevedere una causa di rimozione nella revoca popolare a condizione che, naturalmente, in caso di esito positivo ne derivi il contestuale scioglimento del Consiglio, nonché le dimissioni della Giunta.

Inoltre la circostanza che sia la legge a fissare la durata degli organi elettivi, art. 122, comma 1 della Costituzione, indica che la durata della legislatura è dettata dalla legge dello Stato, ma non significa che lo Statuto non possa prevedere lo scioglimento anticipato del Consiglio che, garantendo il corretto funzionamento degli organi regionali, costituisce uno degli elementi più caratterizzanti della forma di governo regionale⁴⁹⁴.

Sembra dunque potersi concludere che è consentito agli Statuti prevedere il recall a condizione di collegare sempre all'esito della revoca la decadenza anche

491 R. BIN, Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso, in www.forumcostituzionate.it, 2002, p. 2

492 C. PADULA, Art. 126, in S. Bartole-R. Blu (a cura di), Commentario breve alla Costituzione, cit., p. 1228

493 M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 395;

494 C. FUSA-RO, Le forme di governo regionali, in C. FusARo-M. CARLI, Commento della Costituzione, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, art. 121, 122 123, 126, cit., pp. 95-96; D. Conun, voce Scioglimento del Consiglio regionale, p. 547. Di avviso contrario M. Scudiero, Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria, in AA. VV. La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati, cit, p. 79.

degli altri organi ricorrendo a nuove elezioni. Solo nel caso, piuttosto improbabile, di recall della sola Giunta, o di singoli assessori, non sarebbe necessario il ricorso alle urne dato che è il Presidente a nominare gli assessori⁴⁹⁵. Del resto, l'idea che in caso di conflitto tra Consiglio ed esecutivo la crisi risolta ricorrendo al corpo elettorale non è del tutto estranea al nostro sistema, essendo stata introdotta dalla legge della Regione Sicilia, n. 7 del 1992, sull'elezione diretta del sindaco, poi sostituita dalla I.r. n. 35 del 1997.

Inoltre anche i vincoli derivanti dall'elezione diretta del Presidente della Regione comportano l'automatica adozione della regola del simul stabunt aut simul cadent e il ritorno alle urne al fine di risolvere la crisi, non pare così difficile ipotizzare che lo stesso corpo elettorale possa, attraverso la revoca, condurre ad uno scioglimento anticipato.

Il recall, nei confronti del Presidente della Giunta eletto direttamente, potrebbe contribuire anche a rinsaldare il legame con il corpo elettorale e, se fosse costruito come revoca ad iniziativa popolare, rafforzerebbe la responsabilità del Presidente di fronte al corpo elettorale⁴⁹⁶. Infatti, la rigida regola che vincola la sopravvivenza del Consiglio alla Giunta potrebbe far nascere la tendenza ad evitare crisi esplicite attraverso mutamenti di maggioranza e trasformazioni della Giunta, pur mantenendo in carica il Presidente eletto⁴⁹⁷.

La forma di governo regionale delineata dalla Costituzione in sostanza rendere praticamente impossibile il ricorso al voto di sfiducia e al relativo scioglimento anticipato.

495 M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi Statuti regionali*, cit., p. 373; S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, cit.

496 M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 459.

497 M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi Statuti regionali*, cit., p. 375.

Nel caso in cui lo Statuto scelga di adottare una forma di governo parlamentare o assembleare i vincoli costituzionali sarebbero certamente minori.

Si potrebbe, quindi, ipotizzare l'ammissibilità della revoca popolare del Consiglio sempre che, naturalmente, essa integri, senza sostituire, gli istituti tipici della forma di governo parlamentare⁴⁹⁸, mentre avrebbe, invece, minor utilità il recall nei confronti della Giunta o del suo Presidente che potrebbero più facilmente essere colpiti dalla mozione di sfiducia.

Nei sistemi di governo parlamentari è più difficile introdurre istituti che estendano la partecipazione e attribuiscono la decisione al corpo elettorale, ma una simile previsione non si porrebbe in contrasto con i principi costituzionali e, senza dubbio, apporterebbe un efficace correttivo alla forma di governo⁴⁹⁹.

A prescindere dalla forma di governo scelta, tutti gli Statuti che introducessero la revoca popolare avrebbero il non facile compito di individuare i soggetti che possano attivare la procedura e stabilire le conseguenze che scaturiscono dal voto. Per quanto concerne il primo aspetto si dovrebbe attribuire ai soli cittadini il diritto di attivare la procedura in modo da garantire che un certo numero di sottoscrittori possa attivare la procedura senza che la revoca popolare diventi uno strumento che scende dall'«alto» e senza contribuire al «miglioramento della qualità della democrazia»⁵⁰⁰. Non sarebbe molto utile attribuire al Consiglio il potere di ricorrere al corpo elettorale, potendo esso comunque ricorrere, in considerazione dei vincoli costituzionali, alla mozione di sfiducia.

Inoltre lo Statuto dovrebbe attribuire ad un organo imparziale il controllo sullo

498 Ibidem.

499 M. BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, cit. p. 64.

500 P. V. UELLERI, *Referendum e iniziative popolari*, cit., p.55.

svolgimento delle procedure e dovrebbe stabilire condizioni di ammissibilità come la motivazione della richiesta, la sua forma e, sicuramente, la maggioranza necessaria per produrre l'effetto di revoca.

Per quanto concerne gli effetti del voto, l'esito positivo produrrebbe la decadenza dell'organo e si potrebbe ipotizzare una provvisoria permanenza in carica per il disbrigo dell'ordinaria amministrazione, fino alle nuove elezioni⁵⁰¹. Nel caso di esito negativo, invece, il titolare conserverebbe la sua carica, e si potrebbe prevedere il divieto di proporre una nuova revoca nel periodo che residua. Si potrebbe configurare, in particolare nel caso di organo monocratico, che il recall possa essere una sorta di elezione anticipata in cui il candidato possa concorrere con altri competitori, anche se, in questo modo la richiesta di revoca si tradurrebbe automaticamente in uno scioglimento anticipato dell'organo, rimessa alla decisione dei soli sottoscrittori dell'iniziativa⁵⁰².

501M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 462.

502M. OLIVETTI, Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni, cit., p. 463

CAPITOLO III: I NUOVI SPAZI DELLA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA

Sommario: 1) Il diritto alla partecipazione; 2) La partecipazione come antidoto alla crisi della rappresentanza; 3) La politica oltre i partiti; 4) I nuovi spazi della partecipazione: consultazione, informazione ed *e-democracy*; 5) Le occasioni perdute e le prospettive future.

1) Il diritto alla partecipazione

La partecipazione esprime per la Costituzione un concetto dinamico che permette all'ordinamento di adeguarsi ai processi evolutivi della realtà sociale e politica, creando un rapporto di osmosi tra le regole dell'ordinamento giuridico e società civile⁵⁰³.

Pertanto il concetto di partecipazione non può essere slegato da quello di cittadinanza che, a sua volta, nella sua evoluzione e duttilità, comprende tanto l'immedesimazione dei singoli nell'identità nazionale quanto le appartenenze sociali, culturali e sovranazionali cui fanno riferimento i cittadini nel complesso orizzonte dei diritti umani, politici, sociali e culturali che mirano a garantire, oltre

⁵⁰³V. Atripaldi, Il concetto di partecipazione nella dinamica delle relazioni Stato-società, in Scritti in onore di M.S. Giannini, vol. III, Giuffrè, Milano, 1988, p.80 e 86.

che l'uguaglianza e la protezione dalle discriminazioni, anche la partecipazione politica e civile. In tal senso la partecipazione va intesa come l'insieme di azioni, strumenti e disposizioni che consentono al cittadino di manifestare il suo impegno al governo della società, ma anche come il complesso di competenze richieste per esercitarla nonché dei doveri e delle responsabilità elettorali, politiche e civili che ad essa si riconnettono⁵⁰⁴.

Il termine partecipazione deve dunque la sua complessità al fatto che, oltre a costituire un principio caratterizzante la forma di Stato e capace di incidere e condizionare la forma di governo, esso si configura, come sostenuto da ampia dottrina, come espressione di un diritto individuale⁵⁰⁵.

Sotto questo profilo infatti la partecipazione non esaurisce la sua funzione nell'integrazione e nel rafforzamento della rappresentanza politica ma sembra costituire un diritto fondamentale che definisce il carattere democratico dell'ordinamento⁵⁰⁶ in quanto, mediante l'esercizio del diritto alla partecipazione, singoli e organizzazioni possono incidere sulla formazione della volontà pubblica, realizzando il principio di sovranità popolare sancito dall'art. 1 della Carta Costituzionale e consentendo all'ordinamento di compiersi in senso pluralista⁵⁰⁷.

Questo nuovo approccio al tema induce a riflettere sulla natura della partecipazione e a domandarsi se esista un vero e proprio diritto di partecipazione.

La questione, ormai ineludibile, pretende una risposta chiara ed univoca anche in considerazione del fatto che, sempre più spesso nella legislazione regionale di

504Ivi, p. 79

505B. Caravita DI TORITTO, Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione, Cedam, Padova, 1984, pp.83-84.

506U. Allegretti, voce Democrazia partecipativa, cit., p.295.

507V. CRISAFULLI, La sovranità popolare nella Costituzione Italiana, op. ult. cit., p122.

settore, emerge la tendenza a soggettivizzare la partecipazione⁵⁰⁸, ovvero, ad intendere esplicitamente la partecipazione come diritto riconosciuto ad ogni individuo che abbia l'unico requisito del legame con il territorio nel quale viene adottata la decisione cui si intende prendere parte⁵⁰⁹.

In generale mentre negli Statuti la partecipazione è riconosciuta come principio, nella legislazione ordinaria essa si va sempre più delineando come il diritto che consente, almeno in linea teorica, ad ogni soggetto singolo o associato di rappresentare adeguatamente il proprio interesse, a prescindere da chi ne sia il portatore, al fine di garantire che nessun punto di vista possa essere escluso nel processo di formazione della decisione politica⁵¹⁰.

Naturalmente, affinché l'ordinamento, statale e regionale, sia in grado di garantire il confronto informato, la discussione e la formazione dialogica e razionale della decisione, è necessario interrogarsi sui modelli, partecipativi e deliberativi, più idonei a consentire la più ampia inclusione possibile degli interessi in gioco, limitando, su altro fronte, i condizionamenti che derivano dal "peso" esercitato dalle grandi *lobby* maggiormente organizzate e strutturate.

In questo senso si può finalmente osservare come, in effetti, dalla disciplina attuale del diritto di partecipazione, la ricerca di metodi, che consentano agli interessi più deboli di trovare uno spazio dove poter essere rappresentati, traspare come priorità.

508M. PICCHI, Il diritto di partecipazione, cit., p. 152 e p. 165 ss.

509L.r. Toscana, n. 46 del 2013, art. 1, co 1; l.r. Emilia-Romagna, n. 3 del 2010, art. 1, co 1; l.r. Umbria, n. 14 del 2010, art. 67, comma 1. Sul punto si vedano le considerazioni svolte nella parte II, sez.

510Unica eccezione è costituita dallo Statuto dell'Emilia-Romagna che riconosce un generico diritto alla partecipazione. L'art. 15, comma 1 dello Statuto emiliano-romagnolo «riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione» contemplati nel Titolo II dello Statuto.

Dunque sembra necessario domandarsi se si possa correttamente parlare di partecipazione in termini di diritto individuale e, in caso positivo, che natura esso abbia.

Diverse sono sul punto le posizioni assunte dalla dottrina e di seguito si cercherà di riassumere le principali.

Una parte degli autori esclude che sia possibile riferirsi alla partecipazione come ad una fattispecie giuridica unitaria in quanto, mediante il principio di uguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3, comma 2 Cost., la partecipazione acquista concretezza⁵¹¹, assumendo la funzione di strumento teso a rendere effettivo l'esercizio dei diritti costituzionali fondamentali⁵¹².

Sulla base del collegamento tra la partecipazione e il principio dell'uguaglianza sostanziale, dettato in Costituzione, tale dottrina evidenzia come il diritto di partecipazione sia un diritto funzionale ad altri diritti e, quindi, strumentale rispetto al godimento di altri diritti⁵¹³.

Secondo questa ricostruzione, in realtà, non si può far riferimento ad un autonomo e specifico diritto giacché la categoria dei diritti di partecipazione è complessa e comprende diritti soggettivi, come il diritto al voto o il diritto di associazione, ma anche diritti strutturalmente equiparabili ai diritti sociali che pretendono, per il loro

511A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit., p. 39 e pp. 11-12, ricorda che in Assemblea Costituente il riferimento alla partecipazione fa inizialmente introdotto in relazione alla discussione sui diritti di libertà, successivamente venne collocato all'art. 1 — quale fondamento dello Stato democratico — e, infine, si decise di collegarlo al principio dell'uguaglianza per conferire maggiore pregnanza al principio in oggetto.

512V. ATRIPALDI, Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società, cit., p. 79; P.L. ZAMPETTI, L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa, in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. LI, cit., p. 513 ss.; M. P. CHITI, Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, cit., p. 123 ss.

513A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit., p. 18; S. LIETO, Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà, Esi, Napoli, 2011, p. 27 ss.

esercizio, necessariamente l'intervento pubblico⁵¹⁴.

Esistono, quindi, molteplici "diritti" di partecipazione che, comunque, non sono strutturalmente indipendenti rispetto ai diritti di libertà, ai diritti politici e ai diritti sociali, rispetto ai quali costituiscono un presupposto di realizzabilità⁵¹⁵.

La partecipazione, letta nella sua funzione di garante di un'effettiva 'uguaglianza sostanziale e, quindi condizione per il godimento di altri diritti fondamentali⁵¹⁶, induce a ritenere che esista un'interazione reciproca tra questa e i diritti sociali tale per cui i primi trovano «necessario supporto» alla loro realizzazione nei diritti di partecipazione⁵¹⁷. In tal senso questi ultimi sono «coessenziali» alla esistenza dell'ordinamento democratico nelle forme dello Stato sociale, fondato appunto sul principio dell'eguaglianza sostanziale⁵¹⁸.

In altri termini, la connessione tra uguaglianza sostanziale e partecipazione rende quest'ultima necessaria alla realizzazione di un ordinamento democratico che riconosce centralità alla persona⁵¹⁹, mediante l'attribuzione di diritti politici, di libertà e sociali che i diritti di partecipazione mirano a garantire e rappresentare. Perciò la Costituzione considera la partecipazione non solo una condizione dello sviluppo della persona, che trova piena realizzazione solo nella dimensione sociale⁵²⁰, ma anche un obiettivo che la Repubblica persegue al fine di realizzare «il

514A. VALASTRO, Partecipazione, politiche Pubbliche. diritti. cit. DD. 16-18.

515A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit., p. 18.

516V.ATRIPALDI, Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione, cit., p. 24.

517L. BASSO, Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano, in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, voi. 11, cit., p. 18.

518S. CRESTA-S. GRASSI-P. LOMBARDI-I. PAOLA, La partecipazione in A. Crosetti-F. Fracchia (a cura di), Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi prospettive ed esperienze, Giuffrè, Milano, 2002, p. 238 ss.

519M.P. CHITI, Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, cit, p. 123;

520G. BERTI, Art. 5, cit., p. 288, mette in evidenza che l'autonomia istituzionale, che reca in sé sempre un'idea di autogoverno, ha un senso se serve a vivificare la partecipazione sociale.

risultato del corretto funzionamento del sistema istituzionale»⁵²¹.

La centralità conferita alla partecipazione rende dunque questo principio, al contempo, un fine da realizzare e uno strumento di riforma e trasformazione. Di conseguenza la partecipazione diventa essa stessa un fine «nei cui confronti è ribadito il carattere dell'effettività»⁵²².

La partecipazione «effettiva» diventa nell'art. 3, comma 2 della Cost. lo strumento che scavalcando e disparità sociali ed economiche realizza l'uguaglianza sostanziale e consente il pieno sviluppo della persona nell'esercizio dei diritti fondamentali⁵²³.

In conclusione secondo questa ricostruzione i diritti di partecipazione finiscono per perdere autonomia concettuale, rappresentando il mezzo, fondamentale, per realizzare il modello di società prefigurato in Costituzione⁵²⁴.

La tesi della funzionalizzazione, qui sinteticamente prospettata, per gli interrogativi che lascia aperti, può incontrare solo parziale condivisione. Da una parte, infatti, la funzionalizzazione della partecipazione sembra fondata sotto il profilo "oggettivo", ovvero, con riferimento al piano dei principi che caratterizzano la forma di Stato. In tal senso, infatti, non è contestabile la funzione strumentale svolta al principio partecipativo rispetto alla realizzazione della forma di Stato democratica e sociale.

D'altra parte, però, sebbene necessaria all'effettività di altri diritti non pare che la

521 G. RIZZA., *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, cit., in part. p. 863

522 M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, cit., p. 134.

523 V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, cit., p.

24; P. L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, cit., p. 30 ss.;

D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit., p. 140 ss.

524 A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., ivi.

partecipazione possa definirsi condizione anche sufficiente alla loro realizzazione

525

Inoltre la funzionalizzazione non spiega il fatto che, sempre più spesso, la legislazione ordinaria, almeno regionale, fa riferimento ad un autonomo diritto di partecipazione, distinto dai diritti costituzionalmente garantiti, la cui qualificazione giuridica dovrebbe trovare un aggancio, di volta in volta, proprio nelle singole libertà e nei diritti fondamentali, pur non esaurendosi in essi.

Da altra parte della dottrina il diritto di partecipazione è stato configurato invece come un «diritto soggettivo strumentale»⁵²⁶.

Questo tipo di ricostruzione si differenzia dalla precedente in quanto soggettivizza la partecipazione, ma conserva, della precedente interpretazione, il carattere strumentale del diritto. In verità questa funzionalizzazione soggettiva pone un duplice problema.

In particolare ci si chiede come il diritto di partecipazione, soggettivamente riconosciuto ai singoli, ma funzionalmente collegato ad altri diritti, potrebbe in concreto trovare tutela e, soprattutto, quale sarebbe lo specifico il bene della vita da garantire, ovvero, l'interesse che in singolo potrebbe far valere.

Infatti, secondo tale ricostruzione il diritto di partecipazione necessiterebbe di essere «completato» e «definito» con l'indicazione di «contenuti sostanziali»⁵²⁷ di cui risulterebbe privo e che, a quanto pare, potrebbero essere forniti solo dagli

525M. PICCHI, Il diritto di partecipazione, cit., p. 190.

526S. LIETO, Il diritto di partecipazione tra autorità e libertà, cit., p. 28, afferma che la partecipazione è «identificabile come un diritto soggettivo» che, però, ha una particolare natura di «diritto strumento», ovvero, è «servente» rispetto ad altri diritti la cui «effettività» è chiamata a rafforzare. In questa prospettiva, quindi, il diritto di partecipazione sarebbe un diritto soggettivo «attraverso il quale far valere più incisivamente i diritti» (p. 36).

527Ibidem.

"altri" diritti, rispetto ai quali il diritto di partecipazione è strumentale.

Non risulta dunque chiaro quale sarebbe l'elemento qualificante la soggettività del diritto in oggetto se esso risulta incompleto nel suo contenuto, ovvero, incerto nell'identificazione dell'interesse da far concretamente valere.

In un'ulteriore ricostruzione, sempre muovendo dal collegamento costituzionale tra uguaglianza sostanziale e partecipazione, alcuni suggeriscono di classificare la partecipazione come il «contenuto» di un diritto soggettivo e, specificamente, di un diritto politico⁵²⁸ che, per sua natura, dovrebbe essere autoapplicativo, anche in assenza di disposizioni specifiche.

La soluzione pare condivisibile anche se, probabilmente, solo in parte. Infatti la partecipazione, come principio costituzionale, rimanda ad una categoria concettuale ampia in grado di comprendere una notevole varietà di diritti, tra cui alcuni diritti definiti dalla Costituzione stessa come "politici", senza esaurirsi esclusivamente in essi. Esistono inoltre una molteplicità di disposizioni legislative che, al contrario, attribuiscono esplicitamente al singolo il diritto di partecipare a determinati procedimenti decisionali ma che certamente non possono essere qualificati come diritti politici strettamente intesi.

Inoltre, sotto il profilo della diretta applicabilità, si può osservare che i diritti di partecipazione, a parte casi isolati, come il voto o il diritto di associarsi, implicano necessariamente la definizione di strumenti e procedure. La struttura stessa del diritto di partecipazione ne rende difficile l'esercizio diretto da parte del singolo in quanto, nella maggior parte delle ipotesi, esso richiede non solo una qualche forma

528U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia*, cit., p. 154.

di organizzazione collettiva, ma, soprattutto, un intervento positivo della "Repubblica" che predisponga le procedure e gli strumenti idonei a garantirne l'effettività (art. 3, comma 2, Cost.)⁵²⁹.

Dunque pare difficile ricostruire il diritto di partecipazione come un diritto autoapplicativo proprio perché esso, nella maggior parte delle ipotesi, richiede una strutturazione che si traduce nella definizione di istituti, procedimenti formalizzati e tipizzati⁵³⁰.

Infine, secondo un'interpretazione recentemente prospettata, il diritto di partecipazione rappresenta un diritto fondamentale⁵³¹. La tesi muove dalla considerazione che il concetto costituzionale di partecipazione comprende un complesso di diritti che hanno le caratteristiche dei diritti politici, dei diritti civili, ma anche dei diritti sociali, proprio per l'intervento positivo che richiedono⁵³².

Dunque, il diritto di partecipazione si può realizzare solo parzialmente attraverso l'esercizio di altri diritti, come il diritto di associazione e di manifestazione del pensiero, poichè, come per i diritti sociali, la sua compiuta attuazione dipende dalla predisposizione di adeguati istituti e garanzie procedurali.

La partecipazione come «prendere parte», individualmente o collettivamente, alla decisione pubblica presuppone l'esistenza di un processo decisionale sul quale i partecipanti possono intervenire, sempre nei limiti delle modalità ammesse dall'ordinamento. Dal punto di vista procedurale, tutte le forme di partecipazione (anche quelle elaborate di recente dal legislatore come l'istruttoria, l'inchiesta

529A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, cit., p. 114; M. LUCIANI, Art. 75, cit p. 39.

530M. PICCHI, Il diritto di partecipazione, cit., p. 165 ss.

531M. PICCHI, Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali), in www.astrid-online.it, 2012.

532G.U. RESCIGNO, Corso di diritto pubblico, cit., p. 328; M. NIGRO, Il nodo della partecipazione, cit., p. 226;

pubblica e il dibattito pubblico) necessitano dell'intervento delle istituzioni per la definizione di procedimenti e per l'introduzione di obblighi che permettano ai partecipanti di influenzare la decisione pubblica.

Sotto questo profilo il diritto di partecipazione è comunque perfetto, ma per la sua struttura, analogamente a tutti i diritti sociali, richiede la predisposizione delle forme di organizzazione che si rendono necessarie per il suo esercizio⁵³³. Ciò non mette in discussione la natura del diritto di partecipazione come diritto fondamentale alla stregua degli altri diritti sociali. Infatti la dottrina ha da tempo abbandonato la contrapposizione "storica" tra libertà ed eguaglianza e ciò ha consentito di superare il «pregiudizio sulla pretesa minorità/diversità» dei diritti sociali rispetto alle libertà⁵³⁴.

Rispetto all'intervento pubblico va sottolineato che la sua mancanza non impedisce sull'esistenza del diritto sociale, ma solo le sue effettive modalità attuazione e di garanzia⁵³⁵.

Per quanto oggetto della presente analisi, è importante sottolineare che, avendo la medesima natura di diritti fondamentali, i diritti di libertà e i diritti sociali presentano un'identica capacità di adattarsi a nuove esigenze di tutela, ma in tal senso non pare che il diritto di partecipazione possa essere considerato una "nuova" esigenza⁵³⁶. Del resto se si considera che la sovranità viene attribuita non

533P. CARETTI, I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali, II ed., Giappichelli, Torino, 2005, pp. 401-402.

534A. BALDASSARRE, voce Diritti sociali, in Enc. giur., Treccani vol. XI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 1 ss.; V. ONIDA, Eguaglianza e diritti sociali, in AA.VV., Corte costituzionale e principio di uguaglianza, Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova 2 aprile 2001, Cedam, Padova, 2002, p. 102, ss.; M. LUCIANI, Sui diritti sociali, in R. Romboli (a cura di), La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali, Giappichelli, Torino, 1994, p. 79 ss.

535P.CARETTI, I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali, cit., p. 402. 198F. POLITI, I diritti sociali, cit., p. 1038.

536F. MODUGNO, I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 1995, p., 65 ss.; A. BARBERA-F. COCOZZA-G. CORSO, Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali.

al popolo nella sua complessità, ma ad «ogni cittadino» si può affermare, che a ciascun cittadino è riconosciuto un «diritto personale» di partecipare⁵³⁷.

In altri termini, l'appartenenza della sovranità al popolo comporta il riconoscimento del «diritto del popolo di partecipare» come diritto che rappresenta una caratteristica essenziale della stessa forma di stato dell'ordinamento⁵³⁸.

Si può dunque concludere che il diritto di partecipazione non può essere ridotto a semplice strumento finalizzato all'esercizio di altri diritti in quanto esso stesso riveste una funzione specifica e fondamentale: permettere al singolo, come individuo o, più spesso, come gruppo, di essere parte attiva nel processo di formazione, adozione e attuazione della decisione pubblica e, al contempo, in quanto diritto fondamentale, consentire all'ordinamento di svilupparsi in senso pluralista e democratico mantenendo gli equilibri di governo entro il disegno tracciato dalla costituzione.

2) La partecipazione come antidoto alla crisi della rappresentanza

Il tema della partecipazione è centrale per la politica e per la democrazia. Il concetto stesso di politica nella sua etimologia richiama un'immagine di partecipazione: la *polis* come luogo in cui intervenire a manifestare le proprie

Il principio di uguaglianza, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, cit., pp. 233-234;

537V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 122.

538C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit, p. 153-154.

opinioni per elaborare decisioni. Tuttavia rispetto alle “democrazie degli antichi”, nelle moderne democrazie rappresentative questo elemento di partecipazione diretta si è attenuato e le decisioni vengono prese non già dal *demos* ma da rappresentanti, eletti dal popolo e da esso delegati a governare⁵³⁹.

Mentre nella democrazia degli antichi “l’elezione era considerata una necessaria ed utile correzione del potere diretto del popolo”, nelle democrazie moderne “l’elezione” costituisce una vera e propria alternativa rispetto alla partecipazione diretta, salvo l’introduzione, in casi specifici espressamente dichiarati, del referendum popolare⁵⁴⁰. Ancora: “Nelle due forme di democrazia il rapporto di partecipazione ed elezione è invertito. Mentre oggi l’elezione è la regola e la partecipazione diretta l’eccezione, un tempo la regola era la partecipazione, l’elezione l’eccezione. Si potrebbe anche dire così: la democrazia di oggi è una democrazia rappresentativa talora integrata da forme di partecipazione popolare diretta; quella degli antichi era una democrazia diretta talora corretta dall’elezione di alcune magistrature⁵⁴¹”.

Quando si parla di democrazia rappresentativa si fa riferimento di solito ad un sistema in cui il popolo ha il potere di assumere, mediante rappresentanti, le decisioni pubbliche, ossia ad un sistema di delega che seleziona i rappresentanti dei cittadini per mezzo delle elezioni. Tuttavia si è rilevato che limitare l’essenza della democrazia rappresentativa al solo momento elettorale avrebbe l’effetto di ridurre l’esercizio della sovranità dei cittadini alla manifestazione di voto, e cioè al

539N. Bobbio, La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri), “Teoria politica”, n. 3, 1987, p. 4.

540Ibidem, p. 5-6.

541Ibidem, p. 6.

compimento di un atto della durata di pochi minuti, reiterato a distanza di anni⁵⁴². Così intesa, la democrazia rappresentativa si rivela essere, in effetti, solo una democrazia formale svuotata dei contenuti sostanziali che le dovrebbero conferire significato: la reale partecipazione politica, l'accesso ai diritti di cittadinanza e la tutela dei diritti fondamentali e delle libertà individuali⁵⁴³.

In verità, la metamorfosi della democrazia formale rappresentativa, a partire dalla seconda metà del secolo scorso, ha permesso di superare o comunque attenuare, per un certo periodo di tempo, queste critiche, almeno sul fronte della partecipazione. In quegli anni si sono, infatti, recuperati importanti elementi di partecipazione sociale mediante il passaggio dal parlamentarismo del primi anni del Novecento alla democrazia dei partiti o delle ideologie⁵⁴⁴. Con l'introduzione del suffragio universale la rappresentanza è stata espressa dai partiti quali organizzazioni di massa, dotate di entità strutturate, collegati stabilmente alla società civile e, quindi, agli elettori. Nella democrazia dei partiti del secondo Novecento si votava per un partito prima che per la persona e per la persona in quanto candidata di un partito, e ciò, pur continuando il rappresentante eletto, in quanto fiduciario e non portavoce degli elettori, ad esercitare un grado più o meno ampio di autonomia personale⁵⁴⁵.

In Italia questo sistema però si dissolve a partire dagli anni Novanta per le ragioni a tutti note, che non è il caso qui di ricordare. I partiti di massa, lungi dallo svolgere la loro funzione di mediazione, si sono trasformati in circoli chiusi all'interno dello

542D. Fisichella, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XIV, p. 653.

543G. Sartori, *La rappresentanza politica* in *Studi politici* 1957 citato da D. Fisichella, *Elezioni (sistemi elettorali)*, in *Enciclopedia del diritto* vol. XIV, p. 653.

544D. Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, op.cit., p. 228.

545Ibidem.

Stato e, molto spesso, in centri di potere autoreferenziali. Travolti dall'onda delle inchieste in partiti entrano in crisi insieme alla prima Repubblica. Subentra allora «la democrazia del pubblico»⁵⁴⁶, in cui i partiti lasciano ampio spazio alla personalizzazione e la comunicazione, in qualunque modo realizzata, prende il posto dell'organizzazione: da una parte, le ideologie politiche, garanti della partecipazione, si indeboliscono e sono compensate dalla fiducia personale diretta; dall'altra, il rapporto con la società civile e con gli elettori è sempre più affidato ai media e al marketing politico.

In altri termini, i partiti si allontanano dalla società e, contemporaneamente, si convertono in comitati elettorali al servizio di un leader, il quale sviluppa il rapporto con i cittadini e la società servendosi di sofisticate tecniche comunicative. Lo spazio della rappresentanza coincide con il rapporto che il leader instaura con l'opinione pubblica a scapito della partecipazione sociale.

L'avvento della «democrazia del pubblico» non significa, però, che i partiti siano scomparsi. Significa solo che essi tendono a riorganizzarsi intorno ai leader e, seppur indeboliti, operano ancora da attori necessari della democrazia rappresentativa nelle competizioni elettorali e in Parlamento. Tuttavia a differenza del passato, i partiti nell'attuale situazione di disorientamento politico sono anzitutto al servizio di un leader o di un candidato. Si pensi ai partiti di Di Pietro e di Berlusconi prima, di Grillo, Renzi e Salvini oggi.

È innegabile che dietro questa svolta si possa intravedere una pericolosa deriva populista, che lega con un patto di fiducia, quasi esclusiva, i cittadini ad un leader

546 B.Manin, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010.

carismatico e rende inefficienti i sistemi democratici, anziché potenziarli.

Ciò non vuol dire che la partecipazione politica sia inevitabilmente declinata insieme ai partiti di massa. Significa, più semplicemente, che la partecipazione istituzionale, in particolare quella elettorale, si è ridotta ed è stata sostituita da altre forme di partecipazione⁵⁴⁷. Ciò è dimostrato dagli alti livelli di astensionismo elettorale registrati in Italia in questi ultimi anni e dalla contemporanea emersione di esperienze di *governance* come il governo negoziato e condiviso in ambito territoriale. In questo contesto si è assistito allo sviluppo di movimenti di opposizione che hanno coinvolto, e tuttora coinvolgono, ampie fasce della società. Basti pensare ai movimenti, a base più o meno locale, come quelli del cosiddetto “no TAV”, alle dimostrazioni del cosiddetto “Movimento 5 Stelle”, alle manifestazioni all’insegna dello slogan “Se non ora quando?”. Soprattutto i nuovi media, la Rete, Internet, il web, i social network come Facebook e Twitter, i blog si sono appropriati del controllo e della gestione della comunicazione, anche politica, sottraendoli ai centri tradizionali di potere, favorendo nuove forme di partecipazione e, comunque, innovando quelle tradizionali.

La rinnovata attenzione rivolta oggi alle pratiche partecipative in ambito istituzionale sembra trovare fondamento nell’esigenza di “ottenere una nuova legittimazione delle assemblee rappresentative e attenuare o compensare l’eclissi di consenso alle forze politiche conosciute e che hanno dominato lo scenario recente”

547U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienza e prospettive in Italia e in Europa*, 2010, Firenze University Press, Firenze, p. 37.

548D. PICCIONE, *Gli istituti di partecipazione nei regolamenti parlamentari all’avvio della XVII legislatura: cronaca di una riforma annunciata, ma ancora da meditare*, cit., p. 1.

. In proposito, infatti, appare unanime il consenso della dottrina sul rapporto di causa-effetto tra la crisi degli istituti della democrazia rappresentativa e l'affermazione di quella partecipativa.

In particolare, come illustrato nel primo capitolo, a fronte del declino delle istituzioni politiche, si configura come sempre più urgente il bisogno di potenziare la relazione, spesso trascurata, tra queste ultime e il popolo, a partire dai primari doveri di informazione ed educazione delle prime a favore del secondo⁵⁴⁹. Infatti, il legislatore è chiamato a svolgere un ruolo fondamentale nel rapporto tra popolazione e governo, quale istituto autoritario in grado di dare voce alle necessità e alle richieste dei cittadini, a maggior ragione in tempi di crisi⁵⁵⁰.

Tuttavia oggi la riflessione sui problemi della rappresentanza politica e sull'allarmante disaffezione dei cittadini per la politica e per le tradizionali strutture deputate ad assicurare l'effettività della partecipazione ad essa, affronta un'apparente contraddizione⁵⁵¹: «da un lato l'effettività dei processi rappresentativi, fortemente scossa dall'irrompere di nuovi elementi di ordine sociale ed economico, cede il passo a forme diverse di manifestazione delle idee politiche; dall'altro queste nuove forme di aggregazione politica tendono pur sempre ad insistere sotto la copertura rappresentativa, dimostrando così la straordinaria adattabilità del concetto di cui riflettono la crisi»⁵⁵².

Su questo sfondo si sviluppa il dibattito sempre attuale della qualità della

549U. ALLEGRETTI, *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, cit., p. 159.

550R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 10.

551M. Luciani, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in M. Luciani -M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, pp.115 e ss.

552M. Della Morte, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi di*, edizione Franco Angeli Edizioni.

democrazia, della sua crisi e delle prospettive future nel difficile temperamento tra esigenze di maggior rappresentanza e governabilità⁵⁵³. In tale contesto da anni si sperimentano tentativi rivolti a perseguire e valorizzare la partecipazione come architrave di una nuova teorizzazione volta a superare le zone d'ombra dei processi rappresentativi⁵⁵⁴.

La stessa analisi bobbiana sul futuro della democrazia muoveva dalla constatazione che la richiesta sempre più frequente di maggior democrazia «si esprime nella richiesta che la democrazia rappresentativa venga affiancata o addirittura sostituita dalla democrazia diretta»⁵⁵⁵.

Individuare dunque la partecipazione come altro rispetto alla rappresentanza, non come semplice integrazione di questa, ma piuttosto come antidoto alla sua crisi, equivale ad accogliere la teoria per cui le decisioni siano prese non per la collettività ma dalla collettività, sotto forma di diretti pronunciamenti popolari⁵⁵⁶.

Tuttavia, per quanto suggestivo, questo modello interpretativo se da un lato appare strumentale a scongiurare in rischio evidente di una rottura radicale della relazione tra governanti e governati, dall'altro rivela numerosi limiti teorici e pratici.

Il principale di questi riguarda la palese disillusione circa la possibilità di realizzare una struttura sociale, politica e giuridica unitaria che trovi, come indicato dalla Costituzione, nell'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione la strada per risolvere la crisi degli spazi e dei luoghi della rappresentanza⁵⁵⁷. Esaltare come

553G. Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, Firenze, 2010.

554M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, - F. Biondi (a cura di) *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001, pp. 209 e ss.

555N. Bobbio, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, 1995.

556R. Aron, *Del carattere oligarchico dei regimi costituzionali pluralistici*, Milano 1973, p. 109.

557S. Ceccanti, *La democrazia immediata e le sue garanzie*, Roma, 2009, p. 53.

prius valoriale la dimensione partecipativa implicherebbe un arretramento rispetto all'ideale compromissorio tra rappresentanza e partecipazione che permea in senso nobile l'intera carta costituzionale.

D'altra parte sosteneva Bobbio, «i significati storici di democrazia rappresentativa e di democrazia partecipativa sono tali e tanti che non si può porre il problema in termini di aut aut come se ci fosse una sola possibile democrazia; si può solo porre il problema del passaggio dall'una all'altra attraverso un continuum in cui è difficile dire dove finisce la prima e comincia la seconda»⁵⁵⁸.

Di conseguenza, diviene conveniente piuttosto leggere la Costituzione in senso non solo rappresentativo, ma anche partecipativo, nonché prendere atto della genesi democratica del diritto, nel senso che «esso non è più solo il prodotto di una sovranità popolare istituzionalizzata ma è anche il risultato di una sovranità popolare sempre più non-istituzionalizzata»⁵⁵⁹.

Al riguardo, è opportuno innanzitutto precisare che sia la democrazia deliberativa sia la democrazia partecipativa pur sviluppandosi al di fuori degli schemi della democrazia rappresentativa, non intendono porsi come alternativa sistemica alla democrazia rappresentativa, fondandosi semplicemente su presupposti teorici profondamente differenti⁵⁶⁰.

In proposito, la dottrina sembra concorde nell'individuare tra gli elementi distintivi della partecipazione proprio l'effetto di non trasferire il potere decisionale finale in capo ai partecipanti⁵⁶¹.

558N. Bobbio, *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984, 1995.

559R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 8;

560R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, cit., p. 2.

561L. BOBBIO, *I dilemmi della democrazia partecipativa*, cit., pp. 20 s.: «La democrazia

In tal modo, esclusi gli istituti di democrazia diretta dall'ambito di quella partecipativa, si otterrebbe l'effetto di rendere conciliabili le forme di quest'ultima con la democrazia rappresentativa. In altri termini, la democrazia partecipativa neanche in prospettiva può essere concepita come sostitutiva della rappresentativa. Ciò che essa essenzialmente persegue consiste nella «ulteriore democratizzazione della democrazia, di questa realtà cioè sempre incompiuta, sempre piena di problemi, sempre da migliorare e conquistare»⁵⁶².

In proposito, è interessante notare come, nell'ambito della democrazia rappresentativa, le nuove pratiche partecipative comportino un cambiamento di ruolo sia del cittadino e della società che degli apparati istituzionali: i primi da meri destinatari diventano attori influenti sul procedimento, i secondi da gestori assoluti dei poteri si trasformano in semplici registi di un processo decisionale che li vede partecipanti prima ancora che gestori⁵⁶³.

In questo senso, sembra possibile sostenere che le forme di democrazia in esame, seppur profondamente diverse, sono compatibili⁵⁶⁴ con la «convivenza tra ideali della democrazia deliberativa, forme della democrazia partecipativa e realtà della democrazia rappresentativa»⁵⁶⁵.

partecipativa si muove in un ambito che, sul piano giuridico, potremmo definire 'consultivo'. La decisione finale spetta sempre alle istituzioni della democrazia rappresentativa, che però possono essere variamente condizionate da specifici impegni pubblici assunti autonomamente dai decisori politici". Si tenga presente che l'individuazione di questo tratto caratterizzante non trova tutti d'accordo. Vi è infatti chi riconduce alla democrazia partecipativa anche istituti della democrazia diretta.

562U. ALLEGRETTI, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, cit., p. 4.

563 Cfr. U. ALLEGRETTI, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, cit., p. 4.

564R. BIFULCO, Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa, cit., p. 6. In senso conforme, per tutti, v. P. GINSBORG, La democrazia che non c'è, Einaudi, Torino, 2006, p. 17, sostenitore della "necessità di inventare nuove forme e prassi che combinino la democrazia rappresentativa con quella partecipativa, al fine di migliorare la qualità della prima tramite il contributo della seconda"; U. ALLEGRETTI, Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa, in *Diritto amministrativo*, 2007, p. 801.

565L. BOBBIO, I dilemmi della democrazia partecipativa, cit., p. 23: "Tra democrazia partecipativa e democrazia rappresentativa esiste una tensione ineliminabile. (...) Non è possibile, né augurabile, ricondurle ad

Pertanto, tra queste forme di democrazia, non è configurabile un rapporto di alternatività, bensì di contiguità⁵⁶⁶, tale per cui la loro contemporanea presenza nel tessuto giuridico e istituzionale di un ordinamento arricchisce il tasso di democrazia dello stesso.

Riprendendo l'impostazione tracciata da autorevolissima Dottrina, il processo di democratizzazione dovrebbe consistere cioè nel passaggio dalla democrazia politica alla democrazia sociale, nell'estensione del potere "ascendente" al campo della società civile.

La chiave per il superamento della crisi della rappresentanza non risiede dunque nell'affermazione di un nuovo tipo di democrazia (diretta, deliberativa o partecipativa) quanto piuttosto nella «occupazione da parte di forme anche tradizionali di democrazia, com'è la democrazia rappresentativa, di nuovi spazi, cioè di spazi dominati sinora da organizzazioni di tipo gerarchico o burocratico»⁵⁶⁷.

3) La politica oltre i partiti.

Alla luce delle ragioni che hanno spinto le regioni a scollegare la partecipazione rispetto ai partiti politici e della ricostruzione della crisi che ha investito il loro ruolo, e dopo aver analizzato quale sia la natura costituzionale del diritto di

unità.

Devono piuttosto continuare a convivere in una situazione di diffidenza reciproca permanente”.

566J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini, Milano, 1996, 440

567 *Ibidem*.

partecipazione diventa ora necessario domandarsi come sia possibile esercitare i diritti di partecipazione a prescindere da una organizzazione stabile e strutturata come quella partitica⁵⁶⁸.

Se la scelta regionale di affrancare l'esercizio della partecipazione ai partiti politici sembra ricalcare l'indicazione costituzionale (in considerazione del collegamento costituzionale tra partecipazione-uguaglianza-principio personalista), occorre tenere presente che il quadro costituzionale in tema di partecipazione viene completato dall'affidamento ai cittadini della determinazione della politica nazionale tramite i partiti.

Secondo la Costituzione il contributo dei partiti alla definizione della politica sembra strumentale rispetto alla partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica del Paese (art. 3, comma 2 Cost.)⁵⁶⁹. In questo modo, tramite l'art. 49 della Costituzione, il partito incarna il «canale permanente della partecipazione» che trascende la partecipazione occasionale esercitata mediante il voto e la partecipazione viene strutturata ed organizzata attraverso i partiti che rappresentano la sede principale, ma non esclusiva, di partecipazione⁵⁷⁰.

Le Regioni, quasi prendendo atto del "vuoto" lasciato dalle forme tradizionali di aggregazione del consenso, individuano i soggetti della partecipazione nei cittadini «singoli» e nei «gruppi sociali organizzati».

Gli Statuti abbandonano il collegamento tra partecipazione e partiti come intermediari privilegiati delle istanze sociali e affidano la partecipazione agli

568M.P. CHITI, Partecipazione popolare e pubblica amministrazione, cit, p. 20.

569V. CRISAFULLI, I partiti nella Costituzione, in Studi per il ventesimo cm niversario dell'Assemblea Costituente, vol. II, Vallecchi, Firenze, 1969,

570Ibidem p, 116.

individui ed alle loro associazioni, ponendo, così, l'interrogativo se sia plausibile che i diritti di partecipazione possano essere esercitati dai singoli.

Come illustrato, la Costituzione sembra comprendere nel concetto di partecipazione sia diritti di cui ognuno è titolare (diritto al voto, diritto di associarsi in partiti politici etc.), sia diritti che possono essere esercitati solo mediante il gruppo o dal gruppo. Nel primo caso la partecipazione è individuale, poichè solo l'individuo è chiamato ad esercitare, ad esempio, il diritto al voto. Nel secondo, invece, (come per l'iniziativa legislativa o per la petizione) la partecipazione individuale non può che essere «mediata dal gruppo»⁵⁷¹.

In quest'ultima ipotesi si tratta di una partecipazione «per gruppo» che si configura anche quando il legislatore permette la partecipazione unicamente ai partiti, alle associazioni o ai sindacati. Si può inoltre osservare che, attraverso la partecipazione, vengono fatti valere diritti e interessi di carattere generale o che, almeno, sono comuni a determinati gruppi⁵⁷².

La partecipazione pare manifestarsi attraverso una serie di istituti che consentono il coinvolgimento di un singolo oppure di una struttura, non necessariamente partitica, che sia in grado di rappresentare all'esterno le istanze dei soggetti rappresentati.

In questo senso le formazioni sociali, le associazioni e i gruppi sociali sembrano tendere ad una progressiva sostituzione dei partiti, assumendo il compito di mediatori tra individui e autorità⁵⁷³. Del resto, anche sotto il profilo costituzionale, i

571G. U. RESCIGNO, Corso di diritto pubblico, cit., p. 330; A SAVIGNANO, voce Partecipazione politica, cit., p. 12;

572A. VALASTRO, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, in www.astrid-online.it

573D. DONATI, Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative, in A. Valastro (a cura di), Le regole della democrazia partecipativa, cit, pp. 186-188, il quale

partiti politici concorrono a determinare la politica nazionale congiuntamente ad altre forze politico-sociali e non rappresentano l'unico veicolo di partecipazione.

In ogni caso, rispetto ai partiti ogni altro tipo di associazione, formazione sociale o gruppo di pressione, oltre a non possedere lo stesso carattere di stabilità e di «capacità rappresentativa potenzialmente globale», in via generale è portatore di istanze settoriali di pressione su particolari questioni o interessi⁵⁷⁴.

In questo senso anche le pratiche di democrazia partecipativa e deliberativa non si rivolgono ai partiti politici, ma ai singoli, alle associazioni e, in generale, alle formazioni sociali e impiegando il diritto di partecipazione per far emergere, nell'adozione delle singole decisioni partecipate, tutti i diversi punti di vista e gli interessi coinvolti.

L'intervento che le prassi partecipative possono garantire, comunque, è molto differente dall'azione compiuta dai partiti politici che continuano ad essere gli unici soggetti dotati di una funzione di rappresentanza globale, stabile ed indefettibile rispetto alla selezione dei candidati ed alla partecipazione alle consultazioni elettorali⁵⁷⁵. Come osservato da autorevole dottrina, la crisi del sistema rappresentativo proviene, in larga parte, proprio dall'«elusione» dell'art. 49 della Costituzione, ovvero, dalla difficoltà dei partiti politici di tener fede alla funzione costituzionalmente necessaria di «mediazione tra cittadini e poteri pubblici»⁵⁷⁶.

afferma che è impensabile qualsiasi forma di regolazione legislativa delle attività delle associazioni, ma suggerisce l'ipotesi interpretativa di estendere alle associazioni «il complesso delle garanzie previste dall'art. 39 e 49 Cost.» in relazione alla loro democraticità interna ed esterna

574N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, cit., pp. 224-225.

575V. CRISAFULLI, *I partiti nella realtà socio-politica italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968, pp. 16-17; M. DUVERGER, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. V, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1980, p. 255; S. BARTOLE, voce *Partiti politici*, cit., p. 719.

576N. IRTI, *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Dir. e società*, 2009, pp. 470-471.

Il mutamento del concetto stesso di politica nazionale, sempre meno caratterizzato dall'appartenenza ideologica e caratterizzato da una forte instabilità e mutevolezza degli orientamenti e delle alleanze, ha indebolito la funzione partitica di mediazione generale spingendo alla creazione di forme di raccordo ulteriori, legate all'adozione di singole decisioni e alla rappresentanza di "determinate" categorie di istanze e interessi.

Questo aspetto mette in evidenza il carattere necessariamente integrativo degli istituti di democrazia partecipativa rispetto ai vuoti della democrazia rappresentativa lasciati dall' "assenza" dei partiti ma, di certo, non sostitutivo.

Di conseguenza, in molte disposizioni statutarie la partecipazione, riconosciuta non solo ai cittadini, ma anche ai «residenti» o ai «singoli»⁵⁷⁷, non è più considerata un attributo esclusivo della cittadinanza⁵⁷⁸.

Emerge, quindi, la tendenza ad enfatizzare il legame con il territorio e ciò permette di conferire al requisito dell'appartenenza ad una determinata comunità il valore di presupposto necessario per l'esercizio dei diritti di partecipazione⁵⁷⁹.

Questo nuovo modo di intendere la cittadinanza, rompendo l'equivalenza tra cittadinanza e partecipazione, mette in discussione il fatto che siano chiamati a partecipare i soli cittadini⁵⁸⁰. Dunque, in un'ottica di inclusione sociale, l'estensione dei diritti di partecipazione ai non cittadini permette di valorizzare il contributo dell'individuo rispetto alla collettività di appartenenza, ponendo le basi della

577St. Abruzzo, art. 12, comma 2; St. Toscana, art. 3, comma 4; St. Emilia-Romagna, art. 14, comma 1; St. Calabria, art. 4, comma 1; St. Liguria, art. 6, comma 1.

578R. DAHRENDORF, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in G. Sartori-R. Dahrendorf, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Einaudi, Torino, 1977, pp. 34-39.

579R. DAHRENDORF, *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, cit., pp. 38-39.

580G.C. DE MARTIN, *Partecipazione e cittadinanza a confronto*, cit., p. 69.

convivenza civile e, in generale, della fruizione dei diritti fondamentali della persona⁵⁸¹.

Ciò significa anche che i diritti di partecipazione possono essere diversamente riconosciuti da Regione a Regione ai soli cittadini o anche ai semplici residenti e ciò apre la strada ad un sistema differenziato di godimento dei diritti di partecipazione che, pur non attribuendo al corpo elettorale la "decisione" politica, possono consistere in strumenti di indirizzo e controllo, che possono comunque incidere sull'adozione della decisione.

Gli ordinamenti regionali cominciano ad avvertire la necessità di adattarsi ai cambiamenti della sfera sociale, riconoscendo, come previsto dalla Costituzione, in tutte le formazioni sociali i luoghi in cui si svolge "democraticamente" la dialettica politica⁵⁸². In questa nuova tendenza si coglie lo sforzo di individuare nella partecipazione il nuovo collante tra Stato e società che permette il coordinamento tra i due sistemi, creando le sedi e le procedure in cui Stato e società possono confrontarsi per definire un'azione politica comune⁵⁸³.

Vista nel suo complesso, il modo di intendere la partecipazione ha conosciuto una trasformazione significativa. Nei vecchi Statuti la partecipazione veniva interpretata come uno strumento di integrazione e trasformazione sociale, economica e politica, in attuazione del principio di cui all'art. 3, comma 2 della

581D. BOLOGNINO, Problemi e prospettive di inclusione dal basso degli immigrati attraverso la partecipazione alla vita pubblica, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme*, cit., p. 87 ss.; più ampiamente ID., *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in D. Bolognino-G.C. De Martin (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, p. 26 ss.; sul punto si veda anche L. RONCRETI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Giuffè, Milano, 2012.

582M. OLIVETTI, *Da una democrazia del consenso ad una democrazia della partecipazione*, cit., in part. pp. 8-10

583M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., p. 229.

Costituzione⁵⁸⁴. In quelli nuovi, invece, la partecipazione diviene espressione del principio di sussidiarietà che, secondo la Costituzione, regola complessivamente le relazioni tra Stato, enti e società⁵⁸⁵. Gli Statuti leggono nella sussidiarietà il principio «ispiratore» delle diverse forme di partecipazione ed ipotizzano, così, il coinvolgimento «potenzialmente a trecentosessanta gradi della società civile nella conduzione della cosa pubblica»⁵⁸⁶.

In tal senso, infatti, la partecipazione viene estesa anche ai «soggetti sociali organizzati», alle «formazioni sociali», alle «associazioni» ed alle «autonomie funzionali» che, nell'intento della legislazione statutaria, dovrebbero essere coinvolti come interpreti delle istanze sociali e come protagonisti della vita politica nelle scelte di governo regionale. In questo stesso senso sono orientate anche le disposizioni che individuano il referente delle attività di partecipazione nella «società» o «società regionale», con ciò a significare che la collettività che deve essere messa in condizione di poter partecipare in sedi ulteriori rispetto al solo momento del voto⁵⁸⁷. Quindi, al di là del riferimento formale al principio di sussidiarietà (che pure è molto diffuso)⁵⁸⁸, gli Statuti tendono ad una sostanziale uniformità e convergono su un punto: «il riconoscimento e la promozione» dello svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali.

584R. BIFULCO-E. PAPARELLA, La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione, cit., p. 260, in part. nt. 10.

585St. Emilia-Romagna, art. 9 e St. Toscana, artt. 59 e 72. Sul punto cfr.: R. BIFULCOE. PAPARELLA, La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione, cit., pp. 260-261,

586F. DAL CANTO, Art. 59, in P. Caretti-M. Cagli-E. Rossi (a cura di), Statuto della Regione Toscana. Commentario, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 304-305.

587C. PINELLI, La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni, cit., p. 1785.

588Abruzzo, art. 10, comma 1; Calabria, art. 18, comma 5; Emilia-Romagna, art. 8 comma 1; Lombardia, art. 3, comma 2; Marche, art. 2, comma 7; Toscana, art. 3, comma 3; Umbria, art. 16, comma 3.

concludendo, nei nuovi Statuti regionali il principio di sussidiarietà orizzontale e la partecipazione sono interpretati congiuntamente ai principi costituzionali fondamentali di sviluppo democratico e di uguaglianza sostanziale.

Si afferma così l'idea che la partecipazione sia effettivamente in grado di migliorare e contribuire allo sviluppo della persona⁵⁸⁹ valorizzando il contributo delle attività private alla tutela dell'interesse generale alla realizzazione dei diritti e della solidarietà sociale⁵⁹⁰.

4) I nuovi spazi della partecipazione: consultazione, informazione ed *e-democracy*

Il problema della partecipazione politica è, dunque, collegato alla nascita dell'idea di sovranità popolare, e, storicamente, ha interessato l'acquisizione e l'estensione progressiva dei diritti di libertà, dei diritti politici e del suffragio, ossia il riconoscimento della cittadinanza attiva⁵⁹¹.

Il concetto di partecipazione ha, sia nell'uso politico che in quello comune, due accezioni fondamentali: partecipare inteso come prendere parte a un determinato atto, processo; partecipare come essere parte di un organismo, di un gruppo, di una comunità⁵⁹².

Nella prima valenza, la partecipazione si realizza mediante un coinvolgimento in

589Basti pensare al Titolo V dello Statuto della Lombardia rubricato «Partecipazione e strutture della sussidiarietà».

590St. Abruzzo, art. 10; St. Toscana, art. 59.

591A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1993, p. 88.

592M. Cotta, *Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, 1979, p. 203.

azioni determinate, un coinvolgimento di tipo decisionale; nella seconda, invece, consiste in una incorporazione attiva nell'ambito di una solidarietà socio-politica a diversi livelli (solidarietà nazionale, statale, di classe, di gruppo). Essere parte di un organismo politico significa naturalmente anche prendere parte ai suoi processi decisionali fondamentali⁵⁹³.

In quest'ultima prospettiva, in particolare, il prendere parte equivale alla capacità di influenzare e controllare tutte quelle scelte sovrane alle quali è più difficile sottrarsi, sia per la loro inclusività territoriale che per la loro intensità coercitiva⁵⁹⁴, all'interno di un sistema politico a cui si appartiene, ed in cui si instaurano prassi e relazioni originali tra i governati riconosciuti come cittadini e gli organi delle istituzioni statali, delle organizzazioni parastatali e degli apparati politici⁵⁹⁵.

Può, quindi, dirsi sinterticamente che la partecipazione politica sia resa effettiva quando, nell'ambito di un dato sistema politico od organizzazione, attraverso un insieme di atteggiamenti e comportamenti concreti, individui o gruppi siano in grado di prendere parte alla *res publica*, cioè siano capaci di influenzare le decisioni dei detentori del potere politico, nonché la loro stessa selezione, nella prospettiva di conservare o modificare la struttura, e quindi i valori, del sistema di interessi dominanti⁵⁹⁶.

Nel contesto contemporaneo il quadro è tuttavia reso più complesso e il problema della partecipazione politica, si pone in relazione al fatto che, oggi, i processi decisionali sono diventati 'multilivello' (internazionale, statale, locale) e le

593Ibidem.

594G. Sartori, Elementi di teoria politica, Il Mulino, Bologna, 1987, p. 257.

595F. Raniolo, La partecipazione politica, Il Mulino, Bologna, II ed., 2007, p. 24.

596Ivi, p28.

istituzioni non sono più in grado da sole di garantire un adeguato livello di sviluppo. È, quindi, necessario affiancarvi anche una più ampia mobilitazione di soggetti attraverso canali e strumenti innovativi e diversi⁵⁹⁷.

La situazione storica attuale mostra, infatti, come siano andate affermandosi due logiche antitetiche, che hanno determinato una crisi, prodotta, da una lato, dal cambiamento sociale e, dall'altro, dalla incapacità delle istituzioni politiche di sintonizzarsi con la rapidità delle trasformazioni della società.

In altri termini, lo stato contemporaneo è diventato troppo grande per le funzioni amministrative, che richiedono forme di autonomia e organizzazione federale, che si pongono al di fuori della logica statocentrica; è diventato troppo piccolo per le funzioni di governo, che esigono un impegno politico che tenga conto dei fini dell'uomo in un processo di internazionalizzazione e che comportano uno spostamento dei processi decisionali verso autorità sovranazionali⁵⁹⁸.

La crisi delle strutture istituzionali delle democrazie rappresentative contemporanee ha provocato situazioni di sfiducia diffusa verso i governi, insoddisfazione della cittadinanza nella politica, con richieste frequenti di confronti elettorali, dilagante astensionismo, invasività dei poteri economici, incapacità della politica di rappresentare i settori socialmente più problematici, che hanno determinato un vero e proprio *deficit* democratico.

Nel tentativo di superare la crisi dello Stato-nazione i vari livelli governo, regionale, statale, sovranazionale, prevedono sostanzialmente due modalità di

597D. Pitteri, *Democrazia elettronica*, Laterza, Roma-Bari, 2007, p. 29

598T. Serra, *La democrazia possibile nella progettazione istituzionale*, in *Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche*, 3, 1997, p. 435.

azione: una, proveniente dall'alto, con vari tentativi che cercano di ricreare a livello sovranazionale una coerenza ed una efficienza nella decisione che consentirebbero, almeno in parte, di guidare il processo della globalizzazione; l'altra proveniente dal basso, con la rinnovata importanza delle piccole unità politiche e delle autonomie locali⁵⁹⁹.

In questa prospettiva, occorre, dunque, ripensare la partecipazione ed rintracciare modalità nuove che consentano di istituzionalizzare le opportunità di partecipazione, al fine di rendere effettiva e possibile una nuova cittadinanza e a costruire un modello di democrazia cosmopolita⁶⁰⁰.

I processi innovativi, avviati dai fenomeni peculiari che attraversano l'epoca attuale, impongono un ripensamento delle tradizionali modalità di elaborazione e attuazione delle politiche e pretendono una ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità all'interno dei processi decisionali, nonché delle tradizionali modalità di azione ed organizzazione della pubblica amministrazione.

In Europa sono in atto da più di un decennio, nei sistemi politici e amministrativi dei singoli Stati nazionali, cambiamenti radicali che riguardano direttamente il modello di sviluppo da adottare nell'ambito della costruzione di una società europea aperta, multietnica ed indegrata⁶⁰¹.

In uno scenario caratterizzato da reciproche e stringenti connessioni settoriali e territoriali, dalla scarsità delle risorse pubbliche, dall'accelerazione dei processi di innovazione, da maggiori aspettative da parte di cittadini e imprese rispetto alle

599F. Raniolo, cit., p. 241.

600 F. Raniolo, cit., p. 241.

601S. Fadda, Governance territoriale e progettazione integrata, in D. Deidda (a cura di), Governance e sviluppo territoriale, Formez, Roma, 2003, p. 56.

performances pubbliche, si è assistito ad una crescente espansione dell'area di cooperazione fra attori pubblici e privati nella definizione delle politiche pubbliche e nell'erogazione dei servizi comuni. E questa nuova rete di relazioni tra soggetti pubblici e soggetti privati organizzati, insieme all'esigenza di un maggior coordinamento dell'azione degli attori istituzionali ai diversi livelli territoriali, rappresenta un'importante novità nei processi di governo democratico⁶⁰².

Le trasformazioni che si intendono realizzare nei rapporti tra Stato e cittadini, per dare piena attuazione alla metodologia di governance, incidono in modo significativo sulle caratteristiche dell'informazione e della comunicazione, che si presentano come potenti strumenti di cambiamento e come fattori centrali per rendere operanti i "diritti di cittadinanza"⁶⁰³.

Un decisivo rimedio per risolvere il deficit democratico, di cui sono affette le società contemporanee, che renda possibile una effettiva partecipazione collettiva alle decisioni politiche, sembra essere l'uso delle moderne tecnologie informatiche. Le tecnologie diffuse, tra cui Internet, hanno, infatti, determinato una notevole evoluzione nelle teorie e pratiche dell'informazione e della comunicazione⁶⁰⁴.

Del resto in questo scenario, la prospettiva di una democrazia rinnovata o trasformata profondamente dalle tecnologie si è rivelata sempre più concreta nella prospettiva dell'estensione della partecipazione, da un lato affidandosi alle opportunità funzionali che le tecnologie stesse determinano, dall'altro

602A queste trasformazioni si riferisce il concetto di governance che, negli ultimi anni, ha riscosso un notevole successo nel dibattito sui sistemi istituzionali, soprattutto in seguito alla pubblicazione del Libro Bianco ad essa dedicato, elaborato dalla Commissione europea.

603P. Costanzo, La democrazia elettronica (Note minime sulla cd. E-democracy), in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, XIX, 3, 2003, p. 469.

604F. Brugaletta, Introduzione, in G. Cassano (a cura di), *Diritto delle nuove tecnologie informatiche e dell'Internet*, Ipsoa, Milano, 2002, p. XV.

assecondando la logica del web, in grado di generare un nuovo spazio pubblico, di «connettere», attraverso legami verticali, la società civile con il mondo politico e , attraverso legami orizzontali, i cittadini tra loro⁶⁰⁵.

La comunicazione si è, dunque, già spinta ben oltre i tradizionali mezzi di comunicazione e l'ultima fondamentale tappa nel passaggio ai nuovi media è rappresentata dalla digitalizzazione dell'informazione⁶⁰⁶.

L'informazione, che trova nelle tecnologie lo spazio ideale di diffusione virale e istantanea, diventa accessibile in un'agorà virtuale in cui il pubblico può, non solo seguire le proposte politiche di ogni processo decisionale, in ciascuna delle sue fasi, ma anche intervenire e comunicare attivamente con le rappresentanze istituzionali.

I nuovi media rivoluzionano i ruoli della comunicazione che dalla passività del destinatario portano ad una condizione di autonomia, superando l'antica distinzione tra produttori e consumatori di informazioni.

L'uso delle ICT a sostegno della partecipazione dei cittadini alla vita delle istituzioni è un settore delle nuove tecnologie rispetto al quale è notevolmente cresciuto, negli ultimi anni, l'interesse tanto da parte dei governi nazionali quanto delle comunità locali⁶⁰⁷.

Lo sviluppo di nuove forme di partecipazione ha, così, portato all'attenzione quella che si definisce e-democracy (democrazia elettronica), ossia l'insieme di policy, strumenti e modelli tecnologici volti ad accrescere la partecipazione dei cittadini ai

605D. Pitteri, cit. p. 5.

606S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 32.

607Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale, cit., p. 11.

momenti decisionali dell'azione pubblica, nell'ambito di percorsi di rivitalizzazione della sfera del confronto tra istituzioni pubbliche, rappresentanti politici e cittadini elettori⁶⁰⁸.

L'impatto delle nuove tecnologie, invero, non riguarda solo il rapporto tra governanti e governati, ma comprende un secondo ambito, non trascurabile per le trasformazioni della partecipazione politica, che attiene ai cambiamenti nei rapporti tra cittadini e amministrazione pubblica. Accanto alla comunicazione elettorale e alla informazione politica si è affermato lo spazio per la cosiddetta comunicazione pubblica⁶⁰⁹.

Il concetto di *e-democracy* è, infatti, strettamente legato ai processi di innovazione che, in linea generale, coinvolgono le amministrazioni pubbliche. Ed in questo campo l'utilizzo delle ICT si è posto, già da tempo, come strumento di riforme improcrastinabili.

Le politiche per favorire il processo di riorganizzazione e innovazione delle pubbliche amministrazioni, definito *e-government*, si stanno diffondendo in tutti i paesi, al fine di promuovere una società dell'informazione inclusiva, intervenendo sulle precondizioni della partecipazione.

Con il termine *e-government* (governo elettronico) si intende appunto l'utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel processo di ammodernamento dell'amministrazione, che comprende tre principali categorie di azioni: “quelle di informatizzazione, dirette a migliorare l'efficienza operativa

⁶⁰⁸Ufficio Studi del Ministro per l'innovazione e le tecnologie, Rapporto innovazione e tecnologie digitali in Italia, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2003, pp. 140-145.

⁶⁰⁹F. Raniolo, cit., p. 192.

Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale, cit., pp. 12-13.

interna delle singole amministrazioni; quelle dirette ad informatizzare l'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese implicanti una integrazione tra i servizi delle varie amministrazioni; infine, quelle dirette a consentire l'accesso telematico degli utilizzatori finali ai servizi della PA e alle sue informazioni"⁶¹⁰.

Nella sua ampia definizione l'e-democracy comprende infatti elementi di democrazia deliberativa, come la discussione mediante forum e mailing list, sviluppo di consulte di cittadini, possibilità di e-voting, democrazia assistita dall'utilizzo del computer, referendum deliberanti, Internetworking; ed azioni di democrazia partecipativa quali l'educazione dei cittadini, la facilitazione del dialogo, la ricerca del consenso⁶¹¹.

L'e-democracy, pertanto, rappresenta l'applicazione delle ICT a sostegno della partecipazione dei cittadini ai processi democratici di determinazione delle scelte politiche, la cui manifestazione più importante è sicuramente quella dell'accesso, che racchiude in sé l'elemento fondamentale della inclusione sociale e che riguarda sia la disponibilità delle informazioni possedute dai soggetti pubblici, sia l'accesso alla sfera pubblica in un dialogo aperto fra attori sociali, politici ed istituzionali⁶¹².

Ad ogni livello e in ogni ambito, che riguarda l'individuo, la sua identità, o anche la possibilità di influire realmente sulle decisioni politiche, attraverso l'azione di una collettività, l'accesso alle ICT e ai flussi comunicativi, che la rete riesce a creare,

610C. Silvestro, E-government, e-governance, e-democracy, in G. Cassano (a cura di), cit., p. 1247.

611In Italia, il tema dell'e-government è stato affrontato, da ultimo, con l'emanazione del D.Lgs. 82 del 7 marzo 2005, recante Codice dell'Amministrazione Digitale (Gu n. 112 del 16 maggio 2005, So 93), il cui scopo è quello di rendere obbligatoria l'innovazione della PA offrendo, da una parte, ai cittadini e alle imprese nuovi diritti di partecipazione telematica a tutte le pubbliche attività; dall'altra, stabilendo che tutte le amministrazioni debbano organizzarsi in modo da rendere sempre disponibili le informazioni da esse possedute in forma digitale.

612Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale, cit., pp. 12-13.

costituiscono una condizione essenziale della nuova partecipazione⁶¹³.

La dimensione dell'accesso alla sfera pubblica è presupposto della partecipazione, del dialogo e del confronto, indispensabili per la formazione di opinioni e per il coinvolgimento in specifici processi decisionali.

Il problema dei presupposti della partecipazione avvalendosi delle reti telematiche va tenuto in debita considerazione specie per quanto riguarda le criticità che, ancora oggi, si riscontrano nella applicazione e nel corretto utilizzo delle tecnologie informatiche e telematiche.

Affinché, infatti, la popolazione essere realmente capace di svolgere una funzione attiva nella società dell'informazione e comprenda l'importanza della partecipazione politica, al di là della semplice partecipazione elettorale, occorre promuovere e sviluppare una forte politica di *e-inclusion*, che consenta di superare tutti quei fenomeni di esclusione che determinano il cd. *digital divide*⁶¹⁴.

In una società in cui l'accesso alla rete è riconosciuto come uno dei diritti di base della democrazia e della cittadinanza digitale, è indispensabile avviare un processo di contrasto e superamento delle barriere che producono l'esclusione di alcuni dal processo di digitalizzazione. Per ridurre questo fenomeno occorre che i governi si impegnino ad adottare una politica nazionale di corretta informazione per sollecitare l'uso dell'informatica ad opera di un sempre maggior numero di utenti.

613C. Silvestro, E-government, e-governance, e-democracy, in G. Cassano (a cura di), cit., p. 1247.

614Il termine digital divide (o divario digitale) fa riferimento alle nuove disparità determinate dalla possibilità o meno di accedere, in modo appropriato, alle tecnologie digitali e alle risorse dell'informazione e della comunicazione, specie Internet. È, dunque, questa la formula che allude alle disuguaglianze di fatto nell'accesso e nella capacità di utilizzo delle tecnologie. Divario digitale che non riguarda solo il nord e il sud del mondo, ma che si riscontra anche tra un paese e l'altro dell'Europa e all'interno di ciascuna realtà ordinamentale. C. Silvestro, P. Affatato, R. Mazzaro, Digital divide e politiche di cooperazione internazionale, in G. Cassano, cit., p. 1328.

Nel nostro paese, il problema del divario digitale è stato affrontato dal codice dell'amministrazione digitale che ha introdotto per i cittadini, all'art. 8, il diritto alla alfabetizzazione informatica. Si tratta, tuttavia, ancora, di una norma meramente di principio, mentre mancano misure concrete che consentano di limitare tale fenomeno, ossia interventi che favoriscano coloro che non sono in possesso degli strumenti e delle conoscenze necessarie per utilizzare le tecnologie dell'informazione⁶¹⁵.

Inoltre, l'applicazione delle ICT nella prospettiva di mutamento sostanziale delle forme di politica democratica deve puntare ad una socializzazione della democrazia stessa, tendendo all'accrescimento della responsabilità dei rappresentanti, la cittadinanza attiva, la comunicazione e il dibattito pubblico, oltre alla sola informazione o consultazione. Da qui, l'esigenza di promuovere una vera e propria cultura della partecipazione politica, a partire dalla creazione dei presupposti perché vengano ampliati gli spazi di dialogo tra governanti e cittadini

⁶¹⁶.

Potenzialmente, i nuovi media e la tecnologia della Rete possono modificare radicalmente gli attuali strumenti di democrazia rappresentativa, aprendo, almeno in linea teorica, la strada a forme di democrazia diretta deliberativa piena: quella che, in un gergo assai diffuso, dovrebbe costituire la Democrazia 2.0.

Senza dubbio, infatti, la Rete si sta progressivamente imponendo come lo strumento più rapido e continuativo di consultazione, informazione e contatto tra

⁶¹⁵Si veda, in proposito, il punto 3.8 della sentenza del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi, Adunanza del 30 gennaio 2006, n. 31, in *Diritto dell'Internet*, 3, 2006, p. 277 ss., con nota di R. Clarizia.

⁶¹⁶P. Costanzo, cit., pp. 466-467.

cittadini e quindi, almeno in astratto, di maggiore partecipazione alla vita democratica⁶¹⁷.

Il ricorso al canale telematico pone, tuttavia, importanti interrogativi di ordine politico, sociale e costituzionale, che, se non risolti in un contesto di democrazia rappresentativa, potrebbero, addirittura, pregiudicare il conseguimento degli appena ricordati vantaggi partecipativi⁶¹⁸.

La prima questione deriva dal fatto che l'utilizzo della Rete, pur aumentando formalmente i canali di partecipazione, può far sì che l'uso assiduo ed esteso di Internet a fini di propaganda politica da parte di singoli movimenti organizzati possa, infatti, incoraggiare la personalizzazione della politica anziché scoraggiarla, dando visibilità a figure dotate di particolari capacità di attrazione e comunicazione personale⁶¹⁹. È questo il caso del partito-movimento superpersonale di Beppe Grillo.

La seconda questione riguarda la circostanza che la Rete non sempre favorisce la discussione pubblica e la mediazione favorendo piuttosto la tendenza a “schierarsi” invece di coltivare un dialogo ponderato. E d'altra parte anche ai fini elettorali, non pare che Internet costituisca uno strumento di partecipazione più efficace di quelli tradizionali. Basti pensare che alla consultazione avviata in Rete dal Movimento 5 Stelle per individuare i propri candidati al Parlamento (le cosiddette “parlamentarie”) hanno partecipato solo 25.000 persone; con la conseguenza che proprio coloro che intendevano fondare sulla democrazia diretta digitale, quale

617A. Di Giovine, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1, 1995, p. 403.

618 F. Di Mascio, *Democrazia elettronica: insidie, illusioni, prospettive*, in *Cyberspazio e diritto*, vol. 6, 3, 2005, p. 318.

619S. Rodotà, *cit.*, p. 46.

migliore strumento di partecipazione politica , la scelta dei candidati, si sono trovati, alla fine, ad avere una lista da sottoporre al voto degli elettori decisa da un numero estremamente esiguo di persone.

Queste considerazioni inducono ad interrogarsi sulla possibilità in un prossimo futuro di abbandonare del tutto il modello della democrazia indiretta rappresentativa per ricorrere alla democrazia diretta digitale e ai referendum non solo abrogativi ma anche propositivi. E, in caso di risposta affermativa, se sia possibile giustificare questa preferenza sulla sola circostanza che i nuovi strumenti presentino il vantaggio di essere rapidi, continui, senza formalità procedurali né limiti di oggetto.

La risposta in verità sembra non poter essere che negativa ma accompagnata certamente da un monito affinché il sistema politico si rinnovi anche attraverso l'utilizzo della Rete⁶²⁰. Infatti da sola la democrazia elettronica non è per sua natura idonea a favorire, ed anzi tende ad ostacolare, quei processi deliberativi ponderati e quella efficace interazione tra le parti politiche che sono il presupposto ed il fine di ogni moderna democrazia⁶²¹.

Il ricorso alla democrazia diretta digitale, in sostituzione di quella rappresentativa, imporrebbe, infatti, necessariamente il superamento di uno dei capisaldi del nostro sistema costituzionale: il divieto del mandato imperativo previsto dall'art. 67 Cost. con riferimento alla rappresentanza politica generale.

Se in astratto il principio sembrerebbe prospettare un sistema ideale, che identifica puntualmente la volontà del rappresentante eletto con quella del rappresentato

620A. Di Giovine, *Democrazia elettronica: alcune riflessioni*, in *Diritto e società*, 1, 1995, p. 413.

621 N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 14.

elettore in realtà esso è alla base di un sistema di democrazia parlamentare fatto anche e soprattutto di mediazione e ricerca del compromesso tra le forze politiche. E se la mediazione significa ascoltare, nella formazione delle leggi, le ragioni degli altri certamente con l'introduzione del mandato vincolante si perderebbe quel presidio della democrazia moderna, in qualunque forma declinata, che è il Parlamento⁶²²

La sopravvivenza della democrazia rappresentativa, che dipende forse proprio da ricorso al fattore tecnologico, impone certamente anche il recupero del perduto ruolo di mediazione delle assemblee e dei partiti⁶²³.

Questi, infatti, assumendo una struttura e una funzione diverse, dovrebbero accettare la sfida della modernità, divenendo permeabili alle richieste della società, e pronti a sostenere, con la loro capacità di elaborazione politica, i contributi di associazioni, singoli e movimenti, tornando ad essere associazioni di base, nate da comuni ideali, capaci di promuovere, grazie alla vita associativa e con l'ausilio della Rete, la passione politica e di trasformare l'impegno collettivo in decisione politica⁶²⁴. Infatti è fondamentale che si aprano al confronto con tutti i soggetti interessati alle decisioni pubbliche, concorrendo, in senso costituzionale, a formare governi che interpretino realmente le esigenze e le aspettative dei cittadini⁶²⁵ utilizzando essi stessi la Rete per formare l'opinione pubblica e creare la cosiddetta cittadinanza digitale.

In questo modo forse la democrazia rappresentativa potrebbe rigenerarsi ed essere

622H. Kelsen, *Il primato del Parlamento*, Milano, 1982.

623J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, cit., p. 85.

624J. Habermas, *Morale, Diritto, Politica*, Einaudi, Torino, 2007, p. 81.

625 S. Rodotà, *Tecnopolitica*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 32.

integrata e migliorata, ma non soppiantata, dalla democrazia digitale.

Che quest'ultima non sia in grado di sostituire del tutto la democrazia rappresentativa deriva, del resto, dal divario tecnologico che non consente alla Rete di estendersi con la dovuta uniformità e generalità e dal fatto che le manifestazioni di volontà veicolate attraverso la Rete possono prestarsi con molta facilità a manipolazioni.

La democrazia digitale può essere dunque un bene se la Rete è vista come un ulteriore strumento di partecipazione che ripari lo strappo prodotto dalla crisi dei partiti e ne aiuti la ripresa e come un indispensabile veicolo di informazione, controllo e iniziativa dei cittadini⁶²⁶.

Ma la democrazia digitale può essere anche un male se la Rete non trova una sua disciplina all'interno delle garanzie costituzionali, restando nelle mani di una ristretta di soggetti che la gestiscono senza controllo pubblico minando la sicurezza sui procedimenti e sul voto.

Dunque oggi al tema bobbiano delle “promesse mancate” della democrazia, del rapporto tra ideali e realtà, della tensione tra teoria e prassi, se ne affianca uno recente e complesso, che è quello dei nuovi spazi, reali e virtuali, della politica in cui il demos, rinnovato ancora una volta nella sua natura, interagisce, comunica e si mobilita anche attraverso il web⁶²⁷.

In questa direzione le tecnologie attualmente disponibili consentono certamente un incremento smisurato del potenziale partecipativo⁶²⁸ e offrono la possibilità di

626 Rosanvallon, *La contredémocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris 2006, parla al riguardo di funzioni che danno corpo alla “controdemocrazia”, vale a dire il vigilare, l'impedire e il giudicare.

627 G. Sartori, *La democrazia ha futuro*, Lezioni su Bobbio, 4/10/10, Torino.

628 P. Costanzo, *La democrazia elettronica (Note minime sull'e-democracy)*, in *Informatica e diritto*, 2003, pp. 496 ss.

ripensare, in maniera assolutamente differente, all'equilibrio tra rappresentanza e partecipazione.

Pur non esistendo quindi antidoti digitali alla crisi della democrazia rappresentativa, si è cercato qui di indicare possibili spunti e strumenti per rafforzare e diffondere la partecipazione in chiave moderna.

5) Le occasioni perdute e le prospettive future.

Nel quadro sempre più complesso degli attori istituzionali in vario modo coinvolti nel tema della democrazia partecipativa, Regioni ed enti locali sono chiamati ad assumere un ruolo sempre più strategico.

In uno scenario in cui le linee di tendenza nell'evoluzione delle forme di governo regionale sono proiettate verso modelli di tipo presidenziale e la revisione del riparto di poteri e competenze porta ad una ridefinizione delle politiche pubbliche a vantaggio delle autonomie territoriali, si impone l'esigenza di ricostruire procedure di dialogo, verticale orizzontale, al fine di recuperare la capacità di mediazione delle assemblee e di coordinare la strategia di una pluralità di attori politici.

In questa prospettiva le Regioni svolgono una fondamentale funzione di raccordo tra il livello statale e quello locale. Tuttavia queste potenzialità, utili se nettamente orientate al coordinamento e alla stabilizzazione delle pratiche partecipative sperimentate a livello locale, attraverso previsioni (come quelle di incentivo) idonee a produrre circoli virtuosi di evoluzione

crescente della partecipazione, risultano fino ad oggi espresse solo parzialmente.

I dati che emergono dall'esame della legislazione regionale dell'ultimo decennio si prestano infatti ad essere letti da differenti angolature e consentono di evidenziare punti di forza e criticità.

Di indubbio rilievo è il fatto che in molte leggi si parli di partecipazione in termini di vero e proprio diritto (in taluni casi anche richiamando la necessità di garantirne i livelli essenziali). Naturalmente l'effettiva portata di questa qualificazione dipende, come evidenziato, dalla struttura attuativa e dalle garanzie che accompagnano tale riconoscimento, nei fatti spesso inadeguate; tuttavia è interessante l'esplicito collegamento operato in talune leggi fra il principio di partecipazione, quello di solidarietà e il concetto di capacità⁶²⁹.

Sotto il profilo delle categorie concettuali, le terminologie utilizzate dai legislatori regionali per definire gli istituti partecipativi evidenziano sovrapposizioni e confusioni, soprattutto in riferimento a termini come *consultazione*, *concertazione* e *partecipazione*, spesso usati come sinonimi anche quando, nella prassi, l'applicazione rimandi ad un medesimo modello, che quasi sempre è quello della concertazione⁶³⁰, e i contorni degli strumenti partecipativi e delle relative situazioni soggettive si fanno ancora più sfumati allorché si utilizzano termini più sfuggenti, come *dialogo*, *ascolto*, *inclusione*⁶³¹.

⁶²⁹Si pensi alla l. reg. Basilicata n. 11/2008 sul riordino territoriale degli enti locali, o alla l. reg. Calabria n. 28/2009 sulla cooperazione sociale, che più esplicitamente connette la partecipazione ai processi di sviluppo economico e di crescita sociale.

⁶³⁰Non solo, ma quest'ultima forma partecipativa, ben diversa da quelle funzionali agli obiettivi della democrazia partecipativa, viene talvolta prevista anche per tematiche che non dovrebbero ammettere un'approccio di tipo negoziale, si pensi agli aspetti tecnici delle politiche regionali per la sicurezza e la legalità (l. reg. Lazio n. 15/2001), o a quelli connessi alla valutazione (l. reg. Basilicata n. 4/2007).

⁶³¹V. ad esempio la l. reg. Emilia Romagna n. 12/2003 sulle opportunità di accesso al sapere, ove si assegna alla Giunta il compito di promuovere «sedi di ascolto, di partecipazione e di consultazione»; e la l. reg. Puglia n. 23/2008 sul piano regionale della salute, che riconosce il «valore strategico dell'ascolto della pluralità dei

Per quanto riguarda i profili materiali, è rilevante che la maggior parte delle disposizioni in tema di partecipazione si ritrovi nelle politiche sociali, in particolare nell'ambito di sanità, assistenza, ambiente, governo del territorio: ciò conferma il progressivo rafforzamento della cultura partecipativa in questi settori ma soprattutto offre argomentazioni ulteriori a sostegno di quanto si è affermato in ordine alla natura di diritto sociale delle istanze partecipative e alla loro strumentalità rispetto al soddisfacimento dei diritti sociali tradizionali.

Numerosi sono anche gli strumenti partecipativi previsti nella legislazione in tema di commercio, industria e artigianato, in cui si contemplan forme più o meno articolate di consultazione delle associazioni di categoria. Ciò evidenzia come, accanto a quello costituito dai diritti sociali, uno dei motori della partecipazione risieda tuttora nella "forza" di fatto di talune categorie. Non è un caso che sensibilmente minore sia la frequenza di previsioni sulla partecipazione in settori ugualmente importanti ma caratterizzati dalla maggiore debolezza dei soggetti interessati, come quelli relativi all'immigrazione, al volontariato e all'associazionismo, alla tutela dei consumatori, ai trasporti.

Quanto ai soggetti destinatari dei processi partecipativi, in molti casi persiste la tendenza a non procedere affatto all'individuazione degli stessi. Spesso il legislatore si limita a prevedere espressioni generiche (come "soggetti interessati" o "cittadini") che rischiano di limitare l'efficacia delle disposizioni. Tuttavia si assiste anche ad una crescente attenzione per particolari categorie di

linguaggi e delle esperienze», e afferma che «la finalità di ogni azione di programmazione risiede nella volontà e capacità di predisporre le condizioni migliori perché gli attori del sistema possano lavorare e interagire tra di loro e con i livelli sovraordinati».

soggetti e per le modalità di confronto fra questi e i decisori: in molte normative regionali si insiste sulla necessità di una maggiore inclusione dei soggetti definiti deboli all'interno dei processi decisionali e si fa esplicito riferimento anche ai "non residenti", integrando e superando il tradizionale criterio della cittadinanza formale, intervenendo in proposito, anzi, con leggi *ad hoc*⁶³².

Per altro verso, nonostante le criticità e i fallimenti registrati negli anni dalla c.d. partecipazione organica, la legislazione regionale rivela la tendenza a ricercare forme di stabilizzazione dei raccordi fra organi decisionali e società civile, attraverso l'istituzione di Consulte e Commissioni che queste risultano sempre più numerose, sebbene entro assetti assai variabili quanto a composizione, poteri e referenti istituzionali⁶³³.

Sul versante dei soggetti pubblici si registra la tendenza ad affidare agli esecutivi la gestione dei processi partecipativi, con ciò alimentando i rischi di derive verso forme di partecipazione di tipo concertativo, anche se, come illustrato nel secondo capitolo, sono in aumento leggi che manifestano la preoccupazione di consolidare i canali di interlocuzione del Consiglio regionale con la società civile, da leggere evidentemente nella prospettiva del dibattito sulla crisi delle assemblee e del tentativo di recuperare legittimazione.

Quanto invece alle funzioni e attività pubbliche per le quali si prevedono forme di partecipazione, di gran lunga più numerose sono quelle di programmazione, progettazione, pianificazione: il dato appare molto significativo poiché sembra

632 Numerose leggi regionali ad hoc sono state approvate con riferimento alla partecipazione-integrazione dei giovani e degli stranieri.

633A. VALASTRO, *Minori e partecipazione: una lettura emancipante dei principi di eguaglianza e di sovranità popolare*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto come regola e limite al potere*, vol. V, Napoli, 2009, 2105 ss.

evidenziare la crescente consapevolezza del ruolo centrale che la partecipazione svolge nella costruzione delle politiche, rilanciando la programmazione come metodo dell'azione regionale⁶³⁴.

Significativo è che la previsione di strumenti partecipativi sia sempre più diffusamente inserita anche nelle fasi *ex post* dei processi decisionali, con particolare riferimento all'attività di rilevazione, valutazione e controllo, confermando quanto da tempo più autori sostengono in merito alla necessità di valorizzare la partecipazione anche nelle fasi di implementazione e attuazione delle politiche, nonché riguardo a quelle funzioni che più difficilmente riescono ad aprirsi alla società civile, come la funzione di controllo. Inoltre, se gli istituti di controllo partecipato risultano certamente più diffuse nel contesto delle politiche sociali, soprattutto circa la qualità dei servizi erogati, fa bel sperare il fatto che sia in aumento anche la previsione di forme più estese di partecipazione alla valutazione dell'attuazione delle politiche pubbliche in genere.

Quest'ultimo aspetto si collega a quello della crescente introduzione di forme di partecipazione all'attività legislativa regionale, che sebbene non ancora consolidata, va salutata certamente con favore.

Profili di maggiore criticità della legislazione esaminata emergono sotto il profilo degli strumenti partecipativi individuati e soprattutto delle garanzie che li assistono, poiché se da un lato si conferma la scomparsa di strumenti ormai superati come quello dell'audizione, dall'altro le procedure introdotte (per lo più di consultazione) raramente sono accompagnate dalla previsione di procedure tese

6341. reg. Abruzzo n. 27/2006, in tema di ambiente, parla di partecipazione programmatica con riferimento al ruolo della nuova Consulta regionale per l'educazione ambientale (art. 3-bis)

a garantirne l'efficacia, e addirittura in molti casi il legislatore continua a limitare il suo intervento ad indicazioni generiche e di mero principio. A parte i casi in cui la legge regionale esplicitamente richiama un regolamento per l'individuazione delle forme, delle modalità e dei tempi della partecipazione, organizzando in modo sistematico la disciplina anche sotto il profilo delle relative fonti, nella maggior parte dei casi la mancanza di previsioni o di rinvii in proposito rappresenta una grave debolezza ed evidenzia la difficoltà di approntare garanzie concrete per rafforzare una cultura partecipativa nonostante i molteplici segni di graduale ripresa. Questo rischia di pregiudicare fortemente l'effettiva espansione di quella cultura, non perché la norma sia formalmente necessaria per la realizzazione dei processi partecipativi ma perché in sua mancanza si affida l'attuazione e l'efficacia degli strumenti partecipativi a fattori meramente politici, e pertanto mutevoli e contingenti.

Un'ultima considerazione deve farsi in merito alla sempre più frequente previsione di incentivi in favore degli enti locali e della società civile, con indicazioni dettagliate di procedure e requisiti per promuovere la realizzazione di percorsi partecipativi: si tratta di forme di sostegno (economico, ma anche tecnico e logistico) per progetti partecipativi presentati dagli enti locali o da soggetti privati, alle quali si affianca sovente la previsione di strumenti di coordinamento volti a favorire la realizzazione di «un sistema partecipativo coerente ed omogeneo sul territorio» regionale⁶³⁵.

Si pensi, per citare solo i casi più noti, alla 1. reg. n. 4/2006 del Lazio sul bilancio

⁶³⁵n questi termini si esprime, ad es., la legge emiliana n. 3/2010 (art. 3, c. 1), che istituisce a tal fine il Nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali (art. 7). Ma si veda anche il modello del Protocollo di intesa fra Regione ed enti locali adottato dalla legge toscana n. 69/2007, che comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della legge e l'accettazione volontaria delle procedure da essa previste.

partecipativo e ancora alle leggi n. 69/2007 della Toscana e n. 3/2010 dell'Emilia-Romagna: quest'ultima, in particolare, prevede fra gli obiettivi quello di «sviluppare il ruolo della Regione come sede di condivisione delle esperienze, ausilio alla scelta e all'impianto delle forme partecipative, basato sulla raccomandazione tecnica di modelli non vincolanti, ma suggeriti dall'esperienza».

Questo tipo di scelta politica, se accolta, costituisce senza dubbio uno degli aspetti più interessanti della legislazione regionale, poiché esalta il ruolo di regia che dovrebbe spettare alla Regione quale organo di condivisione e coordinamento delle esperienze partecipative, di promozione di un sistema virtuoso e costruttivo destinato ad alimentarsi delle sperimentazioni e prassi locali, stabilizzandole e assimilandole nelle stesse politiche regionali.

Non è un caso che le previsioni di questo tipo siano fra quelle che hanno raggiunto i risultati concreti più tangibili, specie laddove ulteriormente definite attraverso gli atti normativi degli enti locali. Né possono trascurarsi i benefici che, in termini più generali, gli incentivi alla democrazia partecipativa possono produrre sul federalismo cooperativo, che ha incontrato in Italia da percorsi contraddittori e frammentari.

Ebbene, il quadro che emerge dalla legislazione regionale dell'ultimo decennio risulta certamente più ricco rispetto al passato ma ancora estremamente eterogeneo e poco lineare: una varietà che, se in parte può giustificarsi in ragione dell'autonomia politica, in parte rivela il permanere di confusioni terminologiche e concettuali, di esitazioni ed ambiguità politiche sia sul piano normativo che su

quello attuativo⁶³⁶.

Le contraddizioni, le ambiguità e i timori della riflessione sulla democrazia partecipativa, ma anche il quadro delle norme esistenti (in particolare a livello regionale), continuano ad evidenziare le connessioni fra questo tema e le criticità della democrazia costituzionale, rivelando i molti aspetti della crisi, istituzionale, politica, culturale, economica che da tempo la attraversano ma anche indicando nella democrazia partecipativa la direzione per la sua risoluzione⁶³⁷.

Non è difficile intravedere le positive ricadute che gli istituti di democrazia partecipativa possono produrre, non solo sul piano della legittimazione di una politica che ha perso la capacità di interpretare i bisogni e di "guardare lontano"⁶³⁸, ma anche rispetto ad una società civile che ha bisogno di ritrovare strumenti di apprendistato della cittadinanza sostanziale, in funzione di socializzazione dei valori della democrazia pluralista e di esercizio consapevole e responsabile della sovranità⁶³⁹. Sicuramente meno evidenti e quasi per nulla analizzate sono invece le relazioni fra democrazia partecipativa e sviluppo economico, dato che in Italia gli obiettivi di natura redistributiva e di giustizia sociale sono rimasti in secondo piano rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi.

In verità proprio da alcune esperienze di maggior successo, sia straniere che italiane, giungono spunti preziosi: si pensi al noto caso di Porto Alegre, ove la pratica del bilancio partecipativo è stata sperimentata proprio al fine di contribuire al superamento della difficile situazione amministrativa locale.

636G. BERTI, op. cit., 7.

637L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in www.costituzionalismo.it.

638G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., vol. V, 1788.

639U ALLEGRETTI, *Il cammino accidentato di un principio costituzionale*, cit., 14;

Fenomeni analoghi si riscontrano ormai in tutto il mondo ed evidenziano come l'introduzione delle conoscenze e opinioni dei cittadini nei processi decisionali di carattere economico possa contribuire a creare un utile strumento di valutazione e razionalizzazione delle spese e dei criteri distributivi. Anche fenomeni più recenti e meno strutturati manifestano un nuovo modo di affrontare la scarsità delle risorse finanziarie, immaginando risposte collettive e partecipate alle istanze di servizi o di cura dei beni comuni che le amministrazioni sono sempre meno capaci di soddisfare.

Tuttavia l'estensione del diritto di partecipazione, nelle sue molteplici varianti, è condizionata ancora dall'intervento del legislatore che può incidere sulla fruizione, ampliandone o riducendone la portata.

Attualmente la disciplina del diritto di partecipazione appare ancora piuttosto circoscritta e risulta caratterizzata da procedure poco strutturate che rendono difficile una tutela immediata per il singolo o per il gruppo organizzato⁶⁴⁰.

Sotto questo aspetto, infatti, non si può negare l'importanza della creazione di procedure che consentano di individuare: i soggetti titolari del diritto, i soggetti pubblici coinvolti e le forme di tutela. In ogni caso, nelle normative che già contemplano obblighi precisi in capo ai soggetti pubblici si può certamente affermare che dalla loro violazione scaturisca la possibilità di ricorrere all'autorità giudiziale per ottenere l'accertamento del vizio dell'atto finale.

Inoltre l'accostamento ai diritti sociali permette al legislatore statale di intervenire a fissare i livelli essenziali di godimento del diritto di partecipazione (art. 117,

640M. PICCHI, Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l'effettività dei diritti sociali), cit., p. 28

comma 2, lett. m), affidando la disciplina ulteriore agli altri livelli di governo⁶⁴¹. In questo modo si contribuirebbe a creare livelli minimi di tutela uniformi attraverso l'individuazione di quelle prestazioni volte a consentire l'esercizio del diritto, analogamente a quanto già accade per le disposizioni in materia di accesso agli atti amministrativi.

In ogni caso si deve considerare che l'effettività dei diritti rappresenta un tema che non dipende solo dalle tutele garantite dall'ordinamento, ma subisce condizionamenti dalla disponibilità economica, nonché dal contesto socio culturale di riferimento⁶⁴². Per un verso, il rispetto dei vincoli di bilancio, in particolare in tempo di crisi economica, rende sempre più «astratto» il riconoscimento di tutti i diritti fondamentali e problematica la tutela⁶⁴³. Sotto altro aspetto, il diritto di partecipazione sconta un ulteriore specifico ostacolo rappresentato dal fatto che la sua attuazione è destinata ad incontrare resistenze particolari, per la sua origine "rivoluzionaria" che necessita di un preciso impegno politico per modificare il modo di intendere il rapporto tra istituzioni e società civile⁶⁴⁴. Non si può infatti sottovalutare l'arretratezza culturale complessiva che affligge il discorso sulla democrazia partecipativa, ancora spesso considerata come "alternativa" rispetto alla democrazia rappresentativa, se non addirittura sovrapposta alla democrazia c.d. diretta. Risulta di conseguenza chiaro che solo il superamento di questo paradigma culturale potrà consentire la piena affermazione del diritto di

641M. PICCHI, Il diritto di partecipazione, cit., pp. 185-186.

642A SPADARO, Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione, Rubbettino, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2005, p. 30

643A. SPADARO, I diritti sociali di fronte alla crisi (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, più solidale, più sostenibile), cit., in part., p. 5 ss.

644G. BERTI, La parabola regionale dell'idea di partecipazione, cit, p. 1.

partecipazione.

La complessità del diritto di partecipazione risiede proprio nel fatto di essere al contempo un diritto fondamentale complesso e un principio che caratterizza la forma di Stato (art. 3, comma 2 Cost.), poichè contribuisce alla definizione del rapporto tra Stato e società e comporta l'adesione ad una forma di governo rappresentativo-partecipativa⁶⁴⁵.

Si può allora tentare di rispondere ai dubbi e ai timori che ancora aleggiano su questo tema «rassicurando sul fatto che visioni superficialmente taumaturgiche della partecipazione devono in effetti guardarsi con sospetto, specie in tempi nei quali demagogia e populismo riemergono con rinnovato vigore; ma anche precisando che la prospettiva muta profondamente ove più umilmente si consideri la democrazia partecipativa una "cassetta degli attrezzi", per svolgere con pazienza il delicato e mai esaurito lavoro di manutenzione della democrazia»⁶⁴⁶.

In questa direzione, istituzioni e politica dovrebbero preferire, alla ricerca di panacee e soluzioni ideali, il rafforzamento e la diffusione capillare di una cultura partecipativa che esalti il ruolo degli istituti di partecipazione non in quanto utopie⁶⁴⁷ ma come basi solide di ogni forma di società civile che intenda definirsi democratica.

645A. RUGGERI, *E futuro dei diritti fondamentali: viaggio avventuroso nell'ignoto o ritorno al passato?*, in www.federalismi.it, n.1/2013, in part., pp. 4-8;

646A. VALASTRO, *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità e governance*, in *Per governare insieme, il federalismo come metodo di governo*, (a cura di) G. Arena, op. cit., p.187.

647 Di «utopia realista» parla U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, cit., 1722, che riprende il titolo del capitolo conclusivo di Y. SINTOMER, G. ALLEGRETTI, op. cit.

Bibliografia

ALBANESI E., *Il Consiglio regionale del Molise e lo Statuto che «non s'ha da fare»*, in www.dirittiregionali.org, 2012.

ALBANESI E., *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello Statuto del Molise*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.

ALLEGRETTI G., *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea, Firenze, 2003.

ALLEGRETTI G., *Politiche di partecipazione in Venezuela: tra discorso costituzionale e pratiche sperimentali*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.

ALLEGRETTI G., *Riscoprire il territorio attraverso le persone e i loro sogni*, in *Democrazia trasparenza partecipazione*, a cura dell'Autorità di Gestione del POR FERS LAZIO 2007/2013, si può leggere nel sito internet della Regione Lazio (www.regione.lazio.it).

ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006.

ALLEGRETTI U., *Procedura, procedimento, processo. Un'ottica di democrazia partecipativa*, in *Dir. amm.*, 2007.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione al Convegno "La democrazia partecipativa in Italia e Europa: esperienze e prospettive", in www.astrid-online.it, 2009.

ALLEGRETTI U., *Si riuscirà a volare? Basi giuridiche ed elementi caratterizzanti della democrazia partecipativa*, in Id. (a cura di), *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2009.

ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

ALLEGRETTI U., voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2011.

ALLEGRETTI U., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative in Italia*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.

ALLEGRETTI U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in www.rivistaaic.it, n. 1/2011.

ALLEGRETTI U., *Introduzione: forme della partecipazione ed esperienza toscana*, in F. Bortolotti-C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012.

ALLEGRI G., *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei (Ed) e la democrazia partecipativa nell'Unione europea: prime riflessioni*, in www.federalismi.it, n. 23/2010.

ALLEGRI G., *La partecipazione delle società civili nazionali ed europee all'iniziativa dei cittadini europei (ICE), in attuazione dell'art. 11, par. 4 del TUE e del regolamento VE n. 211/2011*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012.

AMATO G., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Giuffrè, Milano, 1964.

AMATO G., *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di),

Manuale di diritto pubblico, vol. I, Diritto pubblico generale, Il Mulino, Bologna, 1984.

AMBROSINI G., *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993.

ANGELICI F., *I Consigli regionali nei nuovi statuti: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. Bifulco (a. cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006.

ANGELICI F., *Consigli regionali e partecipazione*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

ARCONZO G., *Il rapporto tra legge generale e legge provvedimento alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'istituzione di nuovi Comuni*, in *Giur. cost.*, 2004.

ARENDT H., *Vita activa. La condizione umana* (1958), trad. it., Milano, Bompiani, 1998.

ATRIPALDI V., *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in P. Rescigno (a cura di), *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Ed. Scientifica, Napoli, 1974.

ATRIPALDI V., *La disciplina del referendum regionale in una recente legge della regione Lombardia*, in *Regioni*, 1984.

ATRIPALDI V., *Il concetto di partecipazione*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini, voi. III*, Giuffrè, Milano, 1988.

ATRIPALDI V., voce *Referendum regionale*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991.

- ATRIPALDI V., *La dinamica dei rapporti tra società e Stato nel dibattito alla costituente: il contributo di Giuseppe Dossetti*, in *Studi in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999.
- ATRIPALDI V., *Lo Stato, la Piazza e la "democrazia partecipativa"*, Prefazione a A. Pigliarti, *La piazza e lo Stato, II Maestrato*, Nuora, 2012.
- ALTERA., *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in *Quaderni cost.*, 1990.
- AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000.
- AZZARITI G., *La crisi dei partiti come la crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di L. Carlassare, Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, Sez. *Della democrazia e delle sue dinamiche*, Jovene, Napoli, 2009.
- AZZARITI G., *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in www.costuzionalismo.it, 13-04-2010.
- BALBONI E., *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Regioni*, 2001.
- BALBONI E., *La funzione di governo, oggi*, in www.associazionedeicostituzionali.sti.it, 2001, ora in *Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Cedam, Padova, 2002.
- BALBONI E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2-3/2004.

- BALDASSARRE.A., *Referendum e legislazione*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992.
- BALDASSARRE A., voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- BALDASSARRE A., voce *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- BALDINI V., *La democrazia parlamentare e i miti della politica. L'evoluzione della forma di governo parlamentare italiana e il linguaggio della politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- BALISTERI A. G., *Il fenomeno Beppe Grillo tra razionalità tecnica e rappresentazione mitica*, in *Rivista di politica*, n. 2/2013.
- BARBERA A., *Istituzione di nuovi Comuni, variazioni di circoscrizioni comunali e principio democratico*, in *Foro amm.*, 1969.
- BARBERA. A., Art. 2, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, fondato da G. Branca, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, BolognaRoma, 1975.
- BARBERAA., *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della rivoluzione francese*, in *Pol. dir.*, 1989.
- BARBERA. A., *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- BARBERA A., *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica*, in www.forumcostituzionale.it, 2007.
- BARBERA. A., *La rappresentanza politica: un mito in declino*, in *Quaderni cost.*, 2008.

- BARBERA A.-MOLLONE A., *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- BARBERA A.-COCOZZA F.-CORSO G., *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di uguaglianza*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, *Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- BARILE P., *La revisione della Costituzione*, in P. Calamandrei-A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Tomo II, Barbera, Firenze, 1950.
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953.
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1982.
- BARILE P., *Diritti fondamentali e garanzie costituzionali: un'introduzione*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1999.
- BARRERA P., *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Regioni*, 1987.
- BARRERA P., *Referendum consultivi e limite dell'interesse nazionale*, in *Giur. cost.*, 1989.
- BARRERA P., *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992.
- BARTOLE S., voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl, sez. pubbl.*, vol. X, Utet, Torino, 1995.
- BARTOLE S., *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. Cost.*, 2000.
- BARTOLE S.-MASTRAGOSTINO F., *Le autonomie territoriali*, vol. I, *Le Regioni*, Il

Mulino, Bologna, 1997.

BASSANINI F.- ONIDA V., *Problemi di diritto regionale*, vol. I, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilievi critici su una vicenda parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1971.

BASSO L., *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, voi. II*, Vai-lecchi, Firenze, 1969.

BATTELLI M., *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. Calamandrei-A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Tomo II, Barbera, Firenze, 1950.

BENVENUTI M., voce *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl., App. di aggiornamento*, vol. V, Utet, Torino, 2012.

BERTI G., *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Regioni*, 1974. BERTI G., *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, fondato da G. Branca, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1975.

BERTI G., *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Cedam, Padova, 1994.

BERTOLINO C., *Il diritto di petizione negli Statuti regionali. Un istituto obsoleto o nuove ipotesi di sua utilizzazione?*, in *www.federalismi.it*, n. 17/2011.

BETTINELLI E., *Metamorfosi di un referendum in Sardegna*, in *Regioni*, 1979.

BETTINELLI E., *Prospettive di riforma della democrazia diretta in Liguria*, in *Quaderni reg.*, 1991.

- BETTINELLI E., *L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del «tutto o niente»*, in *Regioni*, 2006.
- BIAGI GUERINI R., *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 1978.
- BIANCHI L., *Art. 73*, in P. Caretti-M. Carli-E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005.
- BIANCO A., *I referendum sui provvedimenti amministrativi della Regione*, in A. Bianco et al., *Il referendum regionale*, Cedam, Padova, 1993.
- BIENTINESI F., *Questioni poste da un'incompleta ordinanza di rimessione in tema di nuovi Comuni*, in *Giur. cost.*, 1994.
- BIFULCO D., *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003.
- BIFULCO D., *I diritti sociali in progress*, relazione di sintesi della III Sessione del Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, si può leggere sul sito dell'Associazione (www.gruppodipisa.it).
- BIFULCO R., *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Cedam, Padova, 1999.
- BIFULCO R., *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giur. it.*, 2001.
- BIFULCO R., *Democrazia partecipativa e statuti regionali*, in G. De Plano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano urbanistico*, Edicom, Monfalcone (Gorizia), 2009.
- BIFULCO R., *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, n. 3/2009.
- BIFULCO R., *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Partiti politici e società civile a*

sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Jovene, Napoli, 2009.

BIFULCO R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

BIFULCO R., voce *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir., Annali*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2011.

BIFULCO R., *Sull'ammissibilità dei referendum abrogativi della L.270/2005*, in www.forumcostituzionale.it, 8-12-2012.

BIFULCO R-LUPO N., *Il rendimento istituzionale delle Regioni italiane, un decennio dopo l'elezione diretta*, in *Italianieuropei*, n. 1/2010.

BIFULCO R-PAPARELLA E., *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006.

BILANCIA E., *Note critiche sul c.d. 'pareggio di bilancio'*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2012.

BENI R., *Atti normativi e norme programmatiche*, Giuffrè, Milano, 1988.

BIN R., *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

BIN R., *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in www.forumcostituzionale.it, 2002.

BIN R., *Contro la governance: la partecipazione tra fatto e diritto*, in G. Arena-F.

Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

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

BIONDI F., *Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E.

Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007.

BOBBIO L. (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Esi, Napoli, 2004.

BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, n.73/2005.

BOBBIO L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006.

BOBBIO L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

BOBBIO L., *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. Bovero-V. Pazé (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

BOBBIO L., *Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova*, in *Riv. it. Politiche pubbliche*, n.1/2010.

BOBBIO N., *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Einaudi, Torino, 1984.

BOBBIO N., *La democrazia dei moderni paragonata a quella degli antichi (e a quella dei posteri)*, in *Teoria politica*, 1987.

BOBBIO N., *Stato, governo, società*, Einaudi, Torino, 1995.

- BOBBIO N., *Democrazia*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio-N. Matteucci-G. Pasquino, Utet, Torino, 2004.
- BOCCALATTE S., *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedam, Padova, 2008.
- BOCCALATTE S., *La nuova legge toscana sulla qualità della formazione: osservazioni a prima lettura sulle disposizioni in materia di motivazione*, in www.federalismi.it, n. 2/2009.
- BOGNETTI G., *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corriere giuridico*, 2001.
- BOLOGNINO D., *Le nuove frontiere della cittadinanza sociale*, in D. Bolognino-G. C. De Martin (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010.
- BOLOGNINO D., *Problemi e prospettive di inclusione "dal basso" degli immigrati attraverso la partecipazione alla vita pubblica*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.
- BOMBARDELLI M., *Democrazia partecipativa e assetto policentrico dell'organizzazione amministrativa*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: a federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.
- BONANNI M.-PENDO M., *Modelli deliberativi: una ricognizione critica*, in L. Pellizzoni (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.
- BONCINELLI V., *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P.

- Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.
- BORTOLOTTI F., *Esperienze partecipative di autorganizzazione e sistema politico in Toscana*, F. Bortolotti-C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012.
- BOSCOLO E., *La valutazione ambientale strategica di piani e programmi*, in Riv. giur. Edilizia, 2008.
- BOSCOLO E., *Vas e Via riformate: limiti e potenzialità degli strumenti applicativi del principio di precauzione*, in Urb. e appalti, 2008.
- BOSETTI G.-MAFFETTONE S. (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004.
- BOVERO M., *Democrazia al crepuscolo?*, in M. Bovero-V. Pazé (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Bari-Roma, 2010.
- BRANCASI A., *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2012.
- BROGI E., *Art. 23, Art. 74, Art. 79*, in P. Caretti-M. Carli-E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005.
- BUONOCORE M.-COLOIVIBO N.-TROISI R., *Il modello partecipativo della Regione Lazio: risultati e prospettive*, in *Democrazia trasparenza partecipazione*, a cura dell'Autorità di Gestione del POR FERS LAZIO 2007/2013, si può leggere nel sito internet della Regione Lazio.
- CALISE M., *Che ne sarà dei partiti*, in *Il Mulino*, n. 3/2012.
- CALVIERI C., *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in *La riforma*

del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Giappichelli, Torino, 2004.

CAMERLENGO Q *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2000. CAMMELLI M., *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Regioni*, 2005.

CARAVITA DI TORITTO B., *I referendum locali fra sperimentazioni, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in P. Barbera (a cura di), *Partecipazione e nuovi poteri dei cittadini. La dimensione regionale e locale*, Materiali e atti, suppl. al n. 4-5, luglio-agosto 1989 di *Democrazia e diritto*, Ed. Riuniti, Roma, 1989.

CARAVITA DI TORITTO B., *La costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002.

CARAVITADITORITTO B., *La questione degli statuti regionali a metà legislatura: (molte) ombre e (poche) luci*, in www.federalismi.it, 2002.

CARAVITA DI TORITTO B., *L'autonomia statutaria*, in *Regioni*, 2004.

CARBONI G.G., *Il referendum sulla legge statutaria della Regione Sardegna: ultimo atto?*, in www.federalismi.it, n. 20/2007.

CARDONE A., *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria' delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 10/2005.

CARETTI P., *Stato di attuazione degli Statuti regionali in tema di iniziativa popolare e referendum*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972.

- CARETTI P., *Partecipazione, iniziativa e referendum*, in E. Cheli-U. De Siervo-G. Stancanelli-D. Sorace-P. Caretti (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Toscana*, Giuffrè, Milano, 1972.
- CARETTI P., *La partecipazione agli istituti di democrazia diretta*, in P. Caretti-R. Zaccaria (a cura di), *La Regione in Toscana*, II ed., Giuffrè, Milano, 1987.
- CARETTI P., *La forma di governo regionale*, in T. Groppi-E. Rossi-R, Tarchi (a cura di E. Libone), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Giappichelli, Torino, 2002.
- CARETTI P., *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento della comunicazione. Profili generali e problemi aperti*, in P. Caretti, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.
- CARETTI P., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, II ed., Giappichelli, Torino, 2005.
- CARETTI P., *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle Assemblee elettive*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168/2010.
- CARETTI P.-TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, II ed., Giappichelli, Torino, 2009.
- CARIOLA A., *Legge siciliana sull'elezione diretta del Sindaco e principi generali dell'ordinamento statale*, in *Diritto e società*, 1994.
- CARIOLA A., *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale. Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista*, Giuffrè, Milano, 1994.
- CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. Zanon-F.

Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo 2000, Giuffrè, Milano, 2001.

CARLI M., *L'autonomia statutaria*, in M. Carli-C.Fusaro, *Commentario della Costituzione, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, art. 121, 122, 123, 126, Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2002.

CARLI M., *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005.

CARTA M., *Il Consiglio regionale nel nuovo Statuto _della regione Toscana*, in www.federalismi.it, n.. 7/2007.

CARLOTTO I., *La giurisprudenza costituzionale sul procedimento di formazione degli Statuti ordinari*, in P. Cavaleri (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008.

CARROZZA P., *Verso i nuovi Statuti regionali: alcune riflessioni sul significato politico ed istituzionale degli Statuti*, in T. Groppi-E. Rossi-R. Tarchi (a cura di E. Libone), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Giappichelli, Torino, 2002.

CASSETTA E., *La «partecipazione democratica» nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972.

CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, D(ed., Giuffrè, Milano, 2007.

CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2005.

- CASINI L., *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in *Riv. trim. dir. Pubbl.*, 2007.
- CASSESE S., *Negoziazione e trasparenza nel procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, in *il procedimento davanti alle Autorità indipendenti*, Quaderni del Consiglio di Stato, Giappichelli, Torino, 1999.
- CASSESE S., *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007.
- CAVALERI P., *Elezioni dirette dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001.
- CAVALERI P., *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009.-
- CAVATORTO S., *Metodi di consultazione nell'ALR*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n. 1/2002.
- CECCANTI S., *La forma di governo regionale oggi*, in *www.federalism.it*, n. 10/ 2003.
- CECCHETTI M., *Istituzione di nuovi Comuni e modificazione delle circoscrizioni comunali: la Corte reinterpreta il concetto di «popolazioni interessate» e rilegge le affermazioni della sentenza n. 453 del 1989*, in *Giur. it.*, 1996.
- CECCHETTI M., *La disciplina generale del procedimento legislativo (artt. 91, 95 e 96)*, in V. Atripaldi-R. Bifulco (a cura di), *La commissione parlamentare per le riforme della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998.
- CECCHETTI M.-CONTI G. L.-SCROLA F., *Il ruolo delle commissioni del consiglio*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale, II*, Cedam, Padova, 1997.

- CELLINIE.-FRESCHIA.C.-METE V., *Chi delibera? Alla ricerca del significato polifico di un'esperienza partecipativo deliberativa*, in *Riv. it. scienza politica*, 2010.
- CELOTTO A., *La consultazione dei destinatari delle norme*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 145-146/2004.
- CERUTI M., *L'esperienza francese delle inchieste pubbliche per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 1996.
- CERUTI M., *L'accesso alla giustizia amministrativa in materia ambientale in una recente sentenza della Corte di Giustizia e la lunga strada per il recepimento della convenzione di Aarhus da parte dell'Italia*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010.
- CHELI E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, *L'organizzazione costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- CHELLINI A., *Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.
- CHESSA O., *Il paradosso del quorum strutturale*, in O. Chessa-P. L. Pinna (a cura di), *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo stato speciale*, Giappichelli, Torino, 2008.
- CHESSA O., *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in *Regioni*, 2008.
- CHIARAMONTE A.-D'ALIMONTE R., *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- CHIMENTI C., *I partiti politici*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto*

pubblico, vol. 11, *L'organizzazione costituzionale*, 11 Mulino, Bologna, 1984.

CHITI M.P., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini Editore, Pisa, 1977.

CIAFFI D.-MELA A., *La partecipazione. Dimensioni, spazi, strumenti*, Carocci, Roma, 2006.

CIANCAGLINI M., *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 3/2008.

CIANCAGLINI M., *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University- Press, Firenze, 2010.

CIANCAGLINI M., *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2011.

CIANCAGLINI M., *L'applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio*, in F. Bortolotti-C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012.

CIANCAGLINI M., *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in www.astrid-online.it 2012.

CIAURRO L., *L'iniziativa legislativa popolare*, in www.giuffre.it.

CICCONETTI S. M., *La revisione della Costituzione*, Cedam, Padova, 1972. CIOLLI I., *Le variazioni delle circoscrizioni territoriali e la consultazione delle popolazioni interessate nella nuova interpretazione della Corte*, in *Giur. cost.*, 2000.

CODUTI D., *Petizione*, in S. Mangiameli (a cura di), *Dizionari Sistematici. Diritto*

costituzionale, T.1 Sole 24 Ore, Milano, 2008.

GODUTI D., voce *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Dig. disc. pubbl, sez. pubbl.,A.pp. di aggiornamento*, vol. N, Utet, Torino, 2010.

GODUTI D., *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issida.it, 2011.

COEN L., *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

CONTI L., *La disciplina dei referendum approvativi eventuali di cui all'art. 97*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998.

CONTINI G., *La revisione costituzionale in Italia*, Giirfrè, Milano, 1965. CORCHIA L., *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Rivista trini.sc. dell'amm.*, n. 4/2011.

CORSI C., *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2009.

CORSI C., *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in F. Bortolotti-C. Corsi (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Roma, 2012.

Cossu L., *Formazioni spontanee ed esercizio del potere*, in *Giornale dir. amm.*, 2010.

COSTANZO P., voce *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl, sez. pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torin, 1993.

- CRISAFULLI V., *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Dir. pubb.*, 1937.
- CRISAFULLI V., *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm. della Repubblica*, I, 1955.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella realtà socio politica italiana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1968.
- CRISAFULLI V., *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* [pubblicato nel 1954 ora], in Id., *Stato popolo governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CUOCOLO F., voce *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, vol. Mu, Giuffrè, Milano, 1971.
- CUOCOLO F., *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giur. cost.*, 2000.
- CuocoLo F., *Ancora sulla procedura di approvazione degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 2005.
- CURRERI S., *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze, 2004.
- D'ALBERTI M., *La concertazione fra Costituzione e amministrazione*, in *Quaderni cost.*, 1999.
- D'ALBERTI M., *La localizzazione degli impianti nucleari: il difficile percorso per decidere*, in G. Napolitano-A. Zoppini (a cura di), *Annuario di Diritto dell'energia, 2011, Il diritto dell'energia nucleare*, Il Mulino, Bologna, 2011. D'ALESSANDRO G., *I nuovi*

Statuti delle regioni ordinarie, Cedam, Padova, 2008. D'ALoiA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Cedam, Padova, 2002: D'ALOIA A.-TORRETTA P., *La legge regionale nei nuovi Statuti*, in R Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006.

D'Amico G., *Gli istituti e gli strumenti di partecipazione nella Regione Calabria*, in A. Spadaro (a cura di), *Istituzioni e proposte di riforma (un «progetto» per la Calabria)*, vol. I, Jovene, Napoli, 2010.

D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. pari.*, 2000.

D'ORAZIO R., *Petizione (diritto di)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006..

DAHRENDORF R., *Cittadini e partecipazione: al di là della democrazia rappresentativa?*, in G. Sartori-R Dahrendorf, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Einaudi, Torino, 1977.

DE CARIA R., *Il diritto soggettivo al referendum dei promotori e l'assenza di un rimedio effettivo per farlo valere. Spunti da un caso piemontese di modifica della normativa oggetto del quesito*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2011.

DE FLORES C., *Rilevanza giuridica e significato dell'astensione referendaria*, in F. Modugno-G. Zagrebelsky (a cura di), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Atti del seminario svoltosi in Roma il 14 luglio 2000, Giappichelli, Torino, 2001.

DE MARCO E., *"Gruppi di pressione", procedimento legislativo e "realizzabilità" delle leggi*, in *.Rass. pari.*, 1996.

DEMARTIN G.C., *Bastano 'nuove regole' per rinnovare i Consigli regionali?*, in *Il Filangieri -Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali.*

- DE MARTIN G.C., *Partecipazione e cittadinanza a confronto*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.
- DE SANTIS V., *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in www.federalismi.it, n. 10/2009.
- DE SANTIS V., voce *Il referendum regionale*, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl., App. di aggiornamento*, vol. IV, Utet, Torino, 2010.
- DE SANTIS V., *Istruttoria pubblica, dibattito pubblico e motivazione della legge regionale*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, vol. III, Jovene, Napoli, 2013.
- DE SIERVO U., *Il sistema delle fonti*, in *Regioni*, 2000.
- DELL'ANNO P., *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2003.
- DELLA MORTE M., *Gli istituti di partecipazione nei nuovi Statuti regionali: l'iniziativa legislativa popolare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Torino LI, Jovene, Napoli, 2008.
- DELLA MORTE M., *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, in G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi-V. Napoli (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Jovene, Napoli, 2009.
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- DELLA PORTA D., *Democrazia: sfide e opportunità*, in *Riv. it. scienza politica*, 2010.
- DEMURO G., *Invalidità del referendum e promulgazione della legge statutaria*, in *Regioni*, 2008.

DI SALVATORE E., «*Democrazia partecipativa*» e processo di integrazione europea, in G. Marazzita (a cura di), *Il Processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona. Dottorato di ricerca in tutela dei diritti fondamentali diritto pubblico italiano ed europeo*, Esi, Napoli, 2012.

DICKMANN R., *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in www.federalismi.it, n. 10/2012.

DONATI D., *Partecipazione come categoria, identità e rappresentanza. Ruolo e contraddizioni delle nuove forme associative*, in A. Valastro (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010.

DRAGO F., *Le impugnative del governo sugli statuti regionali: un primo bilancio*, in www.federalismi.it, n. 16/2005.

DUVERGER M., *Partiti politici*, in *Enciclopedia del Novecento*, vol. V, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, 1980.

ELIA L., *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Giuffrè, Milano, 1961.

ELIA L., voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970. ELIA L., *Forme di stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006.

FALCON G., *'Diritto al referendum regionale e giudizio di ammissibilità nella prospettiva giurisdizionale*, in *Regioni*, 1983.

FAVA P., *Promozione della concorrenza attraverso la regolazione delle Autorità dei servizi a rete (IIA.EEO)*, in AA.VV., *La concorrenza*, Utet, Torino, 2005.

- FAVA P., *La consultazione degli interessati nella multilevel governante*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2006.
- FEDELE M., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. II, *Le forme politiche del regionalismo*, Giuffrè, Milano, 1988.
- FERRARA A., *La "questione Marche": il referendum dimenticato e il ricorso anticipato*, in www.forumcostituzionale.it, 24-10-2001.
- FERRARA A., *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria. Il procedimento di formazione e revisione*, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSRFA su "I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria", Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005, si può leggere su www.issfra.it
- FERRARA A., *La democrazia deliberativa e la sfida della governance*, in E. AlesM. Barbera-F. Guarriello (a cura di), *Lavoro, Welfare e democrazia deliberativa*, Giuffrè, Milano, 2010.
- FERRARA G., *La sovranità popolare e le sue forme*, in www.costituzionalismo.it, n. 1/2006.
- FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007.
- FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e mercato*, n. 1/2008.
- FLORIDIA A., *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della legge toscana*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze, 2010.

- FONDERICO F., *Valutazione di impatto ambientale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 2006.
- FREDIANI. E., *Drafting e partecipazione ai procedimenti normativi delle autorità amministrative indipendenti*, pubblicato nella sezione *Papers* del sito del Dottorato di ricerca dell'Università di Genova in "Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi" www.costituzionale.unige.it/dottorato/stato6.pdf
- FREDIANI E., *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007.
- FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in M. Carli-C.Fusaro, *Commentario della Costituzione, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, art. 121,122,123,126, Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2002.
- FUSARO C., *La forma di governo regionale*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Giappichelli, Torino, 2003.
- FUSARO C., *Statuti e forma di governo*, in A. Chiaramonte-G. Tarli. Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, 11 Mulino, Bologna, 2007. _ • -
- GALLO C. E., *Il ruolo delle autonomie funzionali per lo sviluppo del territorio*, in C.E. Gallo-A. Poggi (a cura di), *Le autonomie funzionali. Il dibattito sulla governance in Europa e le riforme costituzionali in Italia*, Giuffrè, Milano, 2002.

GAMBALE P., *Brevi note sugli istituti della partecipazione nelle fonti statutarie e nei regolamenti consiliari di alcune Regioni del Mezzogiorno*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168/2010.

GAMBALE P., *Apertura dei procedimenti decisionali regionali e nuove occasioni di dialogo tra "tecnica" e "politica"*, in *Quaderni reg.*, 2012..

GAMBINO S.-LOPRIENO D., *Statuti e forma di governo della Regione. L'esperienza italiana e la prospettiva comparata*, in D. Dorninici-G. Falzea-G. Moschella (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Giuffrè, Milano, 2004.

GHERA F., *Partiti politici e conflitti di attribuzione tra poteri dello stato*, in *Giur. cost.*, 2006.

GIANFRANCESCO E., *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo*, in *Quaderni reg.*, 2012.

GIANFRANCESCO E.-LUPO N., *I regolamenti dei Consigli regionali tra diritto regionale e diritto parlamentare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168/2010.

GIANNETTI D., *Modelli e pratiche della democrazia deliberativa*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

GIOCOLI NACCI P., *Alcune notazioni di diritto comparato in tema di petizione*, in *Amministrare*, 1978.

GIOCOLI NACCI P., *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, Jovene, Napoli, 1979.

GIOCOLI NACCI P., voce *Petizione (diritto di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XX:E11,

Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.

GIUFFRÉ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

GIUPPONI T. F., *Il diritto di voto agli stranieri, tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in www.forumcostituzionale.it, 25-10-2003.

GIUPPONI T. F., *Le «popolazioni interessate» e i referendum per le variazioni territoriali, ex artt. 132 e 133 Cost.: territorio che vai, interesse che trovi*, in *Regioni*, 2005.

GORLANI M., *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Regioni*, 2008.

GRECO M., *La democrazia interna ai partiti politici in Italia*, in www.forumcostituzionale.it, 2012.

GRECO N., *La riforma del procedimento legislativo, l'inchiesta pubblica e l'interesse ambientale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 8990/1990.

GRIGLIO E., *Il ruolo delle commissioni permanenti nei 'nuovi' Consigli regionali: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168/2010.

GRISOLIA M. C., *Alcune considerazioni sulla prima attuazione dell'art. 123 Cost.*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.

GROPPI T., *Regioni ed enti locali. Organo regionale di garanzia statutaria*, in T. Groppi-E. Rossi-R. Tarchi (a cura di E. Libone), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Giappichelli, Torino, 2002.

- GROSSO E., *I cittadini europei e i diritti di partecipazione nella Carta di Nizza: un'occasione perduta?*, in *Quaderni cost.*, 2003.
- GROSSO E., *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli-A, Patroni Grifi. (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Esi, Napoli, 2009.
- GUZZETTA G.-MARINI F.S., *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*, in *La forma di governo in Valle d'Aosta. Documentazione*, in www.federalismi.it n.15/2007.
- HABERMA.S j., *Fatti e norme. Contributo ad una teorici discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it., ed it. a cura di L. Ceppa, Guerini e Associati, Milano, 1996.
- IRTI N., *Tramonto della sovranità e diffusione del potere*, in *Diritto e società*, 2009.
- ITALIAV., *La deroga nel diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1977.
- KELSEN H., *La democrazia* (1926), in *Il primato del Parlamento*, [trad.it.](http://trad.it), Giuffrè, Milano, 1982.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia* (1929), in *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- LAVAGNA C., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957.
- LETTERA F., *Democrazia partecipativa e regioni: il caso Abruzzo*, in *Foro amm.*, 1978.

- LIPPOLIS V., voce *Indagini conoscitive*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- LIPPOLIS V., *Le prospettive di riforma dei consigli regionali e l'equilibrio della forma di governo*, in *Il Filangieri - Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.
- LOMBARDI R., *Inchiesta (dir. amm.)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006.
- LUCARELLI A., *La partecipaizone al procedimento amministrativo tra democrazia e disordine sociale*, in *Poi. Dir.*, 2003.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in R. Romboli (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994.
- LUCIANI M., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon-F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende della rappresentanza e della responsabilità politica*, Atti del Convegno, Milano, 16-17 marzo, 2000, Giuffrè, Milano, 2001.
- LUCIANI M., *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Regioni*, 2002.
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. Carlassare (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, Cedam, Padova, 2004.
- LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in www.issifra.it, 4-7-2005.
- LUPO N., *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in U. D e Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Giappichelli,

Torino, 2001.

LUPO N., *Verso una motivazione delle leggi? A proposito del primo rinvio di Ciampi*, in *Quaderni cost.*, 2001.

MANFREDI G., *VIA e VA.S nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009.

MANGIA A., *Referendum*, Cedam, Padova, 1999.

MANGIA A., *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, in *Giur. cost.*, 2001.

MANGIA A., *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 2001.

MANGIA A., *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi Statuti*, in www.forumcostituzionale.it, ora in E. Catelani-E. Cheli (a cura di), *I principi negli Statuti regionali*, Il Mulino, Bologna, 2008.

MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Regioni*, 2000.

MANGIAMELI S., *Parere reso ai delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivi*, in *La forma di governo in Valle d'Aosta. Documentazione*, in www.federalismi.it, n. 15/2007.

MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione europea deopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011.

MANILA B., *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1992.

MANZELLA A., *Il parlamento*, Il Mulino, Bologna, 1977.

MANZELLA A., *Governo locale, assemblea locale e investitura separata* in *Nuove*

Autonomie, 1993, L

MANZELLA A., *Il parlamento*, III ed., Il Mulino, Bologna, 2003.

MANZELLA A., *Le voragini della democrazia italiana*, in *La Repubblica*, 18.06.2013.

MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981, ora in *Opere, III, Ordinamento della Repubblica*, Milano Giuffrè, 2000.

MARTINES T., *Diritto costituzionale*, XII ed., interamente riveduta da G. Silvestri, Giuffrè, Milano, 2010.

MASCIOCCHI G., *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1990.

MASTROPAOLO A., *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2001.

MATTARELLA A. G., *Motivazione (dir. com.)*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico, vol. IV*, Giuffrè, Milano, 2006.

MENGOZZI A., *Prove di democrazia partecipativa: la legge sulla partecipazione dell'Emilia-Romagna*, in *Riv. trim. sc. dell'amm.*, n. 1/2011.

MENGOZZI M., *Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti*, in www.giurcost.it, 2011.

METICCI G. P., voce *Petizione (diritto di)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. XIII, Utet, Torino, 1966.

MIGNONE C., *La partecipazione popolare*, in *Quaderni reg.*, 2005.

MILAZZO P., *Il nuovo regolamento del Consiglio regionale della Toscana nel contesto statutario: profili dell'organizzazione consiliare*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.167-168/2010.

MOI F., *Sussidiarietà orizzontale*, in *I nuovi Statuti regionali: lo stato dell'arte*, a cura

del Consiglio regionale della Toscana, si può leggere sul sito internet www.consiglio.regionale.toscana.it, sezione dell'Osservatorio legislativo interregionale.

MONTANO V., *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla Giunta*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale, II*, Cedam, Padova, 1997.

MORTATI C., *Significato del referendum*, in *Rass. pari.*, 1960.

MORTATI C., *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Ed. Radio italiana, Torino, 1959.

MORTATI C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico, II*, Cedam, Padova, 1969.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico, X ed.*, vol. I, Cedam, Padova, 1991.

MURGIA M., *I referendum regionali al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1980.

MUSELLA F., *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009.

NIGRO M., *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980.

NOCILLA D.-CIAURRO L., voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1987.

OCCHIOCUPO N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1995.

OLIVETTI M., *Riproposizione del referendum elettorale: resta l'ombra di un intervallo troppo breve*, in *Guida dir.*, n. 49/1999.

- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- OLIVETTI M., *Da una democrazia del consenso ad una democrazia della partecipazione*, Atti del Convegno A.C.L.I., "Per una città governata dai cittadini» svoltosi a Bologna il 15 febbraio 2003, ora in *Orientamenti sociali sardi*, n. 2/2003.
- OLIVETTI M., *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in www.forumcostituzionale.it, 5-2-2004.
- OLIVETTI M., *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in www.issirfait, 2007.
- OLIVETTI M., *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in Onore di Vincenzo Atripaldi*, voi. I, Jovene, Napoli, 2010.
- OLIVETTI M., *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006.
- LAUTO E., *Partecipazione e ambiente. Uno sguardo critico*, in *Dir. pubbl.*, 2011.
- ONIDA V., *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. Amato-A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, *Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, 1984.
- ONIDA V., voce *Inchieste e indagini conoscitive regionali*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XVI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.
- ONIDA V., *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di uguaglianza*, Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova 2 aprile 2001,

Cedam, Padova, 2002.

ONIDA V., *Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale*

della Regione autonoma Valle D'Aosta, in *La forma di governo in Valle d'Aosta.*

Documentazione, in

www.federalismi.it; n.15/2007.

PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, II ed., Cedam, Padova, 1990.

PADULA C., Art. 123, in S. Bartole-R. Bin. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008.

PADULA C., Art. 126, in S. Bartole-R. Bin. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, 11 ed., Cedam, Padova, 2008.

PALADIN L., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957.

PALADIN L., *Diritto regionale*, M ed., Cedam, Padova, 1979.

PALADIN L., *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in L. Paladin (a cura di), *La libertà di informazione*, Utet, Torino, 1979.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.

PALADIN L., *Dirittofegionale*, VII ed., Cedam, Padova, 2000.

PANUNZIO S. P., *Riforme costituzionali e referendum*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992.

PANZERA C., *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in U. Breccia-A.

Pizzorusso (a cura di F. Dal Canto), *La responsabilità dello Stato*, Ed. Plus, Pisa, 2006.

PAOLOZZI F., *Partecipazione popolare*, in *I nuovi Statuti regionali: lo stato dell'arte*, a cura del Consiglio regionale della Toscana, si può leggere sul sito internet www.consiglio.regionale.toscana.it, sezione dell'Osservatorio legislativo interregionale.

PASQUINO G., *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, Torno I, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli- Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1992.

PASQUINO G., *Democrazia, elezioni, partiti*, in M. Bovero-V. Pazé (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

PASQUINO G., *Deficit democratico*, in *Riv. it scienza politica*, 2012.

PASQUINO G., *Nuove teorie della democrazia?*, in Id. (a cura di), *Strumenti della democrazia, Il Mulino*, Bologna, 2007.

PEGORARO L., *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno*, in *Quaderni cost.*, 2001.

PELLIZZONI L., *Cosa significa deliberare? Promesse e problemi della democrazia deliberativa*, Introduzione a Id. (a cura di), *La deliberazione pubblica*, Meltemi, Roma, 2005.

PERTICI A., *Art. 75*, in P. Caretti-M. Carli-E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005.

PERTICI A., *La Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza: quesiti referendari inammissibili se la normativa elettorale "di risulta" non è direttamente*

applicabile, in www.gruppo dip isa.it, 25-1-2012.

PETRZLO P. L., *Democrazie sotto pressione. Parlamenti e lobby nel diritto pubblico comparato*, Giuffrè, Milano, 2011.

PIAZZA F., *Le nuove frontiere dell'a partecipazione: il caso della Regione Toscana come paradigma regolativo*, in *Amm. it.*, 2010.

PICCHI M., *I regolamenti interni dei Consigli: note minime*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001.

PICCHI M., *I modelli di governance regionale: rapporti regione-società civile*, in, www.issirfa.it, 2006.

PICCHI M., *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. Carli-G. Carpani-A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, E Mulino, Bologna, 2006.

PICCHI M., *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in P. Capretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2007. La qualità della regolazione*, Giappichelli, Torino, 2009.

PICCHI M., *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 2011. PICCHI M., *Il diritto di partecipazione*, Giuffrè, Milano, 2012.

PIVELLI C., *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Tomo III, Jovene, Napoli, 2008.

PINTORE A., *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.

PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Regioni*, 2000.

PITRUZZELLA G., *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella*

politica italiana, in Regioni, 2004.

PIZZANELLI G., *Alcune note di commento alla legge regionale toscana che promuove la partecipazione all'elaborazione delle politiche regionali e locali (Lr. 27 dicembre 2007, n. 69), in Le istituzioni del federalismo, 2008.*

PIZZORUSSO A., *Democrazia partecipativa e attività parlamentare, in Studi in onore di Antonio Amorth, vol. II, Giuffrè, Milano, 1982.*

PROCACCINI M. M., *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo, in A. Valastro (a cura di), Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo, Jovene, Napoli, 2010.*

PURCARO A. S., *Gli istituti di democrazia diretta nel nuovo Statuto di autonomia della regione Lombardia, in S. Trailo-M. GoriarriTai cur-a. Nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni, Giuffrè, Milano, 2008.*

RAVAZZI S., *Quando i cittadini decidono, in Riv. it. politiche pubbliche, n. 2/2006.*

RAVERAIRA M., *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare, Giuffrè, Milano, 1983.*

RAVERAERA M., *La Corte afferma la reiterabilità del controllo preventivo di costituzionalità e salva gli Statuti, in www.federalismi.it, n. 2/2006.*

RESCIGNO G. U., voce *Forme di stato e forme di governo. Diritto costituzionale, in Enc. giur. Treccani, vol. XIV, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989.*

RESCIGNO G.U., *Qualità della legislazione e principio di legalità, in Riv. dir. Cost., 2000.*

RESCIGNO G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti, in Dir. pubbl, 2002.*

- RESCIGNO G.U., *Tecnica e comunicazione nel processo legislativo*, in *Parlamenti regionali*, n. 12/2004.
- RESCIGNO G. U., *Corso di diritto pubblico*, XI ed., Zanichelli, Bologna, 2007.
- RIDOLA P., voce *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.
- REDOLA P., *Le regole costituzionali del pluralismo politico e le prospettive del diritto dei partiti*, in *Giur. Cost.*, 1993.
- RIDOLA P., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011.
- RIGHI L., *Gli istituti di partecipazione e di democrazia diretta nello Statuto regionale toscano: spunti per una revisione*, in *Amm. it.*, n. 4/1989.
- RIMOLI E., *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Giappichelli, Torino, 1999.
- RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006.
- RIVOSECCHI G., *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Il Filangieri Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.
- RIVOSECCHI G., *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2012.
- RIZZA G., *La partecipazione popolare: lineamenti costituzionali*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1982.

- ROMANO A., *Rappresentanza politica e democratica diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972.
- ROISOLI R., *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G. F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive Ce-dam*, Padova, 2003.
- ROSSANO C., voce *Partiti politici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1990.
- Rossi E., *Principi e diritti nello Statuto. I rapporti con la società civile*, in T. Groppi-E. Rossi-R. Tarchi (a cura di E. Libone), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Giappichelli, Torino, 2002.
- Rossi E., *Partiti politici*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2006.
- ROTELLI E., *Le regioni dalla partecipazione al partito*, in L. Graziano-S. Tarrow (a cura di), *La crisi italiana*, Einaudi, Torino, 1979.
- ROTELLI E., *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, in *Politica del diritto*, 1979.
- ROTELLI E., Art. 133, in *Commentario della Costituzione, Le Regioni, le Province, Comuni*, Tomo III, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Soc. ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 1990. -
- ROUSSEAU J-J., *Il contratto sociale* (1762), trad. it., Laterza, Bari-Roma, 1992.
- RUBECHI M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010.

RUGGERI A., *Gli Statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.

RUGGERI A., *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità della politica»*, in *Poi. dir.*, 2000.

RUGGERI A., *Ancora in tema. di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Regioni*, 2001.

RUGGERI A., *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001.

RUGGERI A., *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, MA. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*, Giuffrè, Milano, 2001.

RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle tematiche della normazione e al piano dei controlli*, in AA. VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, Primi problemi della sua attuazione*, Giuffi-è, Milano, 2003.

RUGGERI A., *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. VI, 2, *Studi dell'anno 2002*, Giappichelli, Torino, 2003.

RUGGERI A., *Regioni e diritti fondamentali*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. XV, *Studi dell'anno 2011*, Giappichelli, Torino, 2012.

- SALERNO G. M., *I limiti del «referendum» regionale consultivo: gli interessi nazionali di carattere unitario ed i principi costituzionali impliciti*, in *Giur. it.*, 1990.
- SALVI C.-VILLONE M., *Il costo della democrazia. Eliminare sprechi, clientele e privilegi per riformare la politica*, Mondadori, Milano, 2007.
- SANDULLI A.M., *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1959. SANDULLI A.M., voce *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IX, 1963.
- SANNONERV., *La potestà statutaria delle Regioni: un nodo interpretativo da sciogliere*, in A. Ruggeri-G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- SAVIGNANO A., voce *Partecipazione politica* in *Enc. dir.*, vol. =I, Giuffrè, Milano, 1982.
- SCARCIGLIA R., *Il divieto di mandato imperativo. Contributo ad uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova, 2005.
- SCIOLA F., *Piccolo «vademecum» per una legge regionale toscana sulla partecipazione*, in www.federalismi.it, n. 2/2006.
- SCUDIERO M., *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971.
- SCUDIERO M., *Il referendum regionale*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992.
- SCUDIERO M., *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in .AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Atti del Seminario, Roma, 29 marzo

- 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- SGUEO G., *Modelli procedurali di partecipazione alle procedure di regolazione su scala regionale*, in *Quaderni reg.*, 2009.
- SIAS M., *Il quorum di partecipazione nel referendum sulla legge statutaria della Regione Sardegna*, in www.federalismi.it, n. 11/2008.
- SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- SOLDANO A. M., *Una originale "apertura" nel senso di una maggiore integrazione dei non cittadini nel sistema regionale: l'estensione del diritto di petizione al Consiglio regionale nei nuovi Statuti regionali*, in *Diritto e società*, 2006.
- SPADACINI L., *Il principio di autoidentificazione delle comunità locali e la creazione di nuove regioni. Riflessioni a margine della sentenza n. 278 del 2011 della Corte costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2011.
- SPADARO A., *I «contenuti» degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. Ruggeri-G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- SPADARO A., *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quaderni cost.*, 2001.
- SPAGNA MUSSO E., *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, Cedam, Padova, 1993.
- STAIANO S., *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e*

sistema dei partiti, in *www.federalismi.it*, n. 3/2012.

STELLA R., *Le «popolazioni interessate» da consultare nell'istituzione di nuovi Comuni*, in *Regioni*, 1975.

STRADELLA E., *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2008.

TARLI BARBIERI G., *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Coste*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. I, *La forma di governo delle regioni*, Giappichelli., Torino, 2001.

TARLI BARBIERI G., *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto*, in M. Cadi (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, vol. I, *La forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001.

TARLI BARBIERI G., *Il procedimento legislativo regionale*, in *Il Filangieri, Quaderno 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.

TORRETTA P., *Autonomie funzionali e principio costituzionale del pluralismo nella prospettiva degli Statuti regionali in formazione*, in *Foro amm.: TAR*, 2004.

TOSI R., *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Regioni*, 1999.

TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Regioni*, 2000.

TOSI R., *Le «leggi statutarie» delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri-G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Seminario di Messina, 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001.

TOSI R., *Leggi costituzionali speciali per future revisioni degli statuti speciali*, in

Quaderni cast., 2001.

TOSI R., *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001.

TRUCCO L., *Note minime sul «prima e il "dopo"la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, www.forumcostituzionale.it, 24-2012.

TUCCARI E., *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

ULERI P.V., *Referendum e iniziative popolari*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

URBINATI N., *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009.

URBINATI N., *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, Donzelli, Roma, 2010.

URBINATI N., *Dalla piazza al Parlamento*, in *La Repubblica*, 3.5.2013.

VALASTRO A., *Il futuro dei diritti fondamentali in materia di comunicazione dopo la Riforma del Titolo V*, in www.astrid-online.it, ora in *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Cedam, Padova, 2003.

VALASTRO A., *Art. 21*, in R. Bifulco-A Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, voi. I, Utet, Torino, 2006.

VALASTRO A., *Gli Strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Regioni*, 2009.

VALASTRO A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Id. (a cura di), *Le regole*

della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo, Jovene, Napoli, 2010.

VALASTRO A., *La democrazia partecipativa come metodo di governo: diritti, responsabilità, garanzie*, in G. Arena-F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Cedam, Padova, 2011.

VANDELLI L., *Consultazioni popolari a livello locale: prospettive e ipotesi*, in *Regione e governo locale*, n. 2/5, 1986.

VANDELLI L., *Restituire dignità e poteri incisivi ai Consigli regionali*, in *Amministrazione civile*, n. 3/2008.

VILLONE M., *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni in margine ad una vicenda incompiuta*, in *Regioni e governo locale*, 1987.

VOLPE G., *Il giudizio sull'ammissibilità dei referendum regionali*, in *Regioni*, 1982.

VOLPI M., *Il referendum tra innovazione e declino*, in *Pol. dir.*, 1988.

VOLPI M., voce *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl., voi. XII*, Utet, Torino, 1997.

ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale, vol..1, Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1987.

ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1988. ZAMPETTI P. L., *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, voi. II, Vallecchi, Firenze, 1969.

ZAMPETTI P. L., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *Studi in*

memoria di Carlo Esposito, vol. III, Cedam, Padova, 1973.

ZANON N., *I referendum consultivi regionali, la nozione il procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.*, 1992.

ZANON N., *Referendum e controllo di costituzionalità sugli Statuti regionali: chi decide qual è la corretta lettura dell'art. 123 Cost.? (Note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Regioni*, 2000.

ZUCCHETTI A., *Le commissioni consiliari permanenti delle Regioni a Statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 1978.

ZUPPETTA M., *La sentenza n.232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge?*, in www.amministrazioneincarnino.luiss.it, 20-10-2012.

