



## **Dipartimento di Scienze Politiche**

**Cattedra di Federalismo, Autonomie e Sussidiarietà**

# **LA PRATICA DELLA PARTECIPAZIONE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

RELATORE

PROF. RAFFAELE BIFULCO

CORRELATORE

PROF. PIER LUIGI PETRILLO

CANDIDATO

MARCO FIORENTINI

MATRICOLA 639272

ANNO ACCADEMICO 2020/2021



# INDICE

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>p. 5</b>
<b>CAPITOLO 1: L'ORGANIZZAZIONE E LE FUNZIONI DELLE ISTITUZIONI REGIONALI.....</b>	<b>p. 9</b>
1.1. LA COSTITUZIONE: IL REGIONALISMO ITALIANO PRIMA DEL 2001.....	p. 11
1.2. LE DISPOSIZIONI CONTENUTE NEI NUOVI STATUTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE.....	p.15
1.3. I CONSIGLI REGIONALI.....	p. 19
1.3.1. STRUTTURA E ORGANI.....	p. 20
1.3.2. COMPETENZE E FUNZIONAMENTO.....	p. 25
1.4.IL PRESIDENTE E LA GIUNTA.....	p. 29
1.4.1. STRUTTURA E ORGANI.....	p. 30
1.4.2. COMPETENZE E FUNZIONAMENTO.....	p. 32
1.5.ALTRI ORGANI REGIONALI.....	p. 35
<b>CAPITOLO 2: IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE .....</b>	<b>p. 38</b>
2.1.L'INIZIATIVA LEGISLATIVA E L'UTILIZZO DELL'AI NELLE REGIONI.....	p. 45
2.2.L'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE: I POTERI CONOSCITIVI COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE .....	p. 55

2.3.LA PRATICA DELLA DELEGIFICAZIONE: QUALI GARANZIE DI PARTECIPAZIONE?.....	p. 69
---	-------

<b>CAPITOLO 3: LE ESPERIENZE REGIONALI SULLA PARTECIPAZIONE.....</b>	<b>p. 74</b>
--	--------------

3.1.STATUTI REGIONALI: GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE.....	p. 78
---	-------

3.2.ANALISI E VALUTAZIONI DELLE NORMATIVE REGIONALI SULLA PARTECIPAZIONE.....	p. 83
--	-------

3.2.1. LA REGIONE TOSCANA.....	p. 84
--------------------------------	-------

3.2.2. LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA.....	p. 92
---------------------------------------	-------

3.2.3. LA REGIONE UMBRIA.....	p. 100
-------------------------------	--------

3.2.4. LA REGIONE PUGLIA.....	p. 104
-------------------------------	--------

3.2.5. LA REGIONE MARCHE.....	p. 109
-------------------------------	--------

3.3.LOBBYING COME PARTECIPAZIONE: UNA BREVE ANALISI DEI MODELLI NORMATIVI.....	p. 117
---	--------

<b>CONCLUSIONI.....</b>	<b>p. 125</b>
-------------------------	---------------

<b>APPENDICE.....</b>	<b>p. 140</b>
-----------------------	---------------

<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>p. 145</b>
--------------------------	---------------

<b>SITOGRAFIA.....</b>	<b>p. 156</b>
------------------------	---------------

<b>FONTI NORMATIVE.....</b>	<b>p. 160</b>
-----------------------------	---------------

<b>SENTENZE.....</b>	<b>p. 166</b>
----------------------	---------------

<b>RIASSUNTO.....</b>	<b>p. 167</b>
-----------------------	---------------

## INTRODUZIONE

La crisi politico-istituzionale che sta lacerando il nostro paese è evidente. La classe dirigente non è in grado di esprimere una *leadership* forte e coesa che sia in grado di guidare la società verso soluzioni efficaci ai problemi odierni. Economia, salute, ambiente, integrazione e *welfare* sono solo alcune delle grandi sfide che necessitano di politiche pubbliche incisive a tutti i livelli.

Il contesto europeo presenta una conformazione istituzionale *sui generis* che parte dalle articolazioni interne agli stati membri fino a giungere alle competenze esclusive che i trattati attribuiscono all'Unione Europea. È proprio nel rafforzamento del modello di *governance multilivello* che potrebbe trovarsi la soluzione al problema di legittimazione delle istituzioni pubbliche. L'esperienza continentale ha mostrato nel corso di oltre sei decenni, che l'apparato pubblico risponde più efficacemente alle istanze sociali quanto più le istituzioni sono a diretto contatto con le realtà da amministrare. È da questa consapevolezza che l'Unione Europea, così come anche gran parte degli Stati membri, ha adottato il principio della sussidiarietà quale fondamento della sua attività normativo-amministrativa. Questo si è tradotto in un articolato sistema istituzionale che parte dai poteri locali fino a giungere agli organismi comunitari. Se questo modello viene applicato in ottica collaborativa si innesca un meccanismo che porta ad uno scambio di buone pratiche, in senso verticale tra i diversi livelli amministrativi e in senso orizzontale tra istituzioni pubbliche e società civile, che consente un recupero di efficienza ed una maggiore credibilità dal punto di vista politico.

Tutto ciò vale ancora di più in forme di Stato, come quella italiana, che fanno del multilivello istituzionale uno dei valori base sanciti nella Carta Costituzionale. A seguito della riforma del 2001, le Regioni hanno visto aumentare esponenzialmente le proprie attribuzioni e i propri poteri all'interno di un quadro normativo che però, spesso, si è dimostrato per alcuni aspetti poco definito. Purtroppo, la cultura stato-centrica delle istituzioni italiane ha ridotto la portata riformatrice del nuovo assetto costituzionale causando un sostanziale aumento delle dispute tra i diversi centri di governo, tanto che il ruolo della Corte Costituzionale è diventato via via sempre più importante. Questa situazione è diventata drammaticamente evidente negli ultimi mesi in cui l'opinione pubblica ha potuto assistere ai costanti scontri tra Giunte regionali e governo centrale in

merito alla gestione della crisi sanitaria dovuta al Covid-19. Appare del tutto chiaro che l'attuale modello dovrebbe essere rivisto in modo da favorire un nuovo assetto istituzionale basato su meccanismi che garantiscano una vera collaborazione tra i diversi centri di potere.

Il basso grado di *performance* e di apprezzamento delle politiche pubbliche potrebbe essere colmato da una migliore e più efficiente partecipazione al *policy making*. Per partecipazione si intende un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura politica pubblica, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione. D'accordo con i risultati ottenuti dalle esperienze effettuate, si ottiene un aumento della qualità democratica oltre che un generale ammodernamento sociale e istituzionale. Inoltre, si registra una maggiore diffusione della cittadinanza attiva con il conseguente radicamento di una cultura partecipativa e dell'impegno civico. Questo ha effetti positivi sulla parità di genere e sulla partecipazione diretta dei giovani e delle categorie deboli alla cosa pubblica. In aggiunta si registra l'emersione degli interessi diffusi e sottorappresentati anche grazie alla maggiore diffusione dei saperi e delle competenze presenti nella società civile. In generale la condivisione di *know how* tra la pubblica amministrazione e soggetti privati genera la riduzione di ostacoli, ritardi e conflitto sociale.

È evidente che il livello regionale presenta allo stesso tempo sia il requisito della vicinanza territoriale alle comunità da amministrare che un'adeguata struttura burocratica che consente di poter implementare politiche pubbliche complesse. È quindi centrale la partecipazione dei soggetti interessati proprio a questo livello istituzionale che, sommata ad una migliore collaborazione con gli organi statali ed europei, permetterebbe il recupero della legittimazione popolare verso i centri di governo oltre che un generale aumento del tasso di democraticità dell'intero sistema.

L'obiettivo di questo elaborato è analizzare le forme di partecipazione che le regioni italiane hanno sperimentato nel corso del tempo, in modo da delineare quali criticità e quali fattori positivi possono costituire una base di ragionamento per trasformare la partecipazione in prassi ordinaria del sistema decisionale pubblico.

Nel capito 1 vengono descritti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni regionali. Nel primo paragrafo viene presentata l'impalcatura regionale così come disegnata dall'Assemblea Costituente. Questa parte dell'elaborato deve essere letta in ottica comparativa, in modo da poter cogliere a pieno tutte le potenzialità che l'attuale sistema presenta oltre che capire i possibili margini di miglioramento. Il contenuto del secondo paragrafo risulta fondamentale per comprendere il ruolo che la riforma del 2001 attribuisce agli Statuti regionali in determinate materie. Nei paragrafi successivi vengono analizzate in maniera approfondita le competenze e la struttura delle varie istituzioni regionali. Sono infatti il Consiglio regionale e la Giunta a rappresentare il fulcro dell'intero ragionamento sulla partecipazione. Spetta alla classe dirigente regionale dimostrare apertura verso la società civile che deve divenire parte attiva nell'elaborazione delle politiche e non semplice destinatario passivo.

Nel secondo capitolo viene analizzato il procedimento legislativo regionale. Il filo conduttore di tutta questa parte è il continuo raffronto con le procedure parlamentari nazionali. È proprio dal contesto statale che le Regioni possono derivare le *best practices* di Camera e Senato e contemporaneamente correggere le numerose criticità presenti. Questo consentirebbe, ed in parte è quello che è successo, di elaborare un modello peculiare di procedimento legislativo in grado di conformarsi in maniera ottimale alle peculiarità dei vari contesti sociali regionali. In particolare, nel primo paragrafo vengono descritti tutti gli strumenti partecipativi attivabili in fase di iniziativa legislativa con un approfondimento sull'utilizzo dell'Analisi di Impatto della Regolamentazione e di tutti gli altri strumenti di analisi e valutazione nell'esperienza regionale. Nel paragrafo successivo viene descritto l'*iter* di approvazione di una legge e contestualmente vengono esaminati i cosiddetti poteri conoscitivi riservati ai membri dell'Assemblea Legislativa. Sono proprio questi gli strumenti tradizionali di partecipazione della società civile al processo di *policy making*. Nell'ultima parte del capitolo viene analizzata la pratica della delegificazione, attraverso la quale il Consiglio consente alla Giunta di regolare una determinata fattispecie giuridica. In questa parte si è cercato di capire e approfondire quali garanzie di partecipazione ci sono rispetto alla procedura ordinaria in Consiglio anche grazie alla testimonianza di Antonio Mastrovincenzo, ex presiedete del Consiglio regionale delle Marche nella X legislatura, nonché ex capo di segreteria dell'assessorato al lavoro, alla formazione e all'istruzione sempre nella regione Marche.

Nel terzo capitolo si effettua un'analisi dettagliata della normativa regionale in materia di partecipazione. Nel primo paragrafo vengono illustrati i contenuti degli Statuti in materia di partecipazione. Oltre alle numerose norme generali e di principio, esistono discipline specifiche che regolano l'uso di particolari strumenti come la petizione e le varie forme di referendum. Nel paragrafo successivo l'attenzione si concentra sulle cinque regioni italiane (Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Puglia, Marche) che prevedono una normativa puntuale in materia di partecipazione, cercando di metterne in luce tutte le potenzialità e criticità riscontrate. In questo ambito, sono state rilevanti le impressioni del dott. Mastrovincenzo, che durante la X legislatura della regione Marche è stato il primo firmatario della proposta di legge che ha portato all'approvazione della normativa regionale sulla partecipazione. Inoltre con l'ausilio del dott. Edoardo Ascoli (membro dell'ufficio valutazione delle politiche, verifica e valutazione dell'impatto finanziario e segreteria del comitato per il controllo e la valutazione delle politiche presso l'Assemblea Legislativa delle Marche) ho elaborato un'analisi tecnico normativa della legge marchigiana in modo da poter da poter applicare direttamente e concretamente i principi della *better regulation*, che vede proprio nell'elaborazione di analisi preventive (Analisi Tecnico Normative, Analisi Tecnico Finanziaria, Analisi d'Impatto della Regolamentazione) uno degli strumenti indispensabili per aumentare la qualità della regolamentazione. Infine, nell'ultimo paragrafo ho brevemente illustrato il quadro normativo regionale in materia di *lobbying*, che tra gli obiettivi principali prevede proprio di garantire la partecipazione degli interessati al procedimento *policy making*.

# CAPITOLO 1

## L'ORGANIZZAZIONE E LE FUNZIONI DELLE ISTITUZIONI REGIONALI

L'impalcatura costituzionale italiana dedica particolare attenzione alle articolazioni territoriali, prevedendo un sistema di tipo regionale. Alcuni caratteri sono mutuati dall'esperienza della carta costituzionale spagnola del 1931, soprattutto per quanto concerne le modalità con cui vengono definite le competenze tra Stato e Regioni, la mancata presenza di una camera di rappresentanza delle autonomie territoriali e l'esistenza di territori sottoposti a regime giuridico differenziato, le regioni a Statuto speciale. Ad oggi le Regioni dispongono di Statuti, possono contare, nei limiti sanciti dalla costituzione, su una forma di governo diversa da quella definita dallo Stato e sono in grado di definire un meccanismo elettorale proprio, seppur all'interno della cornice legislativa centrale. Nonostante ciò, il sistema delle autonomie è ancora fortemente ancorato al sistema nazionale: limitata autonomia finanziaria, impossibilità di partecipare direttamente al procedimento parlamentare nazionale e incertezza normativa circa la ripartizione delle competenze amministrative con gli enti locali<sup>1</sup>.

La costituzione sancisce la struttura organizzativa fondamentale degli enti regionali, individuando i seguenti organi necessari<sup>2</sup>: il Consiglio regionale, al quale viene affidata la funzione legislativa e tutti i poteri ad essa connessi come quello ispettivo o di indirizzo; il Presidente della Giunta, vertice amministrativo regionale, responsabile dell'azione di governo e organo di rappresentanza regionale; la Giunta, alla quale viene affidata collegialmente la funzione esecutiva; il Consiglio delle Autonomie Locali, organo deputato a dare rappresentanza alle istituzioni locali.

Spetta agli Statuti Regionali, ai regolamenti interni o alla legge completare la disciplina in materia. È unanimemente accettato che tali fonti del diritto possano prevedere un

---

<sup>1</sup> A. D'Atena, *Diritto Regionale*, 2017, Giappichelli Editore, Torino

<sup>2</sup> Costituzione della Repubblica italiana, artt. 121-123

numero superiore di organi purché le loro funzioni non entrino in contrasto con le disposizioni costituzionali.

Dopo l'entrata in vigore della novella costituzionale del 2001 la questione regionale italiana ha vissuto vivaci fasi di discussione e dibattito, come i tentativi di nuova riforma durante la XIV legislatura, che hanno portato ad una progressiva centralità della materia in ambito giuridico-politico e che ancora oggi risulta essere in fase di evoluzione<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> A. D'Atena, *Regionalismo e federalismo*, 2012, diritto online, in [treccani.it](http://treccani.it), disponibile online all'indirizzo [www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo-e-federalismo\\_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/regionalismo-e-federalismo_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Diritto%29/)

## 1.1 LA COSTITUZIONE: IL REGIONALISMO ITALIANO PRIMA DEL 2001

Al fine della presente trattazione si farà riferimento al testo costituzionale così come modificato dalle varie novelle intervenute nel corso del tempo ma risulta comunque utile volgere uno sguardo anche alla formulazione originale degli anni '40 in modo da comprendere in modo più chiaro e compiuto tutto ciò che riguarda la questione regionale italiana.

Nel 1946, alla vigilia dell'istituzione dell'Assemblea Costituente, gran parte della classe politica italiana era convinta che il modello di Stato centralizzato non fosse più in grado di rispondere in modo efficace alla realtà socio-culturale del nostro Paese. Per giunta alcune realtà territoriali come Sicilia, Sardegna e Valle D'Aosta avevano avviato, ancor prima del parlamento nazionale, un dibattito che portò alla formazione di assemblee legislative locali, con l'obiettivo di elaborare testi costituzionali propri. Per questo motivo la discussione sul nuovo assetto dello Stato divenne centrale e il risultato delle trattative tra i vari partiti fu un modello regionale<sup>4</sup>, disciplinato dal titolo V della Carta Costituzionale, che prevedeva forti strumenti di intervento<sup>5</sup> e controllo<sup>6</sup> a favore del

---

<sup>4</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 131 "Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna"

<sup>5</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 127 "Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. [...] Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza"

<sup>6</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 125 "Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da

Governo nazionale. La Costituzione entrata in vigore nel 1948 sancì in modo definitivo e chiaro, all'art. 5, l'indivisibilità della Repubblica e la contestuale promozione delle autonomie locali<sup>7</sup>. A causa delle pressanti richieste di decentramento, derivanti soprattutto da particolari condizioni geografiche-linguistiche, i padri costituenti conferirono alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige, alla Valle d'Aosta e in seguito al Friuli Venezia Giulia<sup>8</sup> la qualifica di regioni a Statuto speciale, il che attribuiva alle istituzioni locali importanti poteri decisionali circa il loro funzionamento, l'organizzazione e le competenze<sup>9</sup>. Tutte le altre regioni, al contrario, vennero indicate come a "Statuto ordinario" e la loro struttura generale venne fissata all'interno della Costituzione<sup>10</sup>. Agli articoli 121<sup>11</sup> e 122<sup>12</sup> vennero stabiliti gli organi necessari e le loro

---

*leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale"*

<sup>7</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 5: *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*

<sup>8</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 116 *"Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale [...]"*

<sup>9</sup> R. Bifulco, *Le Regioni*, 2014, il Mulino, Bologna

<sup>10</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 115 *"Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione"*

<sup>11</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 121 *"Sono organi della Regione: Il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente. Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere. La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni. Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale"*

<sup>12</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 122 *"[...] Il Consiglio elegge nel suo seno un presidente e un ufficio di presidenza per i propri lavori. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti"*

funzioni mentre al 123 furono chiarite le modalità di approvazione e i contenuti degli Statuti. La potestà legislativa regionale venne regolata dall'art. 117<sup>13</sup> il quale conteneva una serie di materie definite a competenza concorrente nelle quali allo Stato era consentito definire i principi fondamentali tramite leggi cornice, mentre ai Consigli regionali spettava l'elaborazione della legislazione di dettaglio. Circa l'attività amministrativa, la Carta Costituzionale fissava all'articolo 118<sup>14</sup> il principio del parallelismo il quale connetteva l'esercizio delle funzioni amministrative regionali alle materie indicate nell'articolo 117. Una serie di ulteriori disposizioni definivano altre forme di partecipazione regionale alle funzioni statali.

Nonostante le garanzie costituzionali a favore del decentramento regionale, fu solo nel 1970 che vennero eletti i Consigli regionali, i quali poterono effettivamente divenire operativi nel 1972 e più compiutamente nel 1977, tramite una serie di decreti delegati che stabilivano il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni<sup>15</sup>.

Gli anni '90 rappresentano il momento storico che più ha influenzato la questione regionale italiana in quanto, la maggiore autonomia locale era percepita dall'opinione pubblica come la migliore risposta alla crisi istituzionale, culturale e politica che aveva scosso il sistema partitico nazionale. Precursore delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, fu la c.d. "Legge Bassanini" che operò una profonda trasformazione della forma centralizzata dello Stato a favore di un maggiore decentramento. Con la l. cost. 1/99

---

<sup>13</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art 117 *"La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: [...]. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione"*

<sup>14</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art 118 *"Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici"*

<sup>15</sup> Unioncamere, *La nascita delle Regioni*, 2011, in [unioncamere.gov.it](http://unioncamere.gov.it), disponibile online all'indirizzo [www.unioncamere.gov.it/PDF/la-nascita-delle-regioni\\_629.htm](http://www.unioncamere.gov.it/PDF/la-nascita-delle-regioni_629.htm)

vennero riviste la potestà statutaria e la forma di governo regionale ma fu solo con la l. cost. 3/2001 che si verificò una profonda revisione del Titolo V e quindi dell'intero assetto regionalista dello Stato italiano<sup>16</sup>. Sebbene la portata innovativa di queste riforme sia stata indubbia<sup>17</sup>, negli ultimi 20 anni si è manifestata una limitata concretizzazione dei nuovi principi costituzionali che ha ridotto gli effetti attesi, soprattutto dal punto di vista politico-istituzionale<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> C. Ercolano, *La Legge Costituzionale n. 3 del 2001: Alcune considerazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in AMBIENTEDIRITTO.it, disponibile online all'indirizzo [www.ambientediritto.it/dottrina/Federalismo/2003/legge\\_costituzionale.htm](http://www.ambientediritto.it/dottrina/Federalismo/2003/legge_costituzionale.htm)

<sup>17</sup> M. Luciani, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, disponibile online all'indirizzo [www.associazione.deicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/materiali/convegni/aic200201/luciani.html](http://www.associazione.deicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200201/luciani.html)

<sup>18</sup> Redazione Il Post, *Perché Stato e Regioni si pestano i piedi*, 25 Dicembre 2020, in Il Post, disponibile online all'indirizzo [www.ilpost.it/2020/12/25/stato-regioni-poteri-titolo-v/](http://www.ilpost.it/2020/12/25/stato-regioni-poteri-titolo-v/)

## **1.2 LE DISPOSIZIONI CONTENUTE NEI NUOVI STATUTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE**

L'attuale formulazione della Costituzione italiana non esaurisce nel dettaglio la materia regionale che viene demandata in buona parte alle norme contenute negli Statuti regionali. È quindi particolarmente rilevante ai fini di questo elaborato approfondire il nuovo assetto degli Statuti Regionali così come definito dalla riforma costituzionale del 1999. Come specificato nel precedente paragrafo, la Costituzione del 1948 trattava la materia statutaria all'interno dell'articolo 123<sup>19</sup> in cui venivano definite sostanzialmente l'organizzazione interna delle Regioni, il diritto di iniziativa, le modalità di richiesta di referendum e la procedura di pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Le modifiche apportate dalla l. cost. 1/99, pur mantenendo ferma la natura non costituzionale degli Statuti, pongono questo atto normativo come nuova base dell'autonomia regionale<sup>20</sup> attribuendo loro la capacità di regolare la forma di governo

---

<sup>19</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art 123 “*Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica*”

<sup>20</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 123 “*Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi. In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*”

regionale e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento<sup>21</sup>. In queste materie lo Statuto definisce la cornice giuridica, lasciando alla legge regionale il compito di elaborare i dettagli<sup>22</sup>. Le norme statutarie devono comunque essere considerate come norme interposte, nel senso che la Corte Costituzionale può legittimamente valutare il loro mancato rispetto in sede di giudizio di leggi regionali<sup>23</sup>.

Per quanto concerne la forma di governo la riforma costituzionale del 1999 introduce una formula transitoria che si basa molto sull'esperienza presidenziale. Nonostante la possibilità prevista dalla Costituzione di poter demandare il modello descritto dall'art. 122, tutte le Regioni ad eccezione della Valle d'Aosta, hanno adottato tale forma di governo. Questo modello prevede l'elezione diretta del Presidente della Giunta, la contestuale elezione del Consiglio regionale ed un rapporto di dipendenza reciproca tra questi due organi. Infatti, in caso di dimissioni volontarie, morte o impedimento permanente del Presidente, l'assemblea legislativa termina automaticamente la legislatura. Allo stesso modo i consiglieri possono approvare una mozione di sfiducia che comporta nuovamente il ritorno alle urne. Tuttavia, mutano da regione a regione le modalità di interazione tra Presidente della Giunta, Esecutivo e Consiglio<sup>24</sup>.

Alcuni Statuti hanno provato ad ampliare la portata delle loro previsioni, prevedendo norme di principio generale su alcune materie non specificatamente previste dalla Costituzione. In particolar modo questo aspetto fa riferimento alle disposizioni in materia di funzionamento soprattutto per quanto riguarda le norme programmatiche e di principio: dispositivi che determinano gli scopi e le direttive dell'operato regionale. Queste leggi

---

<sup>21</sup> M. Olivetti, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, 27 gennaio 2010, in [federalismi.it](http://federalismi.it), disponibile online all'indirizzo [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>22</sup> Questo aspetto vale sicuramente per le norme in materia di organizzazione, come specificato dalla sentenza 387/2007 della Corte Costituzionale

<sup>23</sup> F. Corvaja, *Statuti regionali e leggi della repubblica*, 2013, in *Le Regioni*, disponibile online all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2012/0042\\_nota\\_198\\_2012\\_corvaja.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2012/0042_nota_198_2012_corvaja.pdf)

<sup>24</sup> P.L. Petrillo, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra Consiglio e Giunta*, 2006, Il Mulino, Bologna

presentano in alcuni casi contenuti innovativi<sup>25</sup> mentre in altri si trattano di formule che determinano un'ampia varietà di obiettivi dell'azione regionale<sup>26</sup> o che emulano in tutto i contenuti costituzionali. Pur non trattandosi di veri e propri diritti e doveri, la Consulta ha censurato tale impostazione declassando i contenuti di tali disposizioni a mere espressioni di orientamento culturale-politico<sup>27</sup>. Con questa soluzione, che può essere definita di compromesso, la Corte non è riuscita a sanare del tutto la diatriba, interna alla dottrina, tra coloro che ritengono incostituzionali tali norme a causa del mancato rispetto del principio di armonia costituzionale e coloro che, al contrario, riconoscono tale prerogativa tra i poteri legittimi delle regioni. Inoltre, l'impostazione giurisprudenziale della Corte, ormai piuttosto granitica, fa sì che esistano delle previsioni irrilevanti dal punto di vista giuridico, contenute in un testo normativo di primaria rilevanza<sup>28</sup>.

Nella vecchia formulazione dell'articolo 123 la delibera dello Statuto e le relative modifiche richiedeva una maggioranza rinforzata in Consiglio regionale e la seguente approvazione tramite legge della Repubblica. Nell'attuale versione, al contrario, l'intero iter legislativo viene assorbito dalle Regioni secondo disposizioni che ricordano molto i procedimenti di revisione costituzionale. Si noti che nonostante la nuova forma che prevede la sola armonia tra i contenuti statutari e costituzionali, ancora sono molte le leggi statali che interferiscono nelle materie riservate agli Statuti. La discussione circa i rapporti

---

<sup>25</sup> Statuto della Regione Toscana, art. 4, comma 1, lettera h *“il riconoscimento delle altre forme di convivenza”*

<sup>26</sup> Nuovo Statuto della Regione Lazio, art. 6 *“Diritti e valori fondamentali”*

<sup>27</sup> Corte Costituzionale, sentt. nn. 372,378 e 379/2004. In particolare dalla massima n. 28898 della sent. 378 *“[...] Il ruolo di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività, riconosciuto alle Regioni dalla giurisprudenza costituzionale, è rilevante e giustifica l'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti delle Regioni, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo, che si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. A tali enunciazioni, tuttavia, anche se inserite in un atto-fonte, come nella specie, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto ed esplicano una funzione di natura culturale o anche politica, ma non normativa.”*

<sup>28</sup> M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi Statuti*, 2006, il mulino, Bologna

tra le diverse fonti del diritto diventa molto importante quando si concentra l'attenzione su questioni come la disciplina elettorale a livello regionale. Partendo dai contenuti Costituzionali che rappresentano il vertice gerarchico del diritto italiano, questa materia viene disciplinata da più fonti: gli Statuti per la definizione della forma di governo, la legge statale per la legislazione di cornice e la legge regionale per quella di dettaglio<sup>29</sup>. In generale la Corte Costituzionale ha stabilito che per le materie ad esso esplicitamente connesse, lo Statuto rappresenta fonte suprema<sup>30</sup> dopo la Costituzione. Al contrario per tutte le disposizioni non direttamente connesse alla competenza statutaria, vale il rapporto normale tra fonti del diritto che si basa sulle competenze attribuite dall'art. 117 cost<sup>31</sup>.

Altro tratto caratterizzante dei nuovi Statuti rispetto alle formulazioni pre-riforma, riguarda la definizione dell'identità socio-culturale del contesto regionale. Infatti, gli Statuti approvati negli anni '70 disciplinavano principi generali riferiti al decentramento e all'autonomia come fattori di maggiore democraticità ma non vi era alcun tipo di rimando al fattore identitario. Al contrario le attuali norme statutarie lo riconoscono come principio fondamentale che può essere inteso sia nella concezione di tipo antropologica che in quella politico-giuridica. La questione dell'identità culturale locale riconosciuta come valore fondante della comunità regionale ha aperto un profondo dibattito circa l'interpretazione più cosmopolita e multiculturale contrapposta alla posizione di coloro che intendono definire il fattore identitario come elemento tipico di una storia peculiare da custodire e preservare dalla contaminazione esterna<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> G. Rosa, *Prime note alla sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, 2003, in [federalismi.it](http://federalismi.it), disponibile online all'indirizzo [www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm](http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm)

<sup>30</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 196/2003 “[...] deduce la violazione dell'art. 123, primo comma, della Costituzione: la legge regionale, approvata in esito a procedimento legislativo ordinario, contrasterebbe con la riserva di statuto, in quanto essa concorre a disciplinare la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. [...] avrebbe dovuto essere approvata non con legge regionale "ordinaria" ma nel contesto dello statuto, e perciò con il particolare procedimento per questo previsto. [...]”

<sup>31</sup> M. Belletti, *Statuto regionale*, 2017, in diritto online Treccani, disponibile online all'indirizzo [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

<sup>32</sup> A. Bertelli, *Cultura, Culture, Identità negli Statuti regionali*, 2008, Giappichelli Editore, Torino

### 1.3 I CONSIGLI REGIONALI

Al Consiglio regionale è attribuita la potestà legislativa nei limiti e nelle materie indicati dalla Costituzione. Per quanto concerne la legislazione circa il sistema elettorale, intervengono rispettivamente gli Statuti, le leggi regionali e la normativa di cornice statale. La regolazione delle fattispecie legate alla incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità del personale onorario regionale vengono rimandate in parte direttamente alla Costituzione<sup>33</sup>, in parte a leggi della Repubblica<sup>34</sup> e alle leggi regionali<sup>35</sup>. In maniera del tutto simile a quanto avviene per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica, le assemblee regionali prevedono ulteriori organi interni come il Presidente del Consiglio, l'ufficio di presidenza, le commissioni, i gruppi e le giunte. Al Consiglio spettano inoltre le funzioni di controllo, indirizzo e informazione che vengono esercitate attraverso interrogazioni, mozioni, interpellanze e audizioni.

---

<sup>33</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art 122 “[...] Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo [...]”

<sup>34</sup> Cfr l. n. 165/2004, art. 2 “Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità”; l.n. 190/2012 “Disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”; d. lgs 39/2013 “Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico [...]”

<sup>35</sup> Cfr l. r. Abruzzo n. 51/2004 “Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale”

### 1.3.1 STRUTTURA E ORGANI

La composizione e l'impalcatura organizzativa dei Consigli regionali ricalca molto da vicino quella del Parlamento nazionale sia per un'innegabile similitudine funzionale tra i due organi ma anche per alcune previsioni contenute direttamente in Costituzione. Inoltre il vincolo di armonia che lega gli Statuti regionali alla Carta costituzionale impone che le disposizioni statutarie in materia di organizzazione e funzionamento restino all'interno di precisi parametri normativi. In merito al significato di armonia costituzionale, in contrapposizione al principio di rispetto della Costituzione, la dottrina assegna alla prima la possibilità di uno spazio normativo molto ampio, limitato dalla filosofia istituzionale che regge l'intero ordinamento democratico-repubblicano, mentre il rispetto della Costituzione troverebbe più appropriata applicazione nell'esercizio dei poteri normativi, siano essi legislativi o regolamentari, in capo alle Regioni ed allo Stato<sup>36</sup>.

In riferimento agli articoli costituzionali che disciplinano questo ambito, bisogna senz'altro far un rinvio all'art. 122 che, al terzo comma, recita "Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza". Questa normativa ricalca in modo identico il contenuto dell'art. 63<sup>37</sup> che impone i medesimi organi anche nei due rami del Parlamento nazionale. Sono poi i diversi Statuti Regionali ad integrare la legislazione in merito alla durata dei mandati, alle modalità di elezione e le fattispecie che provocano il decadimento di tali organi<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda l'ulteriore articolazione dei Consigli regionali, la disciplina base è contenuta all'interno dei già citati Statuti regionali i quali in via generale tendono a

---

<sup>36</sup> S. Gambino, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, disponibile online all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dibattiti/riforma/gambino.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/riforma/gambino.html)

<sup>37</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 63 "Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza [...]"

<sup>38</sup> Cfr Statuto della Regione Campania, art. 35 "Elezione del Presidente e dell'Ufficio di presidenza"

ricalcare anche in questo caso la struttura del Parlamento, così come delineata all'art. 72 cost.<sup>39</sup>.

Le Commissioni consiliari permanenti, convocate in sede referente, rappresentano la matrice base del procedimento legislativo ordinario regionale. È comunque prevista dagli Statuti la possibilità, parallelamente al contesto nazionale, di riunire le commissioni permanenti anche in sede redigente<sup>40</sup> e in sede deliberante<sup>41</sup>. Nuovamente, ricalcando le previsioni di Camera e Senato, possono essere istituite a livello regionale, Commissioni speciali di cui le Commissioni di inchiesta sono l'esempio più rilevante. A differenza delle Commissioni di inchiesta parlamentari<sup>42</sup>, quelle consiliari non possono esercitare i poteri tipici dell'autorità giudiziaria<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art.72 *“Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. [...] Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. [...]”*

<sup>40</sup> V. Statuto della Regione Calabria, art. 30 *“Funzioni redigenti delle Commissioni permanenti”*

<sup>41</sup> V. Statuto della Regione Piemonte, art 30, comma 4 *“Le Commissioni svolgono la loro attività in sede referente, legislativa e redigente, secondo le disposizioni del Regolamento. Si riuniscono inoltre per esprimere pareri, per ascoltare e discutere le comunicazioni della Giunta regionale, nonché per esercitare le funzioni di indirizzo e di controllo”* e art. 46 *“Procedimento in sede legislativa”*. Per un maggiore approfondimento sul punto cfr. capitolo 2 paragrafo 2.2

<sup>42</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 82 *“[...] La Commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria”*

<sup>43</sup> Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di affari istituzionali della regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, *Dossier di approfondimento : natura e poteri delle commissioni d'inchiesta*, 2007, in Consiglio Regionale area giuridico legislativa, disponibile online all'indirizzo [www.consiglio.regione.fvg.it/DOCUMENTI/APPROFONDIMENTI/%5B20080414\\_130015%5D\\_689282.PDF](http://www.consiglio.regione.fvg.it/DOCUMENTI/APPROFONDIMENTI/%5B20080414_130015%5D_689282.PDF)

Anche per i Gruppi consiliari le disposizioni riprendono il modello delineato in ambito nazionale<sup>44</sup>. Essi sono organi del Consiglio, rappresentano i partiti o i movimenti politici in assemblea legislativa regionale e nelle commissioni consiliari. L'appartenenza dei consiglieri ai Gruppi è obbligatoria ed in genere questi corrispondono alle liste politiche presentate in fase elettorale anche se esistono eccezioni vistose a questa regola, come è il caso del Gruppo misto. Data la loro natura, i Gruppi consiliari, come pure quelli parlamentari, devono essere considerati al contempo come una forma associativa di consiglieri del medesimo schieramento politico ma anche come organi istituzionali, funzionali alle esigenze organizzative dei Consigli regionali<sup>45</sup>. Infine, in quasi tutte le regioni è previsto un ulteriore organo connesso ai Gruppi, la conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari che ha il compito principale di definire e programmare i lavori dell'assemblea e delle commissioni<sup>46</sup>.

Inoltre, è necessario descrivere un'ulteriore analogia che lega il livello statale a quello regionale, ovvero le norme che definiscono il ruolo e le prerogative dei consiglieri. Come avviene per i deputati e senatori anche per gli eletti in assemblea regionale è valida la garanzia costituzionale sul divieto del mandato imperativo<sup>47</sup>. Tale previsione viene ripresa esplicitamente anche nei numerosi Statuti regionali<sup>48</sup> che tutelano la libertà dei

---

<sup>44</sup> La l. n. 213/2012 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali [...]”* racchiude una serie di misure volte a ridurre il costo della politica tramite una disciplina stringente circa il finanziamento dei gruppi consiliari, vincoli di destinazione e poteri di controlli esercitati dalla Corte dei Conti.

<sup>45</sup> L. Gianniti e N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, 2018, il Mulino, Bologna, pag. 127

<sup>46</sup> Consiglio regionale della Valle d'Aosta, *La Conferenza dei Capigruppo*, in organismi istituzionali, disponibile online all'indirizzo [www.consiglio.regione.vda.it/app/conferenzadeicapigruppo](http://www.consiglio.regione.vda.it/app/conferenzadeicapigruppo)

<sup>47</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 67 *“Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”*

<sup>48</sup> V. Statuto della Regione Abruzzo, art 29, comma 1 *“Ogni consigliere regionale rappresenta la Regione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato”*

consiglieri i quali non possono essere destituiti dal loro incarico in caso di violazione della disciplina di partito o del gruppo di appartenenza.

In linea con il principio di armonia tra Costituzione e Statuti regionali sono anche le disposizioni in materia di indennità riservate ai consiglieri regionali<sup>49</sup>.

Per quanto riguarda l'ambito delle immunità il quadro risulta più complesso. Infatti, dato il regime derogatorio al principio di uguaglianza<sup>50</sup> delle previsioni contenute all'art. 68 cost.<sup>51</sup> che sottraggono deputati e senatori dalle normali responsabilità penali, civili e amministrative, il principio dell'armonia tra Costituzione e Statuti non è sufficiente. Per questo motivo l'art. 122 comma 4<sup>52</sup> prevede esplicitamente che le garanzie circa l'immunità parlamentare siano da estendere anche ai consiglieri<sup>53</sup>. Quanto sopra detto deve intendersi riferito alle sole opinioni e voti espressi nell'esercizio delle funzioni consiliari mentre tutte le altre forme di immunità garantite dall'art. 68 ai parlamentari non possono essere estese anche al contesto regionale<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, art. 69 *“I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge”*

<sup>50</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 3 *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. [...]”*

<sup>51</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 68 *“I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.[...]”*

<sup>52</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 122 *“[...] I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. [...]”*

<sup>53</sup> Per quanto riguarda l'ampiezza dell'immunità parlamentare e consiliare vedi S. Ceccanti, *“Immunità parlamentari. Cosa ho capito dall'esperienza di parlamentare”*, 2014, in [federalismi.it](http://federalismi.it)

<sup>54</sup> A. Ghiribelli., *Insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale nell'esercizio delle funzioni assessorili: un determinante "distinguo" da parte della Corte Costituzionale*, 2009, in *Giurisprudenza italiana*, num. 2, pag. 309

Da ultimo i Consigli regionali sono composti da un'ulteriore serie di organi minori di cui le giunte sono la formazione più importante. In particolare è presente in tutte le assemblee regionali la giunta per il regolamento, competente a valutare le proposte di modifica al regolamento interno<sup>55</sup>. Altro organo minore previsto in tutti gli ordinamenti regionali è il Collegio dei revisori dei conti che ha il compito di vigilare sulla gestione finanziaria<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr Statuto della Regione Piemonte, art 35 “*Giunta per il Regolamento*”

<sup>56</sup> Martines, Temistocle. *Lineamenti di diritto regionale*, 2019, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano

### 1.3.2 COMPETENZE E FUNZIONAMENTO

L'organizzazione interna e il funzionamento dei due rami del Parlamento sono disciplinati dai regolamenti interni previsti in costituzione all'art. 64<sup>57</sup>. Possono essere considerati come le principali fonti atto del diritto parlamentare<sup>58</sup> in quanto contengono discipline generali, influenzano gli equilibri tra i diversi organi della Repubblica e dal 1971 vige l'obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di ogni modifica a cui essi sono soggetti. La Corte Costituzionale ha stabilito che i regolamenti di Camera e Senato devono essere considerati come fonti del diritto di primo grado ma non devono intendersi come norme interposte tra la legge e la Costituzione<sup>59</sup>. Tuttavia, a partire dagli anni '80

---

<sup>57</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 64 *“Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. [...]”*

<sup>58</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 120/2014. In particolare dalla massima n. 37920 *“[...] Tuttavia, i predetti regolamenti non possono essere considerati come atti puramente interni, trattandosi di fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza. [...]”*

<sup>59</sup> Corte Costituzionale, sentt. nn. 3/57, 9/59 e 154/1985. In particolare dalla massima n. 127 della sent. 3/57 *“Sono suscettibili di sindacato costituzionale da parte della Corte sia la violazione di norme di carattere sostanziale contenute nella Costituzione, sia la violazione delle norme strumentali per il processo formativo delle leggi nelle sue varie specie (artt. 70, 76, 77 Costituzione). Pertanto, nelle questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge vanno comprese, sia sotto l'uno che sotto l'altro aspetto, quelle relative alle leggi delegate. Sarebbe in contrasto col principio organizzativo posto a base della formazione delle leggi, negare per le leggi delegate sia la tutela costituzionale predisposta per le leggi del potere legislativo, sia la possibilità di una decisione con efficacia erga omnes (art. 136 Cost.).”* Inoltre dalla massima 746 della sent. 9/59 *“Le disposizioni che, in base al terzo comma dell'art. 72 della Costituzione, una Camera inserisce nel suo regolamento per stabilire in quali casi o forme un disegno di legge può essere approvato da una o più Commissioni in sede legislativa, non hanno valore di norme costituzionali. [...]”*. Inoltre dalla massima n. 10917 della sent. 154/85 *“L'art. 134, primo comma, Cost., segna rigorosamente i confini della competenza della Corte costituzionale, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via di interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano egualmente compresi. Ma una tale interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema, poiché la Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, ed è nella logica di questo regime che alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza*

la Consulta ha svolto forme incisive di sindacato sulle procedure parlamentari, quindi anche sui regolamenti che le disciplinano, in materia di giudizio sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato<sup>60</sup>. Infine, i Regolamenti interni devono essere considerati come importanti strumenti di garanzia di autonomia e differenziazione tra Camera e Senato, tanto più in un sistema parlamentare a bicameralismo perfetto come quello italiano<sup>61</sup>.

A livello regionale gli Statuti devolvono l'organizzazione interna e il funzionamento dell'organo legislativo alle norme contenute nei regolamenti interni dei Consigli. Questo insieme di disposizioni vengono deliberate dal Consiglio stesso e sono sottratte a qualsiasi interferenza da parte di altri organi regionali. Per quanto concerne la rilevanza giuridica esterna di queste fonti, la dottrina e la giurisprudenza sembrano ancora non aver trovato una posizione univoca<sup>62</sup>. Pare comunque che la posizione che ad oggi raccoglie maggiore consenso ponga i regolamenti interni dei Consigli come parametro di costituzionalità nei giudizi sui vizi formali emessi dalla Corte Costituzionale<sup>63</sup>. Infine, gli Statuti prevedono generalmente, accanto ai regolamenti interni generali, una serie di ulteriori regolamenti, detti minori, aventi per oggetto aspetti particolari e di dettaglio.

---

*guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost..”*

<sup>60</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 1150/88. In particolare dalla massima n. 13290 “[...] Per altro, qualora il giudice di una causa civile di risarcimento dei danni, promossa da una persona lesa da dichiarazioni diffamatorie fatte da un deputato o senatore in sede extraparlamentare, reputi che la delibera della Camera di appartenenza, affermando l'irresponsabilità del proprio membro convenuto in giudizio, sia il risultato di un esercizio illegittimo del potere di valutazione, può provocare il controllo della Corte costituzionale sollevando davanti a questa conflitto di attribuzione [...]”

<sup>61</sup> R. Dickmann, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, 2018, in [federalismi.it](http://federalismi.it), disponibile online all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it/documenti/file\\_rivista/29894\\_2014\\_120.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/29894_2014_120.pdf)

<sup>62</sup> G. Meloni, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, 2009, in *Il Filangieri – Nuove regole per i Consigli regionali*

<sup>63</sup> A. D'Atena, *Diritto Regionale*, 2017, Giappichelli Editore, Torino, pag. 301

È proprio l'adozione dei regolamenti interni da parte dei Consigli che mostra un'ulteriore competenza riservata a questo organo: quella regolamentare. Nella formulazione originale della Costituzione<sup>64</sup> il potere regolamentare era prerogativa esclusiva dei Consigli regionali, che però esercitavano raramente preferendo l'adozione di leggi. Questa tendenza era dovuta alla volontà delle assemblee regionali di sottrarre i propri atti alla sindacabilità dei giudici, in un contesto dove il centralismo dello Stato già ridimensionava molto i poteri regionali. Infatti, il solo giudice in grado di giudicare la legittimità di una legge è quello Costituzionale. Al contrario, nella riformulazione del Titolo V con l. cost. 1/1999, quella regolamentare diviene una competenza tipica del potere esecutivo ma non vengono previsti divieti alla possibilità di emanare regolamenti consiliari. Ad oggi sono molti gli Statuti che prevedono direttamente la possibilità per i Consigli di poter redigere e approvare regolamenti secondo le modalità definite proprio all'interno di una particolare tipologia di questi atti, i regolamenti interni sopra descritti<sup>65</sup>.

Sempre gli Statuti fissano una serie ulteriore di vincoli che determinano il funzionamento stesso dei Consigli e degli organi in cui questi si articolano. In particolare, vengono sanciti il numero legale che rende valida una seduta e il quorum funzionale che individua il tipo di maggioranza richiesta per approvare un atto. In larga parte vengono traslate nelle Regioni le regole adottate in Parlamento, soprattutto in materia di maggioranze semplici, assolute e qualificate riferite ai presenti, ma spesso anche a tutti i componenti. Per quanto riguarda la modalità di votazione, salvo diverse disposizioni, i consiglieri esprimono il loro voto in modo palese. In particolare, circa la questione del computo degli astenuti,

---

<sup>64</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 121 “[...] Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi.[...]”

<sup>65</sup> A Vuolo, *Il potere normativo della Giunta regionale*, 2008, in [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), disponibile online all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0107\\_vuolo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0107_vuolo.pdf)

alcune Regioni hanno adottato il modello del Senato prima della riforma del 2017, mentre altre quello della Camera<sup>66</sup>.

Passando alle competenze attribuite direttamente dalla carta costituzionale alle assemblee legislative regionali si ravvisano all'art. 75 il potere di iniziativa per i referendum abrogativi; all' art. 121 il potere legislativo e di iniziativa a livello statale; all'art. 123 la competenza statutaria; all' art. 126 la possibilità di attivare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione; all'art. 132 la funzione consultiva in merito alle variazioni territoriali della Regione stessa; all' art. 138 il potere di iniziativa di referendum confermativo di riforma costituzionale.

Altre funzioni vengono individuate dalle disposizioni contenute negli Statuti e fanno riferimento al rapporto fiduciario che sussiste tra il potere legislativo e quello esecutivo. In particolare si distinguono: il potere di controllo politico o sindacato ispettivo tramite audizioni, inchieste, indagini conoscitive, interpellanze o interrogazioni con cui i consiglieri possono acquisire informazioni utili a svolgere efficacemente il loro mandato, ma anche a valutare compiutamente l'operato della Giunta; le funzioni d'indirizzo che risultano essere un insieme di atti, fissati nei regolamenti interni, tramite i quali i consiglieri possono far pervenire raccomandazioni all'esecutivo. Di particolare importanza sono le mozioni, gli ordini del giorno e le risoluzioni<sup>67</sup>.

Sia la capacità di controllo politico che quella di indirizzo si esprimono attraverso atti che ricalcano molto da vicino il modello parlamentare.

Infine, i Consigli Regionali possono esercitare poteri di nomina su alti funzionari pubblici, monitorare l'attuazione delle politiche pubbliche, valutare l'impatto circa l'esecuzione concreta delle leggi e fornire pareri consultivi sulla definizione dei contenuti dei regolamenti della Giunta.

---

<sup>66</sup> A. Carboni e M. Magalotti, *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, 2018, in [federalismi.it](http://federalismi.it), disponibile online all'indirizzo [www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36852](http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=36852)

<sup>67</sup> T. F. Giupponi, *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, 2009, in *Il Filangieri* – quaderno 2009, disponibile online all'indirizzo [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it)

## 1.4 IL PRESIDENTE E LA GIUNTA

La Giunta detiene il potere esecutivo in ambito regionale e può essere considerata, tenuto conto di importanti differenze, assimilabile al Governo centrale. Come il Consiglio dei Ministri, questo organo è legato da un rapporto fiduciario al potere legislativo che può decretarne la fine, secondo i modi e tempi definiti dalla Costituzione. Comunque, a differenza di quanto avviene per Consiglio e Parlamento, in generale i parallelismi tra Giunta e Governo possono sostanzialmente ritenersi conclusi. Inoltre l'estensione delle disposizioni che regolano l'organo statale a quello regionale, secondo il principio di armonia costituzionale, risultano una forzatura non riconosciuta dalla giurisprudenza o dalla dottrina. La ragione della mancata sovrapposizione tra livello locale e nazionale, che al contrario è centrale nel potere legislativo, è dovuta alle nette differenze che caratterizzano le due diverse istituzioni territoriali. In particolare il Presidente della Giunta, in virtù della propria legittimazione elettorale diretta, ricopre una posizione di assoluta supremazia nei confronti degli altri membri dell'esecutivo al contrario del Presidente del Consiglio dei Ministri, che sconta un controllo molto limitato nei confronti dei propri Ministri<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> G. Salvia, *I rapporti tra politica e amministrazione tra ordinamento statale e regionale*, 2008, Giappichelli Editore, Torino.

## 1.4.1 STRUTTURA E ORGANI

Il potere esecutivo nel contesto regionale è diviso tra la Giunta e il Presidente della Regione. La Giunta è un organo<sup>69</sup> avente competenza amministrativa generale e il numero dei suoi componenti, indicato nei rispettivi Statuti, varia da regione a regione. Le disposizioni costituzionali riservano agli assessori un ruolo e poteri molto più limitati di quelli garantiti ai ministri nel contesto statale. Infatti i membri della Giunta regionale non sono direttamente ed individualmente responsabili di un vero e proprio dicastero ma vengono semplicemente configurati come membri dell'organo collegiale di cui fanno parte<sup>70</sup>. Questa impostazione è in linea con il ruolo dominante riservato al Presidente della Giunta, il quale oltre a rappresentare la regione, dirige l'azione politica dell'intero esecutivo di cui è responsabile<sup>71</sup>. Secondo i contenuti costituzionali la mozione di sfiducia è rivolta al solo Presidente<sup>72</sup> e non può essere estesa anche agli membri della Giunta<sup>73</sup>, come invece avviene a livello nazionale<sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 121 “[...] *La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.*[...]”

<sup>70</sup> Q. Camerlengo, *I rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, 2013, in *Le regioni-fascicolo 3*, disponibile online all'indirizzo [www.rivisteweb.it/doi/10.1443/74984](http://www.rivisteweb.it/doi/10.1443/74984)

<sup>71</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art 121 “[...] *Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.*”

<sup>72</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art 126 “[...] *Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti.*[...]”

<sup>73</sup> M. Timiani, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, 2006, in forum di quaderni costituzionali, disponibile online all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it/documenti/file\\_rivista/17691\\_2006\\_12.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/17691_2006_12.pdf)

<sup>74</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 12/2006. In particolare dalla massima n. 30083 “[...] *Una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale*

L'art 122 cost. ultimo comma conferisce al Presidente il potere di nominare o revocare gli assessori, secondo le modalità delineate dalle leggi statutarie. Inoltre, gli Statuti definiscono il numero massimo dei componenti dell'esecutivo, quello minimo, l'individuazione di un Vice Presidente e la rappresentanza di ambo i sessi<sup>75</sup>. Infine, gli Statuti contengono anche regole circa la divisione per gruppi omogenei di materie che il Presidente deve ripartire tra i membri della Giunta, i quali vengono posti a capo di una struttura denominata Assessorato.

---

*confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori, sicché la sfiducia individuale agli assessori si pone in contrasto con la norma costituzionale, nella quale si riflettono i principî ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente. [...]"*

<sup>75</sup> Statuto della Regione Molise, art. 34, comma 2 “*La Giunta è composta dal Presidente e da un numero massimo di quattro assessori, tra i quali il vicepresidente”*

## 1.4.2 COMPETENZE E FUNZIONAMENTO

Il funzionamento della Giunta viene regolato da una disciplina generale contenuta all'interno degli Statuti e da una legislazione di dettaglio esplicitata nei regolamenti interni della Giunta. In genere le disposizioni che regolano l'attività dell'esecutivo regionale rispondono al principio di collegialità<sup>76</sup> e risultano essere in linea con il normale funzionamento degli organi di questo tipo. Ad esempio, il numero legale corrisponde alla maggioranza dei componenti mentre il quorum funzionale, con il quale vengono adottate le decisioni, equivale alla maggioranza dei presenti<sup>77</sup>, fatte salvo disposizioni particolari.

Connotazione particolare dei lavori interni alla Giunta è il peso maggiore attribuito al Presidente nel momento del conteggio dei voti che anticipano una delibera: gli Statuti<sup>78</sup> prevedono che in caso di parità prevalga l'opzione che ha ricevuto l'approvazione del Presidente.

Per quanto riguarda le funzioni attribuibili alla Giunta nella sua collegialità, la Costituzione e gli Statuti individuano diverse competenze. Innanzitutto, è l'organo regionale ad esercitare il potere esecutivo. In alcuni casi viene attribuito alla Giunta l'esercizio delle competenze residuali secondo le modalità e nei limiti sanciti dai vari Statuti regionali<sup>79</sup>. Inoltre sono ascrivibili a questo organo l'attuazione del programma di governo, la predisposizione e la gestione del bilancio, l'elaborazione dei documenti

---

<sup>76</sup> Tale principio impone che le funzioni esecutive e di governo vanno esercitate in forma collegiale e non monocratica. Cfr. H. Ueberwasser, *Collegialità*, 2008, in Dizionario storico della Svizzera, disponibile online all'indirizzo <https://hls-dhs-dss.ch/it/articles/010093/2008-10-28/>

<sup>77</sup> Statuto della Regione Umbria, art. 69, comma 2 *“Le deliberazioni della Giunta non sono valide se non è presente la maggioranza dei suoi componenti e sono adottate a maggioranza dei presenti.[...]”*

<sup>78</sup> Statuto della Regione Puglia, art. 43 comma 8 *“La Giunta regionale delibera a porte chiuse con l'intervento della maggioranza dei suoi componenti e a maggioranza dei presenti. Nei casi di parità prevale il voto del Presidente.”*

<sup>79</sup> Statuto della Regione Marche, art. 28, comma 1, lettera j *“esercita le altre funzioni ad essa demandate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi e svolge ogni altra attività di governo della Regione non espressamente attribuita alla competenza di altri organi regionali.”*

programmatici di economia e finanza, oltre che la cura e l'amministrazione dei beni regionali. Dal punto di vista normativo, all'esecutivo è affidata la delibera dei regolamenti regionali nelle materie di sua competenza e in caso di delega consiliare tramite delegificazione (per approfondimento si rimanda al paragrafo 2.3). Se previsto dai singoli Statuti o dai regolamenti interni la Giunta ratifica anche le ordinanze contingibili e urgenti emesse dal Presidente. Infine spetta a questo organo nominare i rappresentanti negli organi regionali e negli enti controllati o partecipati, vigilare sugli enti dipendenti dalla Regione e approvare i contratti che impegnano la Regione stessa<sup>80</sup>.

Altre funzioni e competenze sono direttamente ascrivibili al solo Presidente della Giunta in quanto organo monocratico. Ad esso compete il potere di nomina e revoca degli assessori, la direzione della politica della Giunta e tutti i poteri a questo connessi (convocazione e presidenza della Giunta, definizione ordine del giorno, risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli assessori, ecc...), ma anche la rappresentanza istituzionale dell'intera Regione nelle opportune sedi (Consiglio dei Ministri nei casi previsti dalla legge, Consiglio dell'Unione Europea così come disposto dalla legge 131/2003<sup>81</sup>, Conferenza delle Regioni, Conferenza Stato- Regioni, in sede di giudizio, ecc...). In funzione del potere di rappresentanza, il Presidente indice i referendum regionali, convoca le elezioni, sottoscrivere accordi di natura internazionale secondo le disposizioni della l. n. 131/2003, emana i regolamenti regionali e promulga tutte le leggi regionali. Inoltre è l'organo di vertice dell'amministrazione territoriale, il che implica anche la direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato<sup>82</sup>. Infine spetta al Presidente della Giunta la delibera delle ordinanze contingibili e urgenti e l'esercizio delle

---

<sup>80</sup> Enciclopedia Giuridica, *Giunta regionale*, in *enciclopedia-juridica*, disponibile online all'indirizzo [www.enciclopedia-juridica.com/it/d/giunta-regionale/giunta-regionale.htm](http://www.enciclopedia-juridica.com/it/d/giunta-regionale/giunta-regionale.htm)

<sup>81</sup> G. Vesperini, *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, 2003, in *astrid-online*, disponibile online all'indirizzo [www.astrid-online.it/static/upload/protected/VESP/VESPERINI-La-legge-La-Loggia.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/VESP/VESPERINI-La-legge-La-Loggia.pdf)

<sup>82</sup> Enciclopedia online, *Presidente della Giunta regionale*, in *treccani.it*, disponibile online all'indirizzo [www.treccani.it/enciclopedia/presidente-della-giunta-regionale/](http://www.treccani.it/enciclopedia/presidente-della-giunta-regionale/)

competenze residuali secondo le modalità e nei limiti sanciti nei vari Statuti regionali<sup>83</sup>. La breve analisi condotta ha delineato una serie di prerogative ulteriori rispetto a quelle legate al potere esecutivo, riconosciute al Presidente della Giunta in qualità del suo compito di rappresentanza della Regione. Si tratta di una combinazione di poteri necessari al funzionamento della Regione il cui mancato esercizio provocherebbe una paralisi istituzionale. L'attuale disciplina costituzionale determina l'intervento del corpo elettorale per l'eventuale sostituzione degli organi di governo regionale in quanto il ruolo del Presidente deve essere inteso come politico prima che di rappresentanza<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Statuto della Regione Liguria, art. 37, comma 1, lettera k *“svolge gli altri compiti attribuitigli dallo Statuto e dalla legge, nonché tutte le funzioni non espressamente assegnate ad altri organi regionali.”*

<sup>84</sup> C. Petrillo, *Il presidente della regione: poteri e limiti*, 2011, in *Diritto e Società*, disponibile online all'indirizzo [www.giurcost.org/studi/petrillo.pdf](http://www.giurcost.org/studi/petrillo.pdf)

## 1.5 ALTRI ORGANI REGIONALI

Un ulteriore organo previsto direttamente dalla Costituzione è il Consiglio delle autonomie locali (CAL), chiamato in sede regionale a rappresentare le autonomie locali e a svolgere una funzione consultiva. Infatti secondo le previsioni dell'art 118 Cost.<sup>85</sup>, è il Comune la matrice dell'azione amministrativa e solo per esigenze unitarie tale prerogativa viene affidata progressivamente alle Provincie, alle Regioni o allo Stato. Quindi è del tutto razionale che esista un organo in cui le istanze locali possano esprimersi circa il contenuto dell'azione politico-amministrativa della Regione di riferimento. Le norme che disciplinano l'organizzazione, il funzionamento e le competenze del CAL varia a seconda dei diversi Statuti regionali ma è possibile ravvisare alcuni caratteri costanti. Molto spesso la normativa di dettaglio sul CAL non è definita negli Statuti, ma bensì è regolata tramite leggi regionali che definiscono tale organo come arena di rappresentanza degli enti locali. In genere anche altri soggetti sono ammessi alle sue sedute come membri senza diritto di voto. I criteri di composizioni variano a livello regionale e non c'è un indirizzo univoco sul fatto che esso sia formato dai rappresentanti degli esecutivi locali, dei Consigli o da entrambi, mentre la sua durata è spesso sovrapponibile alla legislatura del Consiglio regionale. È conferita al CAL la facoltà di rilasciare pareri obbligatori in alcune materie<sup>86</sup>, la possibilità di iniziativa legislativa sul piano regionale, la funzione di formulare proposte e osservazioni nei confronti dell'attività dell'apparato politico-amministrativo regionale. Inoltre, può sollecitare la Giunta ad impugnare atti statali, dinanzi alla Corte costituzionale, lesivi delle competenze locali e rivolgersi agli organi di garanzia statutaria. Dalla precedente disamina si può dedurre come le Regioni in genere abbiano preso atto di quanto sia importante disporre di un organo di rappresentanza degli enti locali da cui possono provenire rilevanti osservazioni in merito alla programmazione territoriale. Tuttavia le discipline regionali

---

<sup>85</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 118 *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. [...]”*

<sup>86</sup> Ad esempio, la modifica dello Statuto o l'approvazione di bilanci o leggi finanziarie ovvero l'approvazione di atti che comportano il riconoscimento in capo agli enti locali di nuove funzioni

istitutive dell'organo risultano essere ancora discordanti, soprattutto per quanto ne concerne la composizione e gli obiettivi sostanziali<sup>87</sup>.

Un'altra categoria di organi previsti dagli Statuti sono le Consulte statutarie o organi di garanzia statutaria. Questi organi "non necessari", in quanto la loro istituzione non è imposta dalla costituzione, sono utili strumenti per assicurare l'effettività delle disposizioni statutarie e per favorire la qualità della normativa. A garanzia di tali funzioni concorrono anche i requisiti di professionalità e di indipendenza previsti nei vari ordinamenti regionali per i componenti dei collegi di garanzia, che possono essere considerati quindi come organi tecnico-giuridici. Sono istituzioni collegiali composte da un numero variabile di membri, da cinque a sette, che generalmente restano in carica per un tempo superiore a quello della legislatura regionale. I suoi membri sono scelti a maggioranza qualificata dal Consiglio regionale sulla base delle loro conoscenze tecniche e sul grado di indipendenza, che devono essere proporzionali al ruolo di garanzia che ricoprono. A tali organi, che eleggono in autonomia il loro Presidente e possono dotarsi di un regolamento interno, sono attribuite diverse funzioni come valutare eventuali conflitti di competenza tra organi regionali, interpretare atti o leggi regionali ed esprimere una posizione sui ricorsi che la Regione voglia promuovere dinanzi alla Corte Costituzionale. Questi possono inoltre valutare l'ammissibilità dei referendum regionali e formulare pareri sulla legittimità statutaria di specifici atti regionali, siano essi normativi o amministrativi<sup>88</sup>.

Gli Statuti generalmente contengono previsioni circa l'istituzione di ulteriori organi che variano nelle diverse Regioni. È possibile comunque riconoscere un gruppo di istituzioni presenti in quasi tutti i contesti territoriali: la Commissione o Consulta per le pari opportunità<sup>89</sup>; il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL); il Garante per

---

<sup>87</sup> F. Randone, *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali*, 2007, in [associazionedeicostituzionalisti.it](http://associazionedeicostituzionalisti.it), disponibile online all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dottrina/autonomie/randone.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/autonomie/randone.html)

<sup>88</sup> C. Combi, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, 2008, in [osservatoriosullefonti.it](http://osservatoriosullefonti.it)

<sup>89</sup> Statuto d'autonomia della Lombardia, art. 63 "Consiglio per le pari opportunità"

l'infanzia; il Garante per i diritti dei detenuti; il Difensore civico<sup>90</sup> e il Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM). In molti di questi casi le disposizioni statutarie sono molto generiche e demandano alla legge regionale definire nel dettaglio competenze (consulenza e proposta), composizione e funzionamento.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, dalla riforma costituzionale del 2001 non vige più un principio di parallelismo tra materie di competenza legislativa regionale e funzioni amministrative, ma il nuovo art. 118 cost. fissa un modello basato sul principio di sussidiarietà verticale. Le Regioni ordinarie si sono viste riconoscere rilevanti spazi di operatività amministrativa, specie nella definizione delle strutture organizzative e delle procedure volte alla messa in atto di importanti politiche pubbliche. In alcuni di questi settori le istituzioni regionali hanno avuto anche modo di farsi promotrici di avanzati modelli di partecipazione attraverso meccanismi innovativi di legittimazione dei processi decisionali complessi. Le Regioni spesso hanno operato tramite l'istituzione di enti pubblici o agenzie controllate, direttamente a carico del bilancio regionale, in modo da potersi avvalere dell'attività e delle competenze tecniche di strutture amministrative specializzate. In generale le agenzie regionali sono organismi tecnico-operativi a supporto delle Regioni nella definizione e gestione delle politiche in settori specifici. Questi enti prestano la propria attività anche a sostegno delle amministrazioni locali operando come centri di studio, ricerca, analisi, monitoraggio e di consulenza di tipo tecnico-scientifico, urbanistico, sociale e turistico.

---

<sup>90</sup> Statuto della Regione Emilia-Romagna, art. 70 “*Difensore civico*”

## CAPITOLO 2

### IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO REGIONALE

Il riparto della funzione legislativa, tra le diverse istituzioni territoriali, con tutta probabilità è uno dei maggiori nodi che caratterizza le forme di Stato multilivello. La questione principale riguarda la definizione delle competenze, degli strumenti giuridici, dei limiti a cui fanno capo i vari organi legislativi. Secondo le disposizioni contenute all'interno della Costituzione della Repubblica Italiana, lo Stato e le Regioni sono gli unici enti a cui viene affidato il potere di emanare leggi o altri atti aventi forza di legge<sup>91</sup>. La riforma costituzionale del 2001 ha profondamente modificato gli equilibri circa la ripartizione della funzione legislativa tra Parlamento e Consigli regionali.

Secondo l'originale formulazione del 1948, l'art. 117 della Costituzione attribuiva alle Regioni la facoltà di elaborare leggi in determinate materie<sup>92</sup>, all'interno di una cornice

---

<sup>91</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 70 “*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.*”

art. 76 “L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”

art. 77, comma 2 “Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge [...]”

art. 117, comma 1 “La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”

<sup>92</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art. 117 “ [...] ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. [...]”

giuridica definita dallo Stato. Inoltre, veniva garantita un ulteriore potere, detto integrativo-attuativo, che permetteva al Parlamento di devolvere la potestà legislativa statale alle regioni per quanto concerne l'elaborazione di norme di tipo attuativo. Infine, la Carta Costituzione, come precisato nel precedente capitolo, assegnava ai Consigli regionali il potere di elaborare regolamenti nelle materie definite concorrenti<sup>93</sup>. Durante il primo cinquantennio di applicazione delle disposizioni contenute all'interno del Titolo V, sono emersi una serie di limiti in merito alla potestà legislativa regionale. Da primo si rileva un orientamento tipico in tutti gli Stati multilivello, siano essi federali o regionali, circa l'attrazione verso il centro delle funzioni legislative. Questo è evidente nella formula utilizzata nell'art. 117, che esplicitamente racchiude i poteri regionali all'interno di confini definiti dallo Stato, unico garante dell'interesse nazionale<sup>94</sup>. Proprio la difesa e la promozione degli interessi nazionali vennero utilizzati dal legislatore centrale e dalla Corte Costituzionale come base per legittimare le numerose norme di dettaglio prodotte dal Parlamento in materie di competenza regionale<sup>95</sup>. In secondo luogo, il limitato numero di materie conferite alla competenza regionale e l'assenza di un criterio esplicito circa la loro individuazione hanno di fatto imbrigliato e ridotto l'attività legislativa delle regioni. I padri costituenti elaborarono l'elenco contenuto nel 117 in un contesto storico antecedente al miracolo economico italiano e questo impedì alle regioni di poter esprimere poteri incisivi in ambiti di importanza fondamentale, come quello dell'industria e delle infrastrutture. Infine devono essere considerati come ulteriori limiti: quello territoriale, ovvero la possibilità di regolare fattispecie giuridiche solo all'interno dei confini regionali; quello Costituzionale, in quanto i principi contenuti nella Costituzione rappresentano il vertice delle fonti del diritto; quello del rispetto degli obblighi

---

<sup>93</sup> M. Cundari, *Il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: luci ed ombre del nuovo progetto di riforma*, 2016, in [giustamm.it](http://giustamm.it), disponibile online all'indirizzo [www.giustamm.it/bd/dottrina/5471](http://www.giustamm.it/bd/dottrina/5471)

<sup>94</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 117 *“La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni”*

<sup>95</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 139/72

internazionali che vincolano la Repubblica<sup>96</sup>. Come specificato nel paragrafo 1.3.2 l'attività regolamentare regionale rimase sostanzialmente lettera morta fino alla riforma Costituzionale del 2001.

Con legge cost. n. 3 del 2001 l'intero impianto riguardante la divisione a livello territoriale della funzione legislativa subisce una profonda trasformazione. Il nuovo art. 117 stravolge totalmente lo schema di attribuzioni delle competenze tra centro e periferia ricalcando molto da vicino i modelli federali. Il primo comma pone l'azione normativa dello Stato e delle Regioni al di sotto dei medesimi limiti, andando a riequilibrare i poteri conferiti ai due diversi livelli territoriali rispetto la formulazione precedente. Il secondo comma elenca una serie di materie assenti nella versione del 1948: le competenze esclusive dello Stato<sup>97</sup>, che si presentano in un numero ridotto ma con uno spettro di

---

<sup>96</sup> G. Rolla, *L'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, 2018, in *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación versus rupturas*, disponibile online all'indirizzo [www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/decimo/pdfs/Rolla.pdf](http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/decimo/pdfs/Rolla.pdf)

<sup>97</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 117, comma 2 “ [...] a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; b) immigrazione; c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; i) cittadinanza, stato civile e anagrafi; l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; n) norme generali sull'istruzione; o) previdenza sociale; p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.”

applicazione molto esteso<sup>98</sup>. Il comma terzo disciplina, con le stesse modalità del passato, le competenze concorrenti<sup>99</sup> ma la vera innovazione si trova nella disposizione contenuta nel nuovo comma quarto<sup>100</sup>: tutte le materie non citate nei due commi precedenti sono competenza residuale delle regioni<sup>101</sup>. Il modello uscito dalla novella costituzionale del 2001 ha generato non pochi dubbi e conflitti tra le istituzioni statali e regionali, tanto che il ruolo della Corte Costituzionale è diventato via via sempre più determinante<sup>102</sup>. In particolar modo alcune materie, definite trasversali<sup>103</sup>, risultano essere talmente ampie da rientrare contemporaneamente sia nella competenza esclusiva dello Stato, che in quella

---

<sup>98</sup> R. Bin, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, nota a sentenza 282/2002, disponibile online all'indirizzo [www.robertobin.it/ARTICOLI/282-02.htm](http://www.robertobin.it/ARTICOLI/282-02.htm)

<sup>99</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 117, comma 3 “ [...] rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. [...]”

<sup>100</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 117, comma 4 “Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”

<sup>101</sup> L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, 2002, in *Le Regioni*, disponibile online all'indirizzo [www.associazionedeicostituzionalisti.it/old\\_sites/sito\\_AIC\\_2003-2010/dibattiti/riforma/torchia.html](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dibattiti/riforma/torchia.html)

<sup>102</sup> A Cherchi e M. Paris, *Le liti tra Stato e Regioni impegnano 1 sentenza su 2 della Consulta*, in *sole24ore*, disponibile online all'indirizzo [www.ilsole24ore.com/art/le-liti-stato-e-regioni-impegnano-1-sentenza-2-consulta-ACQ5Jmf?refresh\\_ce=1](http://www.ilsole24ore.com/art/le-liti-stato-e-regioni-impegnano-1-sentenza-2-consulta-ACQ5Jmf?refresh_ce=1)

<sup>103</sup> Esempi classici di materie trasversali sono la concorrenza e l'ambiente.

concorrente delle Regioni. Inoltre anche altre fattispecie, data la loro contiguità<sup>104</sup>, hanno generato, allo stesso modo, conflitti di attribuzione tra le istituzioni. In risposta al numero crescente di controversie, la Consulta ha elaborato una serie di criteri per risolvere tali dispute come il principio di prevalenza<sup>105</sup>, la chiamata in sussidiarietà e il tradizionale limite circa la tutela dell'interesse nazionale. In particolare, per quanto concerne la chiamata in sussidiarietà, la Corte Costituzionale ha esteso le previsioni dell'art. 118 sulla competenza amministrativa anche al potere legislativo, in funzione del principio di legalità. Questo ha permesso al Parlamento di poter garantire un esercizio unitario in materie considerate contigue o trasversali. La Corte ha comunque specificato che alle Regioni è consentito elaborare una legislazione di dettaglio in tali materie, purché questa rispetti le previsioni e i parametri minimi imposti dallo Stato<sup>106</sup>.

Come detto in precedenza, con la riforma del 2001, i rapporti tra Stato e Regioni vengono posti all'intero di un sistema più equilibrato e questo comporta il rispetto dei medesimi vincoli: quello costituzionale, per quanto riguarda le materie attribuite dall'art 117 e i limiti territoriali; quello comunitario, per quanto concerne gli ambiti di attività riservati all'Unione Europea e l'obbligo di attuazione delle disposizioni comunitarie; quello internazionale, in riferimento agli oneri previsti dai trattati stipulati dal nostro Paese<sup>107</sup>. Inoltre, in riferimento alle materie di competenza concorrente per le Regioni continuano a valere i limiti imposti dalla legislazione di cornice dello Stato, come nella vecchia formulazione del Titolo V.

---

<sup>104</sup> Possono essere considerate materie contigue la competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne le *“norme generali sull'istruzione”* (art. 117, comma 2, lettera n) e la competenza concorrente in materia di *“istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”* (art. 117, comma 3)

<sup>105</sup> Cfr Corte Costituzionale, sentenza n. 370/2003

<sup>106</sup> Cfr Corte Costituzionale, sentenza n. 303/2003

<sup>107</sup> Costituzione della Repubblica italiana, art 117, comma I

Infine, il comma 6 del nuovo articolo 117 contiene un'articolata disciplina circa la definizione del potere regolamentare. Allo Stato viene conferita la possibilità di emanare regolamenti nelle materie di sua competenza esclusiva, mentre tutti gli altri rientrano nella competenza regionale.

Per quanto riguarda più specificatamente il procedimento legislativo regionale bisogna fin da subito specificare che non vi sono sostanziali differenze rispetto al corrispondente procedimento seguito dal Parlamento per elaborare le leggi dello Stato. Entrambi, infatti, si articolano in tre fasi: iniziativa, costitutiva (esame in commissione ed in assemblea) ed integrativa (promulgazione e pubblicazione) dell'efficacia della legge. Secondo le disposizioni contenute nella formulazione pre-riforma 2001, l'art. 127 Cost. prevedeva una fase ulteriore di controllo sulla legittimità delle leggi regionali da parte di un commissario governativo<sup>108</sup>. Tale previsione è stata eliminata dalla novella costituzionale in modo da uniformare l'iter procedimentale regionale a quello statale, oltre che riequilibrare i poteri espressi dai due livelli istituzionali.

Invece per quanto concerne tutte differenze di procedura legislativa tra Stato e Regioni, queste possono ravvisarsi per tutto ciò che riguarda la struttura concreta di ciascuna fase, soprattutto in base alle previsioni dei singoli Statuti. L'art. 123 cost. individua le competenze statutarie nelle fasi di iniziativa e di pubblicazione<sup>109</sup>, ma nel corso del tempo gli Statuti sono intervenuti anche nella regolazione della promulgazione.

A seguito della riforma del Titolo V, che come detto in precedenza ha eliminato il momento del controllo preventivo delle norme regionali da parte del Governo centrale, dopo l'approvazione della legge avviene subito la promulgazione da parte del Presidente della Regione, seguita poi dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione. La

---

<sup>108</sup> Costituzione della Repubblica Italiana 1948, art 127 *“Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione”*

<sup>109</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 123 *“Lo Statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e [...] la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.”*

*vacatio legis*, parallelamente al contesto nazionale, ha una durata di quindici giorni. Con riguardo alla promulgazione, la dottrina si è interrogata se potesse esistere in capo al Presidente Regionale una sorta di potere di rinvio simile a quello espresso dal Presidente della Repubblica nel contesto statale. La posizione che attualmente raccoglie il maggior consenso nega questa possibilità, pur riconoscendo che nei casi più gravi, il Presidente della Regione può valutare se sussistono le condizioni minime essenziali per la promulgazione. In generale, comunque, non c'è alcuna traccia in Costituzione di tale prerogativa mentre al contrario viene esplicitato direttamente che il controllo nei confronti delle leggi regionali è affidato al Governo, il quale può promuovere la questione di legittimità dinanzi la Consulta. Inoltre, il Presidente della Giunta non è organo di garanzia, come il Capo dello Stato, ma anzi, si propone come la massima espressione politica a livello territoriale. Questo renderebbe improbabile l'ipotesi che il Presidente si contrappone alla sua stessa maggioranza consiliare<sup>110</sup>. Una volta pubblicate, le leggi regionali possono essere impugnate, nel termine di sessanta giorni, dal Governo o da altre Regioni davanti alla Corte Costituzionale, secondo le modalità e nei limiti sanciti all'art 127 Cost<sup>111</sup>.

Per quanto riguarda la disciplina della fase centrale, relativa all'esame ed approvazione delle leggi, si rinvia ai contenuti dei regolamenti interni dei diversi Consigli regionali, sebbene non vi sia alcuna disposizione costituzionale esplicita in merito.

---

<sup>110</sup> L. Panzeri, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, 2005, in *Le Regioni – fascicolo 1-2*

<sup>111</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 127 *"Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge."*

## 2.1 L'INIZIATIVA LEGISLATIVA E L'UTILIZZO DELL'AIR NELLE REGIONI

A livello statale per iniziativa legislativa si intende la presentazione di un atto normativo, composto da articoli, a cui per consuetudine è allegata una relazione illustrativa. La Camera dei Deputati fa una distinzione terminologica tra i disegni di legge (ddl), presentati dall'esecutivo, e le proposte di legge (pdl), che invece sono presentate dai parlamentari<sup>112</sup>. Il Senato invece non fa alcuna distinzione in base al soggetto che avvia l'iter legislativo, utilizzando esclusivamente il termine disegno di legge<sup>113</sup>.

La Costituzione conferisce il potere di iniziativa legislativa al governo, ai parlamentari, al corpo elettorale<sup>114</sup>, ai Consigli regionali<sup>115</sup> e al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)<sup>116</sup>. Secondo le disposizioni contenute all'art. 71 Cost. tale prerogativa può essere conferita ad altri soggetti ed organi tramite legge costituzionale. Tutti i progetti di legge hanno il medesimo valore giuridico anche se di fatto l'esame e l'approvazione dipendono dall'opportunità politica.

L'iniziativa del governo pesa per circa l'ottanta per cento delle leggi approvate nel corso di una legislatura, il che classifica i ddl dell'esecutivo come quelli più rilevanti. Il disegno

---

<sup>112</sup> V. regolamento camera, art. 68

<sup>113</sup> V. regolamento senato, art. 73

<sup>114</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 71 *“L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale. Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli”*

<sup>115</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 121 *“Il Consiglio regionale [...] Può fare proposte di legge alle Camere.”*

<sup>116</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 99 *“[...] Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.”*

di legge governativo è approvato dal Consiglio dei Ministri, che collegialmente può modificare la proposta iniziale, presentata dal Presidente del Consiglio o dal Ministro competente per materia. A questo atto vengono allegati una serie di documenti che ne chiariscono nel dettaglio i contenuti: la relazione illustrativa, che descrive gli obiettivi perseguiti; l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), che analizza l'effetto previsto della disciplina sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche, sui cittadini e sulle imprese; l'analisi tecnico-normativa (ATN), che verifica i parametri di costituzionalità e di rispetto delle norme comunitarie, oltre che il rispetto delle competenze attribuite alle autonomie territoriali; l'analisi tecnico-finanziaria (ATF), che quantifica e definisce i costi a carico del bilancio pubblico<sup>117</sup>. L'iniziativa legislativa è esclusivamente del governo in alcune materie di particolare rilevanza, come il bilancio dello Stato, la manovra finanziaria o la conversione dei decreti-legge. I disegni di legge possono essere trasmessi indifferentemente ad una delle due camere sulla base di valutazioni politiche o tecniche (l'ampiezza della maggioranza di governo o il numero degli atti in esame, in quel ramo del Parlamento). Le proposte di legge dell'esecutivo assumono la veste formale di DPR (decreto del presidente della repubblica), che non può rifiutarsi di apporre la propria firma in quanto la Costituzione prevede espressamente solo un controllo di tipo successivo all'approvazione della legge. Tuttavia, il Capo dello Stato può negare l'autorizzazione se la proposta del governo presenta gravi vizi formali o sostanziali<sup>118</sup>.

La Costituzione riconosce a ciascun parlamentare l'iniziativa legislativa che per quantità rappresenta, circa il venti per cento del totale ed è seconda solo a quella del governo. I disegni di legge presentati da Deputati e Senatori sono molto numerosi ma la maggioranza

---

<sup>117</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, *Le relazioni a corredo degli atti normativi*, in Ragioneria Generale dello Stato, disponibile online all'indirizzo [www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/vigilanza\\_e\\_controllo/verifica\\_della\\_compatibilita\\_finanziaria\\_dei\\_provvedimenti/le\\_relazioni\\_a\\_corredo\\_degli\\_atti\\_normativi\\_e\\_la\\_bollinatura\\_rgs/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/vigilanza_e_controllo/verifica_della_compatibilita_finanziaria_dei_provvedimenti/le_relazioni_a_corredo_degli_atti_normativi_e_la_bollinatura_rgs/)

<sup>118</sup> Alcuni esempi possono essere: la mancata delibera da parte del Consiglio dei Ministri, l'invasione manifesta della sfera di competenza regionale, la disciplina di materie coperte da riserva di regolamento parlamentare, se è chiara la volontà di ripristinare il contenuto di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale.

di essi hanno il solo scopo di dimostrare l'attività del proponente nei confronti del proprio elettorato. Infatti, in mancanza di una qualsiasi successiva attività volta a consentirne l'esame effettivo, la proposta è destinata alla decadenza una volta conclusa la legislatura. Non tutti i progetti di legge parlamentare, però, rispondono a questa logica. Infatti, in molti casi soddisfano esigenze effettive di carattere generale, trascurate dall'iniziativa governativa, che catalizzano l'attenzione dell'opinione pubblica e riescono ad essere approvati. I parlamentari comunque esprimono il massimo della propria attività istituzionale nel momento di elaborazione e modifica dei ddl trasmessi prima in commissione e poi in aula, tramite l'attività emendativa. Come per gli atti del governo, anche i disegni di legge parlamentari devono essere redatti in articoli e accompagnati da una relazione illustrativa e un'analisi tecnico-finanziaria<sup>119</sup>.

Per quanto concerne l'iniziativa legislativa popolare la sua efficacia è molto limitata. Ad oggi è stata attivata solo sporadicamente, in quanto è molto più semplice, per un gruppo di cittadini, trovare un parlamentare che si faccia promotore delle loro richieste. La l. n. 352 del 1970 dispone che la camera alla quale il progetto è presentato verifichi il requisito delle 50.000 firme imposto dalla Costituzione. Anche questo tipo di disegno di legge, di norma, è accompagnato da una relazione che ne illustra le finalità e i contenuti. Questi atti godono di un canale privilegiato rispetto alle altre forme di iniziativa: al Senato, la commissione competente per materia deve iniziarne l'esame entro e non oltre un mese dall'assegnazione<sup>120</sup>; in entrambe le camere, non decadono al termine della legislatura nella quale sono presentate e all'inizio della successiva, vengono assegnate alla commissione competente per materia seguendo la procedura ordinaria<sup>121</sup>. Risultano essere marginali sia l'iniziativa legislativa dei Consigli regionali sia quella del CNEL. Di nuovo, l'iniziativa legislativa deve essere redatta in articoli ed accompagnata da una relazione illustrativa e un'analisi tecnico-finanziaria che ne indichi gli oneri<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> V. Regolamento Senato 76 bis comma 3; Regolamento Camera 79 comma 5

<sup>120</sup> Regolamento Camera art. 107 e Regolamento Senato art. 74

<sup>122</sup> A. Mannino, *Diritto Parlamentare*, 2010, Giuffrè Editore, Milano

In genere la struttura adottata circa l'articolazione della fase di iniziativa regionale ricalca quella dello Stato centrale. I singoli Statuti prevedono modelli molto simili anche se ognuno presenta delle particolarità legate soprattutto alle caratteristiche demografiche, economiche, sociali e culturali di ogni realtà territoriale. Anche nel contesto regionale, similmente a quanto avviene a livello nazionale, per iniziativa legislativa si intende un atto legislativo composto da articoli, a cui solitamente viene annessa una relazione descrittiva dei contenuti della proposta. Per quanto concerne la dicitura con cui tali atti vengono indicati, molto spesso viene utilizzato il termine pdl (proposta di legge) anche se vi sono delle differenziazioni a livello di ogni singola regione.

Gli Statuti individuano, ognuno con le proprie peculiarità, come titolari dell'iniziativa legislativa i membri del Consiglio, la Giunta, il corpo elettorale, le amministrazioni locali, il Consiglio delle autonomie locali (CAL) e una serie di organi statutari che variano a secondo della Regione in esame.

In linea di massima l'iniziativa legislativa regionale è esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio di progetti di legge redatti in articoli, accompagnati da una serie di relazioni, come quella illustrativa o quella contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto<sup>123</sup>. In aggiunta, alcuni Statuti prevedono la necessaria presenza anche di un'analisi tecnico-finanziaria (ATF)<sup>124</sup> che tuttavia per prassi ormai molto spesso viene elaborata anche nei contesti regionali, in cui non ne è prevista l'obbligatorietà. Di seguito la proposta di legge viene trasmessa dal Presidente del Consiglio alla competente Commissione assembleare, sulla base del contenuto prevalente.

---

<sup>123</sup> Statuto della Regione Umbria, art. 35

<sup>124</sup> Statuto della Regione Basilicata, art. 39, comma 2 “[...] accompagnati da una relazione illustrativa e da una relazione tecnico-finanziaria”

L'iniziativa della Giunta assorbe una parte consistente dell'attività legislativa regionale<sup>125</sup>, anche se mediamente non si raggiungono le percentuali del governo centrale che, come detto in precedenza, genera circa l'ottanta per cento delle norme approvate in una legislatura. Il disegno di legge dell'esecutivo regionale è deliberato collegialmente dalla Giunta<sup>126</sup> che approva la proposta a maggioranza dei propri membri<sup>127</sup>. Alcuni Statuti dispongono espressamente che la Giunta ha competenza esclusiva sull'iniziativa legislativa, in merito ad alcune materie di particolare rilevanza, come il bilancio, la legge finanziaria o le rendicontazioni economiche<sup>128</sup>. Alla proposta dell'esecutivo vengono allegati solitamente una serie di *dossier*: la relazione illustrativa che definisce gli obiettivi, la *ratio*, i fini e i contenuti della proposta; l'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) che consiste nella valutazione preventiva degli effetti di ipotesi di intervento normativo ricadenti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni, mediante la comparazione di opzioni alternative<sup>129</sup>; l'analisi tecnico-normativa (ATN), che verifica i parametri di costituzionalità, il rispetto delle norme comunitarie e internazionali, il rispetto delle competenze statali, l'osservanza delle disposizioni statutarie, il coordinamento con la disciplina regionale esistente e il rispetto delle competenze

---

<sup>125</sup> Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Dati della legislazione regionale - Appendice statistica al capitolo II*, in Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – volume terzo

<sup>126</sup> In alternativa lo Statuto della regione Lombardia prevede all'art. 34, comma 1 “L'iniziativa delle leggi regionali appartiene [...], al Presidente della Giunta regionale [...]”

<sup>127</sup> Come detto in precedenza, alcuni Statuti prevedono che in caso di parità prevalga la posizione espressa dal Presidente della Giunta

<sup>128</sup> Statuto della Regione Liguria, art. 45, comma 3 “*E' riservata alla Giunta regionale l'iniziativa legislativa relativa alle leggi di approvazione del bilancio e agli atti ad esse collegati.*”

<sup>129</sup> Senato della Repubblica – Ufficio valutazione impatto, l'analisi di impatto della regolamentazione, 2015, in panoramica sulla normativa vigente, disponibile online all'indirizzo [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/01\\_-\\_Airuna\\_panoramica\\_sulla\\_normativa\\_vigente.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/01_-_Airuna_panoramica_sulla_normativa_vigente.pdf)

attribuite alle autonomie territoriali; l'analisi tecnico-finanziaria (ATF), che quantifica e definisce i costi a carico del bilancio pubblico<sup>130</sup>.

In questa sede è utile effettuare un particolare riferimento alle esperienze maturate in ambito regionale sul fronte della qualità della regolamentazione. In particolare è importante approfondire la situazione normativa circa l'analisi d'impatto della regolazione (AIR). A partire dai primi anni duemila, l'AIR è stata sperimentata, contestualmente all'esperienza statale, anche a livello regionale. La promozione e la diffusione della *better regulation* da parte di organismi internazionali, come la Commissione europea e l'OECD, hanno spinto le Regioni ad aumentare la loro attenzione verso temi legati alla valutazione delle politiche. In particolare i Consigli si sono impegnati soprattutto nella fase di valutazione *ex-post*, tramite la previsione di clausole valutative, mentre alcune Giunte hanno strutturato un procedimento nell'elaborazione dall'AIR. Rispetto a questo secondo fattore sono state realizzate in diverse Regioni delle esperienze di analisi di impatto della regolamentazione che purtroppo non sempre hanno avviato un ciclo virtuoso di ripetizione e apprendimento. In genere l'oggetto dell'AIR è un articolato di legge oppure una bozza meno dettagliata di proposta, per il quale si elaborano una serie di opzioni di intervento alternative. L'efficacia di un'analisi *ex-ante* si misura sulla presenza e grado di accuratezza di una serie di punti<sup>131</sup>: il contesto e gli obiettivi dell'intervento di regolamentazione; le procedure di consultazione precedenti l'intervento; la valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero); le opzioni alternative all'intervento regolatorio; la giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e la valutazione degli eventuali oneri amministrativi e dell'impatto sulle piccole e medie imprese (PMI); l'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese; le modalità attuative dell'intervento di regolamentazione; il rispetto dei livelli minimi di regolazione europea<sup>132</sup>. Come detto in precedenza, i risultati ottenuti a livello territoriale circa

---

<sup>130</sup> Cfr Regolamento interno Consiglio della regione Emilia-Romagna, artt. 47-48

<sup>131</sup> Dir.P.C.M. 16 gennaio 2013.

<sup>132</sup> Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome, *Dieci anni di analisi di impatto della regolazione in Italia: a che punto siamo*, 2016, in Note per CAPIRe n. 13

l'implementazione delle analisi valutative possono essere molto discordanti, anche se il crescente dinamismo dimostra quanto le Regioni stiano prendendo sempre più sul serio la questione. D'altra parte, l'impatto di questi strumenti sembra tradursi raramente in conseguenze pratiche e questo evidenzia i limiti di una mancata collaborazione e apertura tra Consiglio, Giunta ma anche associazioni di categoria e società civile<sup>133</sup>. Tuttavia è importante sottolineare il recente impegno circa la definizione di una disciplina organica e strutturata dell'AIR, da parte di alcune regioni. È il caso della Liguria che ai sensi della l.r. 13/2011 e della Circolare in materia di processo legislativo regionale del Direttore Generale della Direzione Centrale Affari Legislativi e Legali prot. n. IN/2016/5490 del 22/03/2016, ha individuato l'AIR e l'ATN quali strumenti per la funzione di verifica preventiva circa l'opportunità di un nuovo intervento normativo al fine di valutarne i probabili effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese e sul funzionamento delle pubbliche amministrazioni. Nel 2019, nell'ambito dei disegni di legge inseriti nell'Agenda Normativa 2018-2019, hanno concluso l'iter approvativo quei disegni di legge individuati dal Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-Consiglio, per essere sottoposti in via sperimentale all' AIR. Per quanto riguarda le modalità di svolgimento dell'AIR, lo stesso Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-Consiglio ha elaborato, nel 2018, un'apposita scheda per lo svolgimento in via sperimentale dell'analisi. Anche la Toscana, che pur ha sostituito a partire dal 2010 l'AIR con la MOA (misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici), continua ad operare un articolato controllo preventivo sulla regolamentazione tramite il nucleo di competenze specializzate che, nel 2019, ha esaminato 67 provvedimenti ed effettuato 21 MOA *ex-ante*. La legge regionale delle Marche 16 febbraio 2015, n. 3 "Legge di innovazione e semplificazione amministrativa" prevede che le proposte di legge, oltre ad essere accompagnate da una relazione tecnico-finanziaria e da una relazione illustrativa debbano essere sottoposte anche ad Analisi tecnico normativa (ATN)<sup>134</sup> e ad Analisi di impatto della regolazione (AIR). La Giunta e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa hanno disciplinato, d'intesa, le modalità di redazione di queste analisi, prevedendo la costituzione di gruppi

---

<sup>133</sup> Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* – volume secondo

<sup>134</sup> Cfr Appendice a questo elaborato

di lavoro interdisciplinari. All'art. 2 dell'allegato A DGR 362/2019, è previsto inoltre che, all'inizio di ogni legislatura, la Giunta regionale approvi l'Agenda normativa, in cui sono individuati gli atti normativi da sottoporre all'AIR, in coerenza con le priorità definite dalle linee programmatiche di governo e degli atti programmatori regionali. Al fine di dare attuazione a queste complesse previsioni si è provveduto alla progettazione di un corso di formazione specialistico in cui è previsto un laboratorio formativo avente ad oggetto una proposta di legge su cui effettuare un'AIR e un'ATN, rivolto sia ai funzionari della Giunta sia ai funzionari del Consiglio<sup>135</sup>. Infine anche la Campania ha adottato, nel 2015, una disciplina organica in materia di Analisi di Impatto della Regolamentazione (descritta al paragrafo 3.3). Il Nucleo per il supporto e l'analisi della regolamentazione (NUSAR), istituito presso la Giunta regionale campana, con funzioni di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione ha certificato che ormai la quasi totalità dei disegni di legge di iniziativa della Giunta è corredata da relazione AIR<sup>136</sup>.

Tornando nuovamente al potere di iniziativa, gli Statuti riconoscono anche ai consiglieri questa prerogativa. Le proposte di legge presentate dai membri dell'assemblea legislativa sono uno dei maggiori strumenti di espressione della loro attività nei confronti del corpo elettorale, come del resto avviene nel contesto nazionale. Come per gli atti della Giunta, gli Statuti prevedono che i disegni di legge consiliari debbano essere redatti in articoli e accompagnati da una relazione illustrativa o altre analisi qualora previste, mentre per quanto riguarda l'elaborazione dei testi, i consiglieri si avvalgono degli uffici preposti. In alcune regioni determinate discipline, come l'iniziativa per gli atti interni al Consiglio, sono di competenza esclusiva dei consiglieri<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Camera dei Deputati, *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*, 2020

<sup>136</sup> S. Marci, *L'AIR nel 2017*, 2018, in *Esperienze* n. 33 – Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica, disponibile online all'indirizzo [www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/33.AIR\\_2017.\\_Relazione\\_alle\\_Camere.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/UVI/33.AIR_2017._Relazione_alle_Camere.pdf)

<sup>137</sup> Statuto della Regione Toscana, art. 23, comma 2

Parallelamente alle disposizioni costituzionali, anche gli Statuti regionali prevedono la partecipazione del corpo elettorale al procedimento legislativo tramite l'iniziativa popolare. Gli Statuti individuano il numero di firme necessarie a presentare una proposta all'attenzione del Presidente del Consiglio regionale, che solitamente varia dalle cinquemila alle diecimila. In genere non è ammessa l'iniziativa legislativa popolare in materie di bilancio o di modifica dello Statuto ma molte disposizioni statutarie prevedono garanzie particolari per questo tipo di proposte: restano spesso valide allo scadere della legislatura e impongono tempi di esame in Consiglio ben definiti<sup>138</sup>. In linea generale, le modalità di esercizio di questa prerogativa, come la raccolta e l'autenticazione delle firme necessarie a presentare una proposta di legge popolare, sono regolate dalle leggi regionali<sup>139</sup>. Inoltre gli Statuti individuano ulteriori soggetti titolari del diritto di iniziativa: i Consigli comunali (in un numero solitamente che va da tre a cinque o in alternativa al raggiungimento di un determinato numero di cittadini proporzionale agli abitanti della regione), i Consigli provinciali o, in alcuni casi, anche i comuni capoluogo di provincia<sup>140</sup> (solitamente adottano la delibera a maggioranza dei componenti dei Consigli stessi<sup>141</sup>) e il Consiglio delle autonomie locali (per quanto concerne le iniziative in materia di funzioni amministrative e organizzazione dei servizi pubblici). Infine gli Statuti possono indicare ulteriori istituzioni che hanno la possibilità di presentare proposte di legge, come il Comitato regionale dell'economia e del lavoro (CREL), le unioni dei comuni e le comunità montane nelle materie di loro competenza<sup>142</sup>.

Gli Statuti, per quanto attiene l'iniziativa, non solo individuano i soggetti od organi titolari ma possono anche definirne le modalità di proposta. Purtroppo, quest'ultimo aspetto ad oggi non è stato ancora sufficientemente approfondito dal legislatore regionale.

---

<sup>138</sup> Statuto della Regione Liguria, art. 7 comma 2 e comma 3

<sup>139</sup> Statuto regione marche, art 30 comma 2

<sup>140</sup> Statuto della Regione Veneto, art. 20, comma 2

<sup>141</sup> Statuto della regione Lazio, art. 37, comma 2

<sup>142</sup> Statuto della regione Lazio, art. 71

Si consideri, infatti, che una buona parte del disordine normativo che affligge il mondo delle fonti potrebbe essere eliminato da un'accorta disciplina proprio della fase iniziale dell'*iter* formativo delle leggi. In questa prospettiva è esemplificativo il ruolo ricoperto dagli organi di garanzia statutaria che hanno il potere di rinviare, dietro ricorso della minoranza consiliare (e di altri soggetti od organi, come il Consiglio delle Autonomie Locali), la legge al Consiglio per un nuovo esame in vista di un'eventuale riapprovazione con una maggioranza richiesta più elevata rispetto quella ordinaria. Lo Statuto, dunque, oltre all'indicazione dei soggetti titolari dell'iniziativa (la Giunta, i singoli consiglieri, gli elettori della Regione in un numero variabile a seconda delle Regioni stesse, i Consigli degli enti sub regionali, formazioni sociali, ecc.), può spingersi fino a definire la struttura degli atti d'iniziativa. A tal proposito, gli Statuti potrebbero, ad esempio, imporre una disciplina organica sulla motivazione dei progetti di legge (sotto forma di una relazione che ne illustri le finalità, ne dimostri la necessità, in mancanza di strumenti maggiormente adeguati al conseguimento del fine, ne attesti la compatibilità con fonti, quali le leggi quadro statali o atti di diritto esterno, ecc.) se non di tutti i progetti, almeno di alcuni, tipizzati in base all'organo proponente o in base alla materia regolata (bilancio, di programmazione economica, di attuazione delle direttive comunitarie, ecc.). Inoltre, si potrebbe prescrivere l'inammissibilità di atti d'iniziativa il cui articolato non presenti i caratteri di cui si reputi che esso debba, invece, essere necessariamente provvisto (per ciò che attiene al titolo, alla numerazione degli articoli, alla divisione in commi, ai rinvii tra le fonti, ovvero le regole del cosiddetto *drafting* normativo). Infine, la disciplina dell'iniziativa potrebbe spingersi fino al punto di imporre che nessun progetto di legge possa dar luogo a modifiche tacite di leggi preesistenti. In realtà nella legislazione vigente è frequente la previsione dell'obbligo dell'abrogazione espressa ma la previsione statutaria di tale vincolo renderebbe certa la materia a riguardo. Bisogna comunque sottolineare che molti Statuti già prevedono forme di regolazione particolari circa il potere di iniziativa: l'iniziativa popolare, come si è visto, non è consentita su alcune materie di particolare rilevanza mentre si hanno previsioni specifiche circa l'esclusività e obbligo di iniziativa, in alcuni ambiti come il bilancio, in capo alla Giunta<sup>143</sup>.

---

<sup>143</sup> T. Martines, *Lineamenti di diritto regionale*, 2019, Decima edizione, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano

## 2.2 L'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE: I POTERI CONOSCITIVI COME STRUMENTO DI PARTECIPAZIONE

A livello centrale il procedimento legislativo ordinario<sup>144</sup> è, in via generale, regolato dagli artt. cost. da 70 a 74 che, tra l'altro, prevedono una riserva per la normativa di dettaglio a favore dei regolamenti parlamentari. Vi sono poi una serie di disposizioni che regolano il cosiddetto procedimento legislativo straordinario<sup>145</sup>, che fa riferimento all'approvazione di particolari atti legislativi come le leggi costituzionali<sup>146</sup>, quelle di amnistia o indulto<sup>147</sup>, leggi di ratifica dei trattati internazionali<sup>148</sup>, leggi di intesa con le confessioni religiose<sup>149</sup>, leggi di conversione dei decreti-legge<sup>150</sup> e leggi delega<sup>151</sup>.

In riferimento al procedimento ordinario questo si articola in più momenti e può essere strutturato con diverse modalità. Generalmente le camere non sono obbligate ad esaminare i disegni di legge proposti in fase di iniziativa, tranne nel caso in cui questi siano disegni di legge “vincolati o doverosi”, come la legge di bilancio, che impongono al parlamento un'analisi obbligatoria del testo. Fatte salve queste particolarità, solitamente spetta ai presidenti di assemblea valutare la ricevibilità dei disegni di legge e trasmetterle alla commissione competente per materia o più commissioni in caso di

---

<sup>144</sup> Camera dei Deputati, *il cammino di una legge*, in [legislature.camera.it](http://legislature.camera.it), disponibile online all'indirizzo [www.legislature.camera.it/cost\\_reg\\_funz/671/672/documentotesto.asp#Iniziativa](http://www.legislature.camera.it/cost_reg_funz/671/672/documentotesto.asp#Iniziativa)

<sup>145</sup> R. Moretti e I. Lippolis, *diritto parlamentare*, 2011, Giuffrè Editore, Milano

<sup>146</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 138

<sup>147</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 79

<sup>148</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 80

<sup>149</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 7

<sup>150</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 77

<sup>151</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 76

materie trasversali. La prassi ha stabilito che finché il procedimento legislativo non si è esaurito, il soggetto che ha presentato il disegno di legge può esercitare il diritto di revoca o ritiro<sup>152</sup>.

L'esame in commissione generalmente avviene in sede referente. Spetta alla commissione elaborare il testo di legge che sarà poi discusso, modificato e votato in assemblea. Innanzitutto, la commissione deve svolgere un'adeguata fase istruttoria<sup>153</sup> in cui i parlamentari si avvalgono del parere del governo, delle pubbliche amministrazioni, di altre commissioni, dei funzionari parlamentari, dei rappresentanti dei gruppi di interesse e di esperti in materia circa l'opportunità di avviare il procedimento legislativo per un determinato ddl.

Data la natura di questo elaborato è opportuno approfondire gli strumenti conoscitivi attraverso i quali parlamentari possono acquisire informazioni. Le Commissioni sono quindi chiamate a valorizzare quanto più possibile il momento conoscitivo, acquisendo i dati e le informazioni necessarie all'esame del progetto di legge loro assegnato. Per far questo si avvalgono di una serie di poteri conoscitivi previsti dagli stessi regolamenti parlamentari. Si tratta di strumenti importanti attraverso i quali la società civile può partecipare al procedimento legislativo. Le indagini conoscitive hanno lo scopo di accertare e acquisire informazioni sulle materie di competenza della commissione che ne fa richiesta<sup>154</sup>. Questo strumento permette ai parlamentari di poter ascoltare, in una sede formale, soggetti estranei all'assemblea assicurando la massima trasparenza tramite la pubblicazione dei contenuti dell'incontro. In questa fase le Commissioni possono acquisire notizie, informazioni, documentazioni, nelle materie di loro competenza da parte di cittadini e di ogni gruppo di interesse, espressione della società organizzata. L'indagine conoscitiva assume particolare rilevanza nel momento della fase istruttoria, in quanto esprime un approfondimento circa la materia oggetto di regolazione attraverso un

---

<sup>152</sup> S. Zorzi, *Ritiro degli atti di iniziativa legislativa*, 1993, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. - 1993, n. 1-3, p. 168-173, disponibile online all'indirizzo [www.bpr.camera.it](http://www.bpr.camera.it)

<sup>153</sup> G. Marozza, *L'iter legislativo : l'esame preliminare*, 1968, In Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure, p. 325-378

<sup>154</sup> Regolamento Camera, art. 144; Regolamento Senato, art. 48

confronto diretto con tutti gli interessati. La procedura per le indagini conoscitive consiste in una deliberazione che autorizza l'indagine stessa, nella definizione di un programma e nell'autorizzazione da parte del Presidente dell'Assemblea<sup>155</sup>. Le audizioni<sup>156</sup>, al contrario, presentano una maggiore rigidità rispetto alle indagini conoscitive in quanto la loro attivazione è consentita esclusivamente nei confronti del governo e degli apparati amministrativi centrali. Inoltre, per quanto riguarda il resoconto delle audizioni non è prevista nessuna forma specifica di pubblicità, il che riduce sensibilmente la trasparenza. Va comunque sottolineato che di solito vengono seguite le consuete regole di elaborazione del resoconto degli altri strumenti conoscitivi. Tuttavia le audizioni, secondo la disciplina regolamentare, assumono rilevanza cruciale nei settori della programmazione economico-finanziaria, nelle politiche dell'Unione Europea e nel rapporto con gli organi ausiliari, come la Corte dei Conti, nel fornire i loro pareri alle camere. Un ulteriore strumento, molto utilizzato, tramite il quale soggetti esterni al circuito istituzionale possono essere ascoltati dal legislatore è quello delle audizioni informali. Questo genere di audizioni non trovano nessuna specifica disciplina nei regolamenti parlamentari e sono perciò regolate interamente dalla prassi. I soggetti interessati possono avvalersi di questa sede per spiegare alle Commissioni parlamentari la propria posizione su progetti di legge specifici o in generale su materie di competenza della Commissione<sup>157</sup>. Solitamente le audizioni informali vengono effettuate in sede di comitati interni alle commissioni, caratterizzati da un numero ristretto di parlamentari e deputati, per svolgere la fase di istruttoria o comunque per raccogliere informazioni utili. Una caratteristica importante da evidenziare circa le audizioni informali è l'assenza di pubblicità su quanto viene detto in questa sede. Questa mancanza è da ricondurre sia al loro carattere meramente ricognitivo, sia all'assenza di una specifica disciplina nei regolamenti interni. Questo fa sì che le audizioni informali si configurino come uno strumento duttile, in grado di coinvolgere i gruppi sociali interessati al procedimento

---

<sup>155</sup> V. Di Ciolo, *Procedimento Legislativo*, 1986, in Enciclopedia del Diritto Vol. XXXV, Milano, pag. 960

<sup>156</sup> Regolamento Camera, art. 143; Regolamento Senato, art. 47

<sup>157</sup> G. Letta, *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, 1986, n. 1

legislativo sacrificando contemporaneamente la trasparenza che dovrebbe caratterizzare il Parlamento<sup>158</sup>. Per quanto concerne le interrogazioni, queste si sostanziano in delle domande che ogni parlamentare può rivolgere ai componenti del governo. In genere una volta a settimana si riserva uno spazio dedicato al *question time*, in cui il governo, nella persona del ministro per i rapporti con il parlamento, risponde alle interrogazioni poste dai deputati e dai senatori. Gli argomenti sono i più disparati, ma sempre conosciuti preventivamente dal Governo. Quest'ultimo fattore, sommato al contenuto molto spesso carente delle domande e alla sistematica assenza del Premier, impedisce di suscitare nelle aule di Montecitorio o di Palazzo Madama quel clima teso e brillante che, invece, caratterizza il *question time* britannico, nonostante il regolamento ne preveda la diretta televisiva e strettissimi tempi prefissati per garantire un dialogo serrato tra gli interroganti<sup>159</sup>. Infine, i parlamentari godono di un ulteriore strumento conoscitivo: le interpellanze. Queste hanno luogo solo in assemblea data la natura prettamente politica e spesso si antepongono alle mozioni, uno degli strumenti di indirizzo politico. Gli obiettivi principali della raccolta di informazioni da parte dei componenti della commissione è valutare la necessità di intervento normativo, la coerenza con la costituzione, con il diritto UE, il rispetto delle competenze regionali, la fattibilità finanziaria ed, infine, l'opportunità politica<sup>160</sup>.

Fatte queste considerazioni si passa alla stesura del testo base e alla presentazione delle modifiche ad esso riferite, gli emendamenti. Viene poi richiesto il parere obbligatorio, ma non vincolante, circa la rilevazione di eventuali criticità, delle “commissioni filtro” (affari

---

<sup>158</sup> G. Moggi, *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, 2014, in L'Italia. Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano, disponibile online all'indirizzo [www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-tosi-ricerca-2014-2-2014/726-osf-2-2014-tosi-italia](http://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/speciali/speciale-tosi-ricerca-2014-2-2014/726-osf-2-2014-tosi-italia)

<sup>159</sup> N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, 2008, in amministrazione in cammino, disponibile online all'indirizzo [www.astridonline.it/static/upload/protected/Lupo/Lupo\\_AmmIncam.pdf](http://www.astridonline.it/static/upload/protected/Lupo/Lupo_AmmIncam.pdf)

<sup>160</sup> Presidenti di Camera e Senato, circolare sull'istruttoria legislativa in commissione, 10 gennaio 1997, disponibile online all'indirizzo [www.camera.it/leg18/116?circolare\\_presidente=4](http://www.camera.it/leg18/116?circolare_presidente=4)

costituzionali, politiche dell'UE, bilancio) che deve essere allegato ai documenti presentati in assemblea. Molto spesso al fine di evitare la nomina di più commissioni competenti sul medesimo ddl in caso di materie trasversali, ad alcune di queste viene conferita la possibilità di fornire parere “rinforzato”, simile a quello delle commissioni filtro, invece che partecipare direttamente al processo legislativo. I pareri contrari forniti dalle commissioni filtro devono essere evidenziati nell'emiciclo mentre le eventuali obiezioni sollevate dalla commissione bilancio diventano automaticamente emendamenti da votare in assemblea. Il procedimento in commissione referente si conclude con un voto sulla legittimità degli emendamenti presentati ed uno sul mandato del relatore a riferire in assemblea.

Una volta che il testo base e i relativi emendamenti giungono in emiciclo si apre una discussione generale. Questa fase molto spesso avviene in aule semi-deserte, ma nonostante ciò può concludersi con una votazione pregiudiziale. In tal caso s'interrompe il procedimento legislativo per ragioni di merito o costituzionalità, sospensive o di rinvio in commissione, in cui il procedimento ricomincia da capo ed è funzionale a raggiungere un migliore accordo politico in una sede più ristretta. Conclusa la fase della discussione generale si passa all'analisi degli articoli del testo base, degli emendamenti e dei sub-emendamenti, atti di modifica degli emendamenti stessi. Le tempistiche per la presentazione di emendamenti e dei sub-emendamenti sono definite dai regolamenti<sup>161</sup>. Spetta al Presidente il compito di controllarne in via preliminare l'ammissibilità<sup>162</sup>. Sono generalmente ritenuti inammissibili emendamenti privi di portata modificativa, delle opportune relazioni tecniche o che vertono su argomenti non trattati in commissione. Inoltre, come per gli emendamenti proposti in commissione, anche per tutti quelli proposti in assemblea viene richiesto il parere non vincolante delle commissioni filtro. In seguito, gli emendamenti vengono raggruppati e illustrati in base all'articolo di riferimento in modo tale da poter procedere alla votazione. Nell'ordine, vengono prima messi a votazione i sub-emendamenti interamente soppressivi, successivamente, si passa a quelli

---

<sup>161</sup> Regolamento Camera art. 86, Regolamento Senato 100

<sup>162</sup> Regolamento Camera art. art. 89, Regolamento Senato 97

parzialmente soppressivi, quindi, quelli modificativi ed infine quelli aggiuntivi<sup>163</sup>. Lo stesso criterio è utilizzato per il voto degli emendamenti. Per garantire il risultato coerente delle votazioni ed evitare fenomeni di ostruzionismo il Presidente d'assemblea può dichiarare assorbiti emendamenti incompatibili con votazioni precedenti. Rientra tra i poteri presidenziali modificare radicalmente l'ordine delle votazioni<sup>164</sup>, mettendo per primo al voto l'articolo del testo base in modo da inficiare, in caso di approvazione, tutti gli emendamenti a esso riferiti (tecnica del canguro). In genere, comunque, la votazione degli articoli segue quella degli emendamenti ed il risultato può sancire l'approvazione, la bocciatura, il ritorno in commissione per ulteriori approfondimenti o lo stralcio, tecnica che permette di separare gli articoli dal progetto di legge originario e costruire un nuovo disegno di legge autonomo dal primo. Dopo la votazione degli articoli, alla Camera, vengono discussi e votati gli ordini del giorno di istruzione al governo, mentre al Senato tale fase avviene prima della votazione degli articoli stessi<sup>165</sup>. Quindi segue la fase del coordinamento formale, ovvero modifiche formali atte a correggere errori, imperfezioni o contraddizioni. Da ultimo si procede con la votazione del progetto di legge nel suo complesso, preceduto dalle relative dichiarazioni di voto da parte dei gruppi parlamentari. Una volta concluso l'*iter* legislativo, in caso di approvazione, il testo viene trasmesso all'altro ramo del parlamento, avviando così la famosa staffetta parlamentare.

A questo normale procedimento possono sostituirsi quello della commissione in sede redigente e quello in sede deliberante o legislativa<sup>166</sup>. I progetti di legge in materia costituzionale, elettorale, di ratifica dei trattati internazionali, di conversione decreti-legge, di leggi rinviata dal PDR e di leggi europee sono escluse da queste due modalità. In generale, i regolamenti sanciscono che il procedimento in sede deliberante, che assorbe tutto l'*iter* legislativo, può essere richiesto fin dalle fasi iniziali, su proposta del Presidente

---

<sup>163</sup> Regolamento Camera art. art 87, Regolamento Senato 102

<sup>164</sup> Regolamento Camera art. art 85, Regolamento Senato 107

<sup>165</sup> V. Di Ciolo e L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2013, Giuffrè editore, Milano

<sup>166</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 72

d'assemblea<sup>167</sup>, o per successivo trasferimento da parte dell'assemblea, a seguito di un primo esame in sede referente, previo assenso del governo e delle commissioni filtro. Per quanto concerne la sede redigente, in linea di massima, all'aula è riservata la definizione dei criteri con cui viene formulato il testo base, la votazione degli articoli e la votazione sul progetto di legge nella sua integrità. Le modalità di svolgimento dei lavori in commissione devono corrispondere alle norme che regolano i lavori in assemblea<sup>168</sup>, imponendo, tra l'altro, anche la presenza del governo e della metà più uno dei componenti.

Nel contesto regionale, l'esame e l'approvazione dei progetti di legge sono disciplinati dai regolamenti consiliari e dai caratteri generali dagli Statuti. Le norme che disciplinano le fasi procedurali circa l'iter legislativo regionale sono per buona parte mutate dalle regole contenute nei regolamenti parlamentari. La Costituzione fissa all'art. 123, norme generali che impongono una procedura aggravata per le leggi statutarie<sup>169</sup>. In alcune regioni gli Statuti prevedono procedimenti legislativi straordinari che richiedono una maggioranza rinforzata per particolari materie<sup>170</sup>. In altri casi viene imposto l'iter di approvazione ordinario<sup>171</sup>, che si struttura sull'esame in commissione in sede referente e con l'approvazione finale in assemblea, escludendo qualsiasi altra forma procedurale. Altri Statuti impongono tempi di esame precisi per le iniziative legislative, avviate da particolari soggetti che godono di una calendarizzazione forzata nei lavori consiliari<sup>172</sup>.

---

<sup>167</sup> Regolamento Camera art. 92; Regolamento Senato, art. 35

<sup>168</sup> Regolamento Camera, art. 94; Regolamento Senato 41

<sup>169</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art.123 “[...] *lo Statuto Lo Statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi [...]*”

<sup>170</sup> Statuto della regione Umbria, art. 36 comma 4; Statuto della regione Abruzzo, art. 32 comma 3

<sup>171</sup> Statuto della regione Basilicata, art. 40 comma 5; Statuto della regione Piemonte, art. 45 comma 3

<sup>172</sup> Statuto della regione Calabria, art. 40 comma 2;

Gli Statuti, come detto, fissano in via di massima i criteri che regolano l'attività legislativa. In generale, nel procedimento ordinario le proposte di legge sono presentate al Presidente del Consiglio, che ne cura la distribuzione ai consiglieri e l'assegnazione alle Commissioni competenti per materia, le quali curano l'esame istruttorio in sede referente<sup>173</sup>. L'esame in Commissione si conclude con il voto e con la relazione all'Assemblea Legislativa che dopo aver dibattuto sulla proposta di legge, passa alla votazione articolo per articolo e all'approvazione finale<sup>174</sup>.

A differenza di quanto avviene a livello statale, non è possibile procedere all'approvazione dei progetti tramite sede legislativa. Infatti, le previsioni di cui si tratta nell'art. 72 comma tre della Cost. stabiliscono che non è suscettibile di applicazione fuori dall'ambito parlamentare, data la scarsa rappresentatività delle commissioni consiliari composte da un numero esiguo di individui. Tuttavia, parte della dottrina, alcuni Statuti e regolamenti consiliari ritengono legittimo introdurre questo procedimento anche in ambito regionale sollevando non pochi dubbi circa il rispetto del principio democratico<sup>175</sup>. In particolare, lo Statuto<sup>176</sup> e il regolamento consiliare<sup>177</sup> del Piemonte prevedono la possibilità di avviare la procedura in sede deliberante, seppur all'interno di un preciso e stringente quadro normativo che impone l'esclusione di alcune materie e la possibilità di riportare l'*iter* ad un procedimento ordinario. Il regolamento interno al Consiglio regionale lombardo<sup>178</sup> prevede similmente l'istituzione delle commissioni in sede

---

<sup>173</sup> Statuto della regione Marche, art. 31

<sup>174</sup> Statuto della regione Lombardia, art. 35 comma 1

<sup>175</sup> E. Griglio, *Il nuovo regolamento consiliare lombardo: la riscoperta del ruolo delle commissioni consiliari quale antidoto alla "crisi" delle assemblee elettive regionali?*, 2010, in Osservatoriosullefonti.it, fasc. n. 1, disponibile online all'indirizzo [www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/fasc-1-2010/347-6-elena-griglio/file](http://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/fasc-1-2010/347-6-elena-griglio/file)

<sup>176</sup> Statuto della regione Piemonte, art. 46

<sup>177</sup> Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte, art. 30

<sup>178</sup> Regolamento interno del Consiglio regionale della Lombardia, art. 40

deliberante ma ne esclude espressamente qualsiasi funzione legislativa a favore di quella amministrativo-regolamentare. Al contrario è unanimemente accettato che gli Statuti regionali possono contenere disposizioni circa la regolazione del procedimento legislativo in sede redigente<sup>179</sup>. In genere il Presidente del Consiglio, nei modi e nei limiti stabiliti dal Regolamento interno, può attribuire alla Commissione in sede redigente la discussione generale dei progetti di legge e l'approvazione dei singoli articoli, mentre la votazione finale è sempre riservata al Consiglio. In qualsiasi momento la Giunta o un numero variabile di consiglieri, che varia a seconda della regione, possono richiedere il ritorno al procedimento ordinario<sup>180</sup>. Inoltre gli Statuti prevedono una disciplina generale sulla procedura d'urgenza, la cui regolazione nel dettaglio viene comunque demandata ai regolamenti interni al Consiglio. L'attivazione di questo tipo di procedimento, che comporta una semplificazione dell'*iter* legislativo, deve essere motivato e può essere richiesto sia dal Presidente della Giunta<sup>181</sup> (qualora la proposta di legge in esame sia particolarmente rilevante o strategica per l'attuazione dell'indirizzo politico) che dai singoli consiglieri regionali<sup>182</sup>.

Come detto in precedenza l'*iter* legislativo ordinario prevede l'assegnazione, da parte del Presidente del Consiglio, di una proposta di legge alla commissione competente riunita in sede referente. Nel caso in cui un progetto di legge riguardi più materie o materie trasversali il Presidente del Consiglio, similmente a quanto avviene in Parlamento, può assegnare l'esame ad una commissione e chiedere il parere delle altre commissioni interessate. Inoltre, è possibile che il Presidente del Consiglio stabilisca la convocazione unita delle commissioni interessate, in modo da procedere alla delibera congiunta<sup>183</sup>. Le

---

<sup>179</sup> A. Di Capua, *Il procedimento legislativo nei nuovi Statuti*, 2008, in l'attuazione statutaria delle regioni, Giappichelli Editore, Torino

<sup>180</sup> Statuto della regione Liguria, art. 47

<sup>181</sup> Statuto della regione Campania, art.54 comma 4

<sup>182</sup> Statuto della regione Lazio, art. 38 comma 2

<sup>183</sup> Cfr Regolamento interno del Consiglio regionale d'Abruzzo, art. 61

commissioni vengono convocate dal loro presidente con un avviso rivolto a ciascun membro, entro termini previsti dai regolamenti consiliari. Per la validità delle sedute in commissione, i regolamenti impongono la presenza della maggioranza dei componenti, in modo da soddisfare il numero legale. Qualora due o più progetti sottoposti all'esame della commissione riguardino la stessa materia, la commissione redige un testo unificato o sceglie un testo base da esaminare<sup>184</sup>.

Prima della discussione, la commissione può procedere alla consultazione di sindacati, enti, associazioni, rappresentanti di organismi ed uffici privati e pubblici e, in generale, delle parti sociali interessate. Nell'esperienza regionale, audizioni e consultazioni si attuano prevalentemente all'interno della fase istruttoria, mentre l'indagine conoscitiva è per lo più intesa come un procedimento spesso separato e autonomo. Alcune regioni hanno previsto l'istituzione di albi generali delle associazioni interessate alla materia oggetto di discussione<sup>185</sup>, che consentono di partecipare al procedimento legislativo<sup>186</sup>. In genere, l'iniziativa delle consultazioni appartiene alle commissioni, e non al Consiglio. Accanto alle modalità tradizionali, che consentono ai consiglieri di definire tempi e modi delle consultazioni, esistono alcune disposizioni che conferiscono a soggetti esterni la facoltà di attivare strumenti di consultazione. Per quanto concerne il primo caso, è la commissione che valuta se la consultazione è da ritenersi utile. La commissione decide quali soggetti consultare, le modalità ed i termini della consultazione. In genere le osservazioni formulate sui progetti di legge in discussione, vengono inserite nella relazione di accompagnamento che la commissione trasmette all'assemblea. Fino ad oggi, le audizioni legislative sono state disciplinate in modo differente nelle varie regioni, prevedendo soluzioni diverse in base al grado di partecipazione della società civile alle

---

<sup>184</sup> M. Barletta, *Le commissioni permanenti dei Consigli regionali*, 2005, in *Diritto e diritti*, disponibile online all'indirizzo [www.diritto.it/archivio/1/20630.pdf](http://www.diritto.it/archivio/1/20630.pdf)

<sup>185</sup> Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna, art.42

<sup>186</sup> A. G. Arabia, *Le procedure informative esterne (o interne) al procedimento legislativo*, 2003, in *Rapporto sulla legislazione*, disponibile online all'indirizzo [www.issirfa.cnr.it/1-8-le-procedure-informative-esterne-o-interne-al-procedimento-legislativo-3a3.html](http://www.issirfa.cnr.it/1-8-le-procedure-informative-esterne-o-interne-al-procedimento-legislativo-3a3.html)

attività dei Consigli regionali<sup>187</sup>. In merito all'attivazione esterna di strumenti conoscitivi, vige l'obbligo per l'Ufficio di Presidenza della Commissione di esaminare le richieste di audizioni e di consultazione e di stabilire le forme più idonee per il loro svolgimento<sup>188</sup>. In aggiunta, la regione Emilia-Romagna ha previsto un ulteriore strumento di partecipazione al procedimento legislativo. In merito alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da un'istruttoria pubblica, nelle modalità e nei limiti imposti dallo Statuto e dalla legge. Questa consiste in un dibattito pubblico al quale possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini, che siano portatori di un interesse a carattere collettivo. Possono richiedere l'attivazione di questo strumento cinquemila elettori, ciascun Consiglio provinciale e i Consigli comunali. Il provvedimento finale farà menzione dei contenuti sviluppati in fase di istruttoria stessa<sup>189</sup>. L'istruttoria pubblica si rivela uno strumento partecipativo di estremo interesse. Le potenzialità deliberative sono molto elevate sia perché l'istruttoria può essere chiesta da soggetti esterni alla Regione sia perché essa obbliga l'organo legislativo a prendere in considerazione l'esito della consultazione pubblica. In generale attraverso le consultazioni non solo si realizza l'esigenza di partecipazione concreta dei cittadini all'attività regionale ed alla formazione degli atti regionali, ma tale attività consente ai consiglieri di ottenere informazioni più complete sulla materia in esame e, quindi, di recepire le istanze provenienti dalla società. Il collegamento tra forme di democrazia partecipativa e procedimento legislativo regionale rafforza la posizione del Consiglio nei confronti delle Giunte, sia per la possibilità di ricevere informazioni tecniche in maniera autonoma, sia per l'alto grado di legittimazione democratica che questi strumenti comportano<sup>190</sup>. Va sottolineato che nella

---

<sup>187</sup> E. Guarducci, *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, 2001, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, cit., vol. II, pag. 280 ss.

<sup>188</sup> Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania, art. 50

<sup>189</sup> Cfr. M. Carli, *Lo Statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, 2002, in regione Emilia-Romagna – affari istituzionali, disponibile online all'indirizzo [www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_1\\_2005/19-34%20carli.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2005/19-34%20carli.pdf)

<sup>190</sup> R. Bifulco, *L'apertura dei procedimenti legislativi regionali*, 2012, in quaderni regionali, volume 31, fascicolo 3

pratica molto spesso le consultazioni acquisiscono una valenza puramente tecnica in funzione dell'esercizio del potere legislativo, perdendo però la loro natura politica e conoscitiva. Questo ha portato ad una progressiva chiusura delle assemblee legislative verso la società civile favorendo di contro la centralità degli esecutivi. Molto probabilmente questa propensione è da attribuire alla debolezza istituzionale e partitica a livello regionale rispetto al contesto nazionale. Un cambiamento di impostazione consentirebbe ai Consigli di acquisire il ruolo di cerniera tra Giunta e società civile attraverso una nuova vitalità degli strumenti a disposizione. Tutto ciò permetterebbe di dare maggiore spazio alle necessità di partecipazione al processo decisionale pubblico. Questo assetto favorirebbe l'applicazione ordinaria di un procedimento condiviso, riducendo così le tensioni sociali e provocando un impatto delle politiche più incisivo<sup>191</sup>. Al fine di stimolare la qualità della normazione, che insieme al principio di partecipazione democratica risulta essere uno dei pilastri della *better regulation*, emerge l'ampia rilevanza assegnata alle clausole valutative introdotte nelle leggi regionali. Con clausola valutativa si vuole intendere uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (in primis all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge oltre che ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione. Inoltre tale strumento risulta funzionale a valutare le conseguenze pratiche per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale. Inoltre alcuni Consigli regionali hanno ritenuto utile prevedere che l'attività di controllo e valutazione, oltre ad essere innescata dalle clausole, possa essere avviata, nel corso della legislatura, in seguito alla richiesta di una singola Commissione o di una quota minima di consiglieri. Con l'adozione di strumenti di questo tipo, i consiglieri divengono essi stessi, al di fuori del processo legislativo, promotori e committenti di attività di controllo e valutazione<sup>192</sup>. Le clausole valutative, comunque, devono essere impiegate

---

<sup>191</sup> V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, 2013, Giappichelli Editore, Torino

<sup>192</sup> G. Martinico, *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, 2006, Il Mulino, Bologna

con estrema parsimonia, in quanto, ogni clausola valutativa comporta dei costi sia per i soggetti che sono chiamati a darvi risposta, sia per la stessa Assemblea, che deve attrezzarsi al suo interno per ricevere le informazioni generate dal processo valutativo. Senza questo investimento, il rischio è di non gestire in modo adeguato il ritorno di informazioni che la clausola dovrebbe produrre e renderla, di conseguenza, inutile<sup>193</sup>.

Dopo la fase di raccolta informazioni si procede con la discussione del progetto di legge che, generalmente, viene avviata dal Presidente di commissione. Può essere nominato relatore anche il consigliere che ha proposto il progetto, anche senza fare parte della commissione esaminatrice. Per quanto riguarda i progetti di legge di iniziativa popolare, essi sono illustrati da una delegazione dei proponenti, secondo le disposizioni dei regolamenti e degli Statuti. È importante sottolineare che la possibilità di intervento da parte di soggetti esterni al Consiglio è possibile solo in commissione. Nella fase della discussione, i gruppi politici esprimono la loro intenzione di voto sulla base della loro valutazione politica. In questa fase il testo base della proposta può subire alcune modifiche sulla scorta delle informazioni raccolte tramite gli strumenti conoscitivi e a seguito di accordi tra i partiti. I consiglieri hanno la facoltà di presentare emendamenti all'articolato della legge. Si procede quindi alla votazione finale che avviene in genere mediante scrutinio palese, al fine di trasmettere poi il testo all'assemblea. La commissione nomina un proprio relatore per la discussione in assemblea che può essere affiancato da un altro relatore nominato dalla minoranza, qualora il voto finale non abbia visto un consenso unanime<sup>194</sup>.

L'esame in aula ha quindi inizio con l'esposizione dei contenuti della proposta licenziata dalla commissione, da parte dei relatori di maggioranza e minoranza. Segue un dibattito sulle linee generali del testo, nel corso del quale si illustrano eventuali ordini del giorno,

---

<sup>193</sup> Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome, *Le clausole valutative nelle leggi regionali*, 2006, in Note per CAPIRe n. 11, disponibile online all'indirizzo [www.capiire.org/capiireinforma/note\\_per\\_capiire/nota112006.pdf](http://www.capiire.org/capiireinforma/note_per_capiire/nota112006.pdf)

<sup>194</sup> Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra stato, regioni e unione europea*, 2017-2018, disponibile online all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it)

che vengono discussi e votati, secondo le modalità previste dai regolamenti. Conclusa la discussione generale, l'aula può procedere all'esame dell'articolato, articolo per articolo, o in alternativa, il Consiglio può decidere di rinviare il testo alle commissioni affinché procedano ad un ulteriore e più approfondito esame. Anche nel contesto regionale è previsto il potere di stralcio degli articoli o dei commi ad essi riferiti, con modalità ed effetti simili al contesto nazionale. Nel corso del dibattito riguardo ogni singolo articolo è prevista la discussione ed il voto di eventuali emendamenti e sub-emendamenti. Come per il Parlamento, sono messi a votazione prima i sub-emendamenti e poi gli emendamenti nel seguente ordine: soppressivi, sostitutivi e infine aggiuntivi. Il Presidente del Consiglio ha la possibilità di dichiarare assorbiti o decaduti gli emendamenti in contrasto logico giuridico con votazioni precedenti. Nell'esercizio delle proprie funzioni il Presidente del Consiglio, inoltre, può esercitare poteri molto simili a quelli dei Presidenti di Camera e Senato, in particolar modo, per quanto concerne l'ordine della votazione. Quest'ultima ha la funzione di ridurre il rischio di ostruzionismo consiliare. La fase immediatamente successiva è quella delle dichiarazioni di voto da parte dei gruppi consiliari sul testo complessivo della proposta, così come modificato dai vari emendamenti. Quindi, il Presidente richiama l'attenzione su eventuali correzioni formali e sul coordinamento dei contenuti del testo e, da ultimo, l'aula può esprimere il voto finale sul testo dell'intera legge<sup>195</sup>.

In generale, i regolamenti interni delineano la citata procedura legislativa ordinaria fatti salvi alcuni elementi di dettaglio. Della sequenza descritta, solo il voto finale e il voto dell'articolato hanno carattere obbligatorio, mentre le altre fasi sono variamente attivabili a seconda della volontà e dell'interesse politico dei consiglieri e della Giunta. In conclusione, si può affermare che non esiste quindi un modello procedurale rigido. Le varie fasi possono legarsi secondo un'ampia gamma di combinazioni<sup>196</sup>.

---

<sup>195</sup> Cfr Regolamento interno Consiglio regionale della Toscana, capo XV "*procedimento legislativo*"

<sup>196</sup> A. Tonarelli, *il procedimento legislativo*, 2002, in Consiglio della regione Toscana - rapporto sulla legislazione, disponibile online all'indirizzo [www.consiglio.regione.toscana.it/upload/crt/rapporti\\_legislazione/2002/PARTE\\_I.pdf](http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/crt/rapporti_legislazione/2002/PARTE_I.pdf)

## 2.3 LA PRATICA DELLA DELEGIFICAZIONE: QUALI GARANZIE DI PARTECIPAZIONE?

La novella costituzionale del 1999 non chiarisce espressamente quale organo regionale sia il titolare del potere regolamentare (cfr paragrafo 1.3.2). Di conseguenza la disciplina sull'articolazione del sistema delle fonti viene demandata alle disposizioni contenute all'interno dei singoli Statuti regionali<sup>197</sup>. Le regioni prevedono modelli non sempre uniformi, ma in generale, la potestà regolativa viene conferita al potere esecutivo. Tuttavia, sono diverse le norme statutarie che prevedono la possibilità di adottare atti normativi di secondo livello anche per i Consigli regionali<sup>198</sup>. Secondo le previsioni costituzionali di cui all'art. 117, le materie di competenza regionali sono attribuibili al solo potere legislativo e di conseguenza, l'adozione di regolamenti indipendenti risulta illegittima. Questi ultimi sono atti volti a regolare totalmente una fattispecie giuridica in mancanza di una fonte di primo grado<sup>199</sup>. Tuttavia, molto spesso i Consigli regionali demandano la regolazione di determinate materia (che non devono rientrare nell'alveo delle materie coperte da riserva di legge)<sup>200</sup> alla Giunta, tramite una legge che individua nelle disposizioni contenute nei regolamenti la disciplina vincolante. Tale procedura prende il nome di delegificazione, che a livello regionale ricalca molto da vicino l'esperienza statale. Proprio sulla base della l. n. 400/88 che definisce le modalità e i limiti con cui il Parlamento devolve al governo la possibilità di regolare fattispecie giuridiche, il Consiglio regionale deve rispettare alcuni vincoli, ivi previsti. Infatti, la delega non può essere totale e la legge regionale deve prevedere una cornice normativa che delinei i principi cardine che dovranno ispirare l'operato del Giunta e che consentano al legislatore

---

<sup>197</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 313/2003

<sup>198</sup> Statuto della regione Marche, art. 35; Statuto della regione Calabria, art.43

<sup>199</sup> M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, 2019, il mulino, Bologna

<sup>200</sup> S. Bartole, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta nei nuovi statuti regionali*, 2007, in ISSiRFA, disponibile online all'indirizzo [www.issirfa.cnr.it/sergio-bartole-la-funzione-normativa-tra-consiglio-e-giunta-nei-nuovi-statuti-regionali-marzo-2007.html](http://www.issirfa.cnr.it/sergio-bartole-la-funzione-normativa-tra-consiglio-e-giunta-nei-nuovi-statuti-regionali-marzo-2007.html)

di operare attività di controllo<sup>201</sup>. Inoltre, solo le disposizioni di legge permettono alla disciplina dei regolamenti di sostituirsi alle norme che precedentemente regolavano la materia, in quanto secondo la gerarchia delle fonti un atto di secondo livello non è in grado di abrogare le previsioni di un atto primario<sup>202</sup>.

Gli Statuti regionali definiscono le modalità generali di approvazione dei regolamenti, demandando la disciplina di dettaglio alle disposizioni contenute nei regolamenti interni di Consiglio e Giunta. Alcune regioni prevedono che per tutti i regolamenti attuativi di leggi regionali<sup>203</sup>, sia richiesto il parere obbligatorio delle commissioni competenti, mentre, in altre realtà territoriali, tale vincolo viene imposto solo per specifiche materie<sup>204</sup>. In genere viene fissato un termine di trenta giorni entro i quali le commissioni devono fornire i loro pareri, al termine dei quali la Giunta può adottare formalmente l'atto. In caso di parere negativo da parte dell'organo legislativo, molte regioni prevedono un semplice obbligo di riesame da parte della Giunta senza ulteriori specificazioni. Al contrario, nel caso in cui sia l'organo di garanzia statutaria a esprimere parere negativo in merito alla compatibilità tra regolamento e Statuto, la Giunta è costretta a riesaminare l'atto e a procedere ad una nuova approvazione con una maggioranza rinforzata. In genere la disciplina sul potere di iniziativa dei regolamenti è scarna e poco definita. La Liguria individua genericamente la Giunta e i consiglieri come titolari del potere di proposta regolamentare<sup>205</sup> in merito ai regolamenti regionali. Questo implica un modello in cui il consigliere esercita il potere d'iniziativa, la Giunta accoglie e discute il progetto per poi adottarlo, e quindi il provvedimento torna in commissione per ricevere il parere della

---

<sup>201</sup> Consiglio regionale del Lazio – Ufficio legislativo, *Delegificazione*, in manuale del consigliere regionale, disponibile online all'indirizzo [www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/precedenti-legislature/binary/consiglio /consiglio\\_publicazioni/manuale\\_15\\_10.1224060568.pdf](http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/precedenti-legislature/binary/consiglio /consiglio_publicazioni/manuale_15_10.1224060568.pdf)

<sup>202</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 378/2004

<sup>203</sup> Statuto della regione Puglia, art. 44. Al medesimo articolo è prevista la possibilità per la Giunta di avvalersi del parere del Consiglio di Stato l'esercizio dell'attività regolamentare.

<sup>204</sup> Statuto della regione Piemonte, art.27

<sup>205</sup> Statuto della regione Liguria, art. 45

commissione. Infine, decorsi trenta giorni, la Giunta adotta in via ufficiale l'atto che viene emanato dal Presidente. Altra disposizione di particolare interesse, in materia di iniziativa, è quella contenuta nello Statuto dell'Emilia-Romagna<sup>206</sup>, che sembra formalizzare quella che di fatto è la competenza regolamentare degli assessori. Infatti, la disciplina statutaria prevede che il regolamento sia emanato dal Presidente, deliberato dalla Giunta ma proposto esclusivamente dall'assessore competente. Questo implica che seppur l'atto formalmente venga adottato dalla Giunta nella sua collegialità, nella sostanza la sua elaborazione e i suoi contenuti restano di competenza dei singoli assessori e della struttura tecnica a loro supporto<sup>207</sup>.

Sicuramente la Giunta e tutto l'apparato amministrativo che da essa dipende, sono in grado di rispondere più velocemente ai cambiamenti socio-economici provenienti dalla società civile. Grazie all'alta specializzazione tecnica e alle modalità con cui può adottare decisioni, gli esecutivi riescono a superare il limite della macchinosità del procedimento legislativo. La pratica della delegificazione non dovrebbe intendersi come un semplice rafforzamento della posizione degli esecutivi regionali nei confronti dei Consigli ma come un'opportunità per scardinare il modello del "centralismo legislativo" a favore di un più ampio uso delle fonti secondarie. Questo permetterebbe, all'interno di una cornice giuridica snella, ma ben definita, di aumentare la capacità di risposta delle istituzioni pubbliche nei confronti degli *input* provenienti dal contesto sociale. Contemporaneamente, potrebbe consentire agli organi legislativi una decongestione della loro attività normativa a favore di una migliore qualità delle leggi ed il recupero della loro funzione politica. Tuttavia bisogna sottolineare che le garanzie formali offerte dalla partecipazione in sede consiliare a soggetti esterni, non sono garantite anche dalla Giunta. Infatti, molto spesso i regolamenti interni degli esecutivi regionali prevedono solo generiche disposizioni circa la partecipazione ai lavori in Giunta da parte di associazioni, cittadini o esperti<sup>208</sup>. Questo fattore, sommato alle disposizioni dei regolamenti interni

---

<sup>206</sup> Statuto della regione Emilia-Romagna, art. 56

<sup>207</sup> F. Marzano, *I regolamenti regionali nei nuovi Statuti delle regioni ordinarie*, 2008, Giappichelli editore, Torino

<sup>208</sup> Regolamento interno della Giunta della regione Lazio, art. 12

che non prevedono la pubblicità per le sedute della Giunta, può creare dei problemi in merito al principio della trasparenza dell'azione amministrativa. Inoltre, si potrebbe ravvisare una lesione del principio democratico e di uguaglianza in merito all' ampio spazio di arbitrarietà concessa alla Giunta nell'individuare i soggetti partecipanti ai cosiddetti tavoli di lavoro tematici, strumenti molto utilizzati e di sicura rilevanza per la definizione delle politiche pubbliche. È quindi necessario un intervento normativo, che in vero è stato adottato in diverse regioni con risultati più o meno fortunati, che consenta di regolare tale aspetto del *policy making*<sup>209</sup>.

In merito a tale questione si inserisce un estratto dell'intervista ad Antonio Mastrovincenzo<sup>210</sup>, ex presidente dell'Assemblea Elettiva delle Marche:

**Quale giudizio esprime in merito alla ormai sempre più diffusa pratica della delegificazione?**

Attualmente sto esercitando il mandato da consigliere regionale che segue l'esperienza da Presidente dell'Assemblea legislativa delle Marche nella precedente legislatura. Posso comunque vantare anche una profonda conoscenza del funzionamento della Giunta in quanto per tredici anni ho ricoperto il ruolo di capo segreteria dell'assessorato al lavoro, alla formazione e all'istruzione. Essendo laureato in legge e specializzato in diritto del lavoro, sono stato chiamato nel 2002 a coordinare tale ufficio e quello che ho potuto vedere in questi anni è che la regolamentazione da parte della Giunta di alcuni processi e di percorsi è molto efficace e puntuale. È comunque evidente che il percorso consiliare garantisce sicuramente una migliore partecipazione di tutte le forze politiche che possono esprimere diversi punti di vista, contribuendo a migliorare la qualità della politica pubblica.

In generale la mia impressione è che in Giunta ci sono tecnici molto preparati per singole materie che vengono inquadrati all'interno dei relativi servizi o dipartimenti (a seconda di come è organizzato l'ente regione) mentre in Consiglio sono più competenti sull'aspetto del procedimento legislativo. Quindi, non sempre è sbagliato che la Giunta prenda provvedimenti specifici su determinate situazioni, perché presenta una maggiore

---

<sup>209</sup> M. Simoncini, *La delegificazione negli Statuti regionali*, 2008, Giappichelli editore, Torino

<sup>210</sup> Per l'intervista completa si rimanda al paragrafo 3.2.5

esperienza e un *know how* che sono sicuramente più consoni a dare risposte concrete in un determinato settore.

Certo, si possono fare tante leggi ma per entrare nello specifico di alcuni problemi è evidente che servono delle regolamentazioni più mirate e dirette che possono essere portate avanti solo dalla Giunta. Nel fare questo l'esecutivo regionale, attraverso i suoi uffici, deve garantire un'attività di concertazione, partecipazione e confronto con tutti gli *stakeholders* e le parti sociali. Attualmente però, stando alla mia esperienza, questi percorsi inclusivi di partecipazione sono in gran parte rimessi alla sensibilità degli amministratori e non ad una disciplina puntale in materia.

## CAPITOLO 3

### LE ESPERIENZE REGIONALI SULLA PARTECIPAZIONE

Per decisore pubblico si intende un qualsiasi soggetto responsabile della fase di elaborazione o adozione di una scelta a rilevanza collettiva. La classificazione e l'individuazione di chi può essere definito decisore pubblico varia a seconda del sistema di governo, della materia oggetto di esame, del livello territoriale delle istituzioni e dalla cultura politica della società di riferimento. In genere, la dottrina distingue sempre tra decisore formale, ovvero colui che in virtù della legittimazione ricevuta è deputato ad adottare una certa decisione, e decisore sostanziale, cioè colui che in virtù delle proprie conoscenze tecniche o dei propri interessi elabora materialmente la nuova disciplina. Già dalla primissima fase di elaborazione delle politiche pubbliche, *l'agenda setting*, il ruolo ricoperto dalle associazioni dei cittadini che condividono interessi comuni risulta essere determinante. Infatti, il numero di istanze che provengono dall'articolata struttura delle società moderne crea un sistema competitivo in cui solo alcuni problemi riescono a raggiungere l'attenzione del decisore pubblico<sup>211</sup>. Determinante quindi è il grado di organizzazione dei singoli gruppi, portatori di interessi diversi, alcune volte persino contrastanti, che consente loro di raggiungere il *policy maker* in modo più efficiente e rapido. In genere ci sono individui o gruppi che hanno maggiori possibilità di proporre la loro visione e posseggono maggiori risorse per farla accettare politicamente e socialmente. Molto spesso, la formazione dell'agenda politica non è determinata da parametri oggettivi ma bensì è cruciale la narrazione di un certo problema per definirne la sua priorità. È quindi del tutto evidente la necessità di un quadro normativo che consenta a tutti i portatori di istanze eterogenee di poter intervenire presso il decisore pubblico, sia nella fase di definizione dell'agenda, che nella fase di formulazione della politica stessa. L'attenzione della legge deve concentrarsi, per tanto, nella modalità di strutturazione di una politica pubblica. Infatti, la formulazione delle politiche avviene a seguito di continue interazioni tra burocrazie istituzionali, esperti, gruppi di interesse e *policy makers* che costituiscono una sorta di *policy sub-system* in cui le creazioni delle

---

<sup>211</sup> A. La Spina ed E. Espa, *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, 2011, Il Mulino, Bologna

disposizioni normative sono riservate agli esperti<sup>212</sup>. Queste pratiche possono essere più o meno trasparenti, come nel caso delle audizioni informali o delle indagini conoscitive, e possono avere un *framework* più o meno formalizzato. La giusta direzione sarebbe quella di prevedere una serie di disposizioni normative che consentano di legittimare queste interlocuzioni e che contemporaneamente le rendano duttili, dinamiche, aperte e fluide<sup>213</sup>.

Questa impostazione è alla base della cosiddetta *better regulation* i cui caratteri sono stati delineati a livello internazionale da alcune istituzioni come l'OECD, la Commissione Europea o il Consiglio d'Europa<sup>214</sup>. In particolare, l'organo esecutivo dell'Unione ha adottato una serie di pratiche volte a valutare le politiche e le iniziative legislative in modo trasparente, basandosi su elementi di prova e sull'opinione dei cittadini e delle parti interessate. Questa strategia intende favorire una regolamentazione mirata, che non vada oltre quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti e, allo stesso tempo, apporti benefici, riducendo al minimo i costi<sup>215</sup>. Al fine di raggiungere tali scopi la Commissione ha identificato una serie di azioni mirate. Innanzitutto, sono ritenute necessarie un'accurata pianificazione e un'analisi approfondita prima di proporre un nuovo atto legislativo o al momento di valutare se la sua attuazione dà i risultati attesi. In secondo luogo, viene migliorato e rafforzato il processo di partecipazione lungo l'intero ciclo di attività politica e legislativa. I cittadini e tutte le parti interessate possono esprimere pareri su tabelle di marcia dove la Commissione delinea nuove politiche e normative, valutazioni d'impatto in cui viene analizzato il possibile effetto economico, sociale o ambientale di una proposta, progetti di legge, controlli sull'adeguatezza riguardanti politiche e normative in vigore. In merito a questi aspetti è stato introdotto il programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT) che, attraverso l'apposita piattaforma, raccoglie

---

<sup>212</sup> M. Howlett e B. Cashore, *Conceptualizing Public Policy*, 2014, in *Comparative Policy Studies*

<sup>213</sup> H. T. Miller e T. Demir, *Handbook of Public Policy Analysis*, 2007, Routledge, Londra

<sup>214</sup> Consiglio d'Europa, *Partecipazione dei cittadini alle società democratiche - per una governance locale di qualità*, in tematiche, disponibile online all'indirizzo [www.coe.int/it/web/portal/local-and-regional-democracy](http://www.coe.int/it/web/portal/local-and-regional-democracy)

<sup>215</sup> OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 2019, OECD Publishing, Parigi

suggerimenti e raccomandazioni su come semplificare la legislazione. Allo stesso tempo, è stato istituito il Comitato per il controllo normativo, un gruppo composto da funzionari della Commissione ed esperti esterni con lo scopo di controllare la qualità di tutte le analisi d'impatto e delle principali valutazioni che contribuiscono al processo decisionale dell'UE. Centrale nella strategia della Commissione è la promozione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>216</sup>. A tale scopo risulta centrale la definizione del più appropriato livello d'intervento istituzionale per elaborare e attuare le politiche oltre che per valutare l'impatto finanziario e amministrativo della normativa proposta. Tutto questo significa realizzare politiche ambiziose nel modo più semplice e meno costoso possibile, evitando inutili oneri burocratici<sup>217</sup>. La volontà politica di migliorare la qualità dell'attività legislativa ed in generale delle politiche pubbliche deve essere trasversale e riguardare tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea. In particolar modo, il nostro Paese, data la sua conformazione multilivello, dovrebbe recepire a pieno il modello europeo in modo da stimolare, sia a livello centrale che regionale, il coinvolgimento dei cittadini, l'attendibilità delle valutazioni, l'efficacia delle politiche e più in generale migliorare le *performance* democratiche del sistema.

Quello che in questa sede è opportuno sottolineare sta nel fatto che gli strumenti partecipativi tipici della democrazia deliberativa mirano a migliorare il funzionamento delle democrazie rappresentative occidentali, senza però sostituirle<sup>218</sup>. Infatti il carattere partecipativo di alcuni processi decisionali ha lo scopo di consentire a tutti quelli che manifestano interesse di prendere parte alla deliberazione che comunque continua a rispondere alle logiche istituzionali definite dalle carte costituzionali odierne. Quindi,

---

<sup>216</sup> P. L. Petrillo, *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, 2015, in Quaderni costituzionali, fascicolo 3

<sup>217</sup> Commissione Europea, *Better regulation: why and how*, disponibile online all'indirizzo [ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en)

<sup>218</sup> P. Ginsborg, *La democrazia che non c'è*, 2006, Einaudi Editore, Torino. L'autore afferma fin da subito che il suo saggio ha uno scopo preciso: "la 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"

l'effetto ultimo della partecipazione non è quello di trasferire il potere decisionale in capo ai partecipanti, ma bensì di aumentare il tasso di legittimazione delle politiche stesse. In quest'ottica va evidenziata l'utilità che offre la democrazia deliberativa in fase di valutazione delle scelte legislative oltre che nella fase preparatoria delle decisioni pubbliche<sup>219</sup>. Bisogna comunque sottolineare che le forme di democrazia partecipativa non riescono a rispondere in maniera adeguata alla complessa articolazione delle società moderne, che al contrario trovano nel momento elettorale e nella regola della maggioranza gli unici strumenti atti a garantire un efficiente funzionamento. Inoltre se è vero che la partecipazione innalza il tasso di legittimazione delle scelte pubbliche, può anche essere considerata come indice di una capacità ridotta dei decisori pubblici di perseguire l'interesse generale<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> A. Mengozzi, *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa*, 2011, Istituzioni del federalismo, n. 2

<sup>220</sup> R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, 2009, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

### 3.1 STATUTI REGIONALI: GLI STRUMENTI DELLA PARTECIPAZIONE

In seno all'Assemblea Costituente si discusse animatamente circa il ruolo che dovesse assumere il Senato della Repubblica. Alcuni importanti personaggi di quel periodo, come La Pira e Mortati, proposero una camera alta che avesse lo scopo di rappresentare le formazioni sociali<sup>221</sup>. Tuttavia, tale impostazione non riuscì a raccogliere il necessario seguito e il Senato assunse una conformazione basata sul sistema del bicameralismo perfetto. Ad ogni modo in Costituzione venne previsto all'art. 99 l'istituzione del Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL), organo consultivo del Governo, delle Camere e delle Regioni che rappresenta ancora oggi un luogo di mediazione dove gli interessi dei lavoratori si confrontano con quelli delle imprese ma che, purtroppo, non è mai riuscito ad assumere un ruolo incisivo nelle dinamiche istituzionali del nostro Paese. Con la riforma del 2001 entrò a far parte della nostra Costituzione il principio della sussidiarietà orizzontale<sup>222</sup>, che impose alle istituzioni pubbliche di creare le condizioni necessarie per permettere al cittadino, in forma singola o associata, di partecipare e cooperare alla definizione dei contenuti degli interventi che incidono sulle realtà sociale. In sostanza questo principio afferma che la garanzia dell'interesse generale non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche ma riguarda anche l'azione dei cittadini. L'inclusione di nuovi soggetti derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale favorisce inoltre il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche che possono migliorare la capacità nel dare risposte più efficaci ai bisogni sociali<sup>223</sup>.

---

<sup>221</sup> E. Leopoldo, *Le norme sulle "formazioni sociali" nella Costituzione repubblicana*, 1992, in Studi in onore di G. Vignocchi, Modena.

<sup>222</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 118 “ [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.”

<sup>223</sup> G. Manfredi, *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, 2016, in Amministrazione in Cammino, disponibile online all'indirizzo [www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2016/12/Manfredi.pdf](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2016/12/Manfredi.pdf)

Gli Statuti regionali hanno recepito il dettame costituzionale attraverso una serie di disposizioni generali, che delineano l'indirizzo, le finalità e gli obiettivi dell'azione politica delle Regioni<sup>224</sup>. Questo ha permesso di inserire le formazioni sociali in una prospettiva di coinvolgimento e definizione delle politiche pubbliche al fine di migliorarne l'efficacia, l'efficienza e il perseguimento dell'interesse generale. Per una migliore applicazione dei meccanismi partecipativi vengono individuate norme volte a migliorare la trasparenza<sup>225</sup> e l'informazione<sup>226</sup>, anche tramite l'uso dei nuovi strumenti telematici<sup>227</sup>. Oltre a queste disposizioni di carattere programmatico, gli Statuti contemplano discipline specifiche circa l'individuazione di modalità operative che consentano l'effettiva partecipazione al processo di *policy making*.

Nel secondo capitolo del presente elaborato sono state descritte le previsioni in materia di iniziativa legislativa, analisi e valutazione delle politiche, fase istruttoria e, più in generale, tutte le forme di partecipazione al procedimento legislativo regionale.

Un ulteriore strumento individuato dagli Statuti è la petizione popolare, la quale consente agli individui, classificati a vario titolo a seconda dei contesti regionali<sup>228</sup>, di sollecitare gli organi competenti riguardo l'adozione di provvedimenti o di sollevare questioni di interesse territoriale secondo i limiti e le procedure stabilite nel dettaglio dalla legge o dai regolamenti interni. Circa la definizione dei destinatari di questa prerogativa, spesso rivolta genericamente a tutti gli individui, la dottrina non esprime pareri unanimi. Questo accade anche per la particolare delicatezza della questione<sup>229</sup>, specialmente in questo momento di forte evoluzione sociale dovuta ai notevoli flussi migratori. In alcuni casi

---

<sup>224</sup> Cfr Statuto della regione Lazio, artt. 6-7; Statuto della regione Puglia, artt. 1-8-11

<sup>225</sup> Cfr Statuto della regione Calabria, art. 5

<sup>226</sup> Cfr Statuto della regione Umbria, art. 21

<sup>227</sup> M. Picchi, *Modelli di "governance" regionale: i rapporti con la società civile*, 2006, il Mulino, Bologna

<sup>228</sup> Cfr Statuto della regione Umbria, art. 20; Statuto della regione Lombardia, art. 50; Statuto della regione Lazio, art. 65; Statuto della regione Piemonte, art. 85;

<sup>229</sup> R. De Mattei, *Contributi alla storia e alla teoria del Diritto di Petizione*, 1927, Zuccarello & Izzi, Catania, cit. 57 ss.

questo strumento, a seconda della materia a cui è rivolto, deve necessariamente essere indirizzato all'organo esecutivo o a quello legislativo<sup>230</sup>. In genere, gli obblighi a carico delle istituzioni regionali risultano essere poco stringenti e si traducono spesso in un semplice esame con relativa risposta al proponente<sup>231</sup>. Comunque il fatto che la petizione sia riconosciuta a livello statutario, dimostra l'importanza che il legislatore ha voluto attribuire a tale istituto. Inoltre la copiosa regolazione di dettaglio, tramite leggi o regolamenti interni, dimostra l'attualità e l'interesse che lo strumento riveste a livello regionale. La petizione non appare dunque essere obsoleta, ma continua ad avere una certa rilevanza regionale, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento statale che ormai la considera superata<sup>232</sup>. Nonostante la petizione non produca nel destinatario un obbligo giuridico a procedere, non significa che essa non possa contribuire a migliorare il carattere democratico degli apparati pubblici e a consentire così alla cittadinanza di rendersi pienamente attiva<sup>233</sup>.

Gli Statuti definiscono anche la disciplina fondamentale del referendum, mentre la normativa di dettaglio viene demandata al legislatore regionale il quale deve operare in armonia con la Costituzione. Il referendum è il più importante istituto di democrazia diretta, in quanto prevede l'intervento diretto del popolo nell'esercizio dell'indirizzo politico. In genere gli Statuti regionali prevedono due tipi di referendum, quello abrogativo e quello consultivo. Il primo ha per oggetto l'abrogazione totale o parziale di leggi regionali, di regolamenti e di provvedimenti amministrativi d'interesse generale della Regione. Le disposizioni statutarie definiscono le materie per le quali non è possibile attivare l'*iter* referendario, che generalmente comprendono le norme dello Statuto regionale, le leggi tributarie o di bilancio, i regolamenti interni agli organi regionali, leggi elettorali, leggi di esecuzioni della normativa europea, un quesito già dichiarato inammissibile dagli organi di competenza. Il referendum abrogativo viene indetto su richiesta di un numero di elettori che varia a seconda del peso demografico della regione

---

<sup>230</sup> Statuto della regione Liguria, art. 12

<sup>231</sup> E. Spagna Musso, *Note sul diritto di petizione*, 1957, Jovene Editore, Napoli, cit., 21

<sup>232</sup> F. Cossiga, *Diritto di petizione e diritti di libertà*, 1951, in Foro Padano

<sup>233</sup> C. Bertolino, *Il diritto di petizione negli Statuti regionali. Un istituto obsoleto o nuove ipotesi di sua utilizzazione?*, 2011, in federalismi.it

o di un determinato numero di Consigli provinciali o comunali che rappresentano un totale stabilito di elettori. Solitamente gli Statuti stabiliscono che la proposta soggetta a referendum è valida se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori e se è raggiunta la maggioranza dei voti espressi. La valutazione sull'ammissibilità delle proposte e il controllo sull'intero iter spettano usualmente ai vari organi di garanzia statutaria. Per quanto riguarda il referendum consultivo o territoriale<sup>234</sup>, è ammesso per l'istituzione di nuovi Comuni, la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni dei Comuni e su ogni questione di particolare interesse generale o locale. Si rimanda alle disposizioni statutarie e a quelle regionali il quorum richiesto, le modalità di delibera e il funzionamento dell'intero procedimento. Inoltre, sono previste anche altre forme di referendum consultivo che prevedono procedure molto differenziate nelle varie regioni<sup>235</sup>. Ad esempio, il potere di richiesta può essere affidato ai cittadini, ai Consigli regionali o alla Giunta mentre il quorum può variare sensibilmente. In genere, questi referendum hanno forte valenza politica più che giuridica e possono riguardare materie o questioni di interesse generale, iniziative legislative o atti normativi. La riforma costituzionale del 1999 all'art.123, ha introdotto un'ulteriore tipo di referendum denominato statutario. Questo viene indetto per l'approvazione o la modifica dello Statuto, quando ne facciano richiesta, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo Statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non viene approvato dalla maggioranza dei voti validi. Infine, lo Statuto della regione Lazio<sup>236</sup> prevede che i soggetti titolari del potere di promuovere il referendum abrogativo possano presentare al Presidente del Consiglio regionale una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum propositivo popolare. Nel Lazio, infatti, qualora l'assemblea non deliberi in ordine alla proposta di legge da sottoporre al referendum propositivo entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il referendum propositivo popolare sulla proposta stessa. Se l'esito del referendum è favorevole, la conseguenza non è l'approvazione della proposta, ma solo

---

<sup>234</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, art. 133

<sup>235</sup> M. Picchi, *Modelli di "governance" regionale: i referendum*, 2006, Il Mulino, Bologna

<sup>236</sup> Nuovo Statuto della regione Lazio, art. 62

un vincolo al Consiglio che è tenuto ad esaminarla<sup>237</sup>. Ad una prima analisi sembra chiaro che i nuovi Statuti non si siano allontanati di molto dall'impostazione pre-riforma, nel senso di considerare marginale il ruolo dei referendum regionali nel quadro della dinamica politico-istituzionale. Questo emerge dal numero di vincoli che sussistono nell'esercizio del referendum abrogativo, dalla limitata capacità di iniziativa popolare per i referendum consultivi e gli incerti esiti di questa forma referendaria. In generale, considerati i potenziali poteri di disciplina statutaria in materia, si può parlare di un'occasione persa per il potenziamento e lo sviluppo degli strumenti referendari da parte dei legislatori regionali. Tuttavia, è opportuno tenere a mente che in un contesto politico fortemente frammentato come quello italiano, i referendum regionali potrebbero essere usati in modo improprio da formazioni partitiche per stimolare l'opinione pubblica a manifestare volontà di natura politica che esulano da questioni di competenza degli organi regionali<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> C. Faval, *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d'Aosta*, 2014, in *Il Piemonte delle Autonomie*, disponibile online all'indirizzo [piemonteautonomie.cr.piemonte.it /cms/images/pdf/numero2\\_2017/faval.pdf](http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it/cms/images/pdf/numero2_2017/faval.pdf)

<sup>238</sup> F. Pastore, *Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, 2009, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

### 3.2 ANALISI E VALUTAZIONI DELLE NORMATIVE REGIONALI SULLA PARTECIPAZIONE

Numerose sono le Regioni che in vari modi introducono nelle proprie legislazioni di settore normative che rimandano al principio della partecipazione, comunque già presente in tutti gli Statuti oltre che nel quadro normativo europeo e nazionale. Spesso, la partecipazione è concepita come semplificazione del processo amministrativo e legata al principio della trasparenza. In alcuni contesti regionali per partecipazione si intende la semplice consultazione mediante le forme classiche del procedimento legislativo o tramite l'iniziativa referendaria e il diritto di petizione.

Ad oggi sono cinque le regioni che prevedono una puntuale regolamentazione della partecipazione. Alla Toscana e all'Emilia-Romagna, le due regioni con la più consolidata tradizione in materia, si sono aggiunte nel 2010 l'Umbria, nel 2017 la Puglia ed infine nel 2020 la regione Marche. Pur presentando differenze nella loro struttura, le varie leggi regionali presentano scopi e obiettivi comuni: aumento della qualità democratica delle politiche pubbliche; innovazione sociale e istituzionale; diffusione della cittadinanza e della partecipazione attiva; diffusione della cultura partecipativa e di impegno civico; diffusione dei saperi e delle competenze presenti nella società; promozione della parità di genere; sostegno alla partecipazione attiva dei giovani e delle categorie deboli; emersione degli interessi diffusi e sottorappresentati; condivisione di *know how* tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati; riduzione di ostacoli, ritardi e conflitto sociale<sup>239</sup>.

---

<sup>239</sup> F. Paron, *Uno sguardo d'insieme*, 2020, in Relazione sulla partecipazione e programma delle attività della Giunta regionale sessione annuale della partecipazione 2020, disponibile online all'indirizzo [www.osservatoriopartecipazione.it/common/media/relazioni/Relazione%20Part%202020.pdf](http://www.osservatoriopartecipazione.it/common/media/relazioni/Relazione%20Part%202020.pdf)

### 3.2.1 LA REGIONE TOSCANA

Il percorso di discussione di una legge regionale sulla partecipazione è iniziato nel 2006 con numerosi incontri in diverse città toscane, i cosiddetti *Town Meeting*, con lo scopo di illustrare alla cittadinanza le varie esperienze di democrazia partecipativa in varie parti del mondo. Questi incontri erano finalizzati ad introdurre in maniera graduale, ma incisiva, il tema della partecipazione nella cultura popolare al fine di preparare al meglio le condizioni sociali in cui far intervenire una normativa in questo ambito. A seguito del grande successo di queste iniziative, che hanno coinvolto migliaia di toscani, nel 2007 è iniziata la vera e propria elaborazione di un documento preliminare presentato poi in assemblea. Questo ha permesso di avviare l'*iter* formale in cui le istituzioni regionali hanno potuto confrontarsi con quelle locali e con i rappresentanti delle parti sociali. Allo stesso tempo sono state promosse iniziative di formazione rivolte ai funzionari pubblici in modo da avvicinare gli amministratori al tema della partecipazione per spiegare loro il ruolo cruciale che ricoprono. Nel luglio del 2007 la Giunta trasmette la proposta di legge al Consiglio regionale, che dopo alcuni mesi di dibattito approva la l.r. 69/2007 “Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”<sup>240</sup>.

La Toscana è stata la prima regione italiana a dotarsi di una legge regionale sulla partecipazione riconducibile ai principi della democrazia deliberativa, in cui il coinvolgimento dei soggetti avviene all'interno del processo decisionale tradizionale, senza tuttavia sostituirlo con uno alternativo. Infatti, non è previsto che gli esiti del processo partecipativo siano vincolanti per il decisore pubblico, ma allo stesso tempo fanno emergere una responsabilità politica diretta in caso di mancato accoglimento delle istanze presentate nel processo partecipativo<sup>241</sup>.

---

<sup>240</sup> Regione Toscana, *Il percorso di costruzione della legge sulla partecipazione*, in diritti e partecipazione, disponibile online all'indirizzo [www.regione.toscana.it/-/il-percorso-di-costruzione-della-legge-sulla-partecipazione](http://www.regione.toscana.it/-/il-percorso-di-costruzione-della-legge-sulla-partecipazione)

<sup>241</sup> A. Fragai, *Perché una legge sulla partecipazione?*, 2009, in Ogni pezzo è importante. Partecipare, discutere, costruire insieme le decisioni Guida all'applicazione della Legge regionale per la partecipazione dei cittadini l.r. n. 69/2007 – Direzione generale della Presidenza regionale, disponibile online all'indirizzo

La legge identifica come strumento di partecipazione, all'articolo 7, il dibattito pubblico per grandi interventi o questioni di rilevante impatto per la vita dell'intera comunità come ambiente, società o economia (articolo 8). Questa disciplina è in gran parte mutata dall'istituto giuridico francese del *débat public* e si configura come un'articolata discussione sulle modalità di realizzazione di interventi pubblici strategici, senza tuttavia ricomprendere nella discussione l'opportunità stessa della politica in esame.

Altro strumento previsto dalla normativa è il sostegno ai processi partecipativi. Questo si traduce in un supporto finanziario, metodologico e informativo ai processi partecipativi di dimensione locale (articolo 14). La disciplina non specifica nel dettaglio i metodi applicabili rinviando alle consolidate *best practices* locali la definizione delle migliori modalità di partecipazione (bilanci partecipati, programmazione condivisa in materia ambientale, dibattito pubblico su scala locale, ecc...). La valorizzazione delle esperienze territoriali passa anche attraverso una serie di modifiche volte ad uniformare le leggi regionali esistenti, che spesso prevedevano già in maniera disorganica momenti di partecipazione<sup>242</sup>.

La gestione amministrativa di questi istituti partecipativi viene demandata all'Autorità regionale per la partecipazione, un organo monocratico nominato dal Consiglio regionale, che opera sul modello delle autorità indipendenti in quanto non risponde agli indirizzi politici della maggioranza di governo. L'articolo 5 conferisce a questa Autorità i poteri di ammissione e valutazione dei progetti partecipativi, il loro controllo, l'elaborazione di orientamenti univoci basati sulla prassi e la gestione diretta del procedimento partecipativo nel caso di dibattito pubblico. Ha sede presso il Consiglio e riceve da questo congiuntamente all'esecutivo regionale (secondo l'intesa sottoscritta dai due organi nel 2008) la dotazione di mezzi e personale necessaria per il funzionamento (articolo 6).

Gli articoli otto e quattordici identificano i titolari della facoltà di avvio di un processo partecipativo: i residenti, secondo varie percentuali calcolate sulla base del tipo di procedimento e delle dimensioni del territorio; gli enti territoriali coinvolti; gli istituti

---

[www.regione.toscana.it/documents/10180/1392241/Guida+legge+69+2007+sulla+partecipazione/926a7fe8-0499-48c9-b8a8-496ecc360354](http://www.regione.toscana.it/documents/10180/1392241/Guida+legge+69+2007+sulla+partecipazione/926a7fe8-0499-48c9-b8a8-496ecc360354)

<sup>242</sup> M. Ciancaglini, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, 2012, in *La democrazia partecipativa nelle regioni*, disponibile online all'indirizzo [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)

scolastici; tutti i soggetti che promuovono o contribuiscono a realizzare la politica pubblica sottoposta a discussione. La possibilità di intervenire in un procedimento partecipativo viene disciplinata all'articolo 2 e prevede che sono titolari di tale prerogativa tutte le persone 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". Alle formazioni sociali è riservata la sola possibilità di agevolare la raccolta delle sottoscrizioni necessarie per presentare le istanze.

Come accennato precedentemente, l'esito della discussione ha un valore puramente istruttorio in quanto l'amministrazione ha il semplice obbligo di tener conto dell'esito dell'*iter* partecipativo. Tuttavia gli enti pubblici sono tenuti a sospendere il procedimento decisionale una volta avviato il processo partecipativo (articoli 9 e 18).

Dall'autunno 2008, prima vera concreta attuazione delle previsioni di legge, fino alla primavera del 2013 sono stati finanziati 116 processi partecipativi su temi diversi. Si presume che abbiano preso parte direttamente a tali procedimenti oltre 10.000 persone, che si sommano a tutti coloro che sono intervenuti in maniera indiretta per un totale di 80.000 individui<sup>243</sup>. Tuttavia, si riscontrano anche numerose criticità di natura organizzativa soprattutto a causa delle scarse risorse umane ed economiche indirizzate all'Autorità regionale per la partecipazione<sup>244</sup>.

La l. r. 69/2007 è stata sottoposta a un processo di valutazione e analisi delle esperienze realizzate che ha portato all'emanazione di una nuova norma, la l. r. 46/2013 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". La nuova legge in generale ricalca il contenuto e gli obiettivi della norma precedente, ma introduce delle correzioni con lo scopo di semplificare l'avvio delle procedure partecipative favorendo così il processo partecipativo. Ad esempio, si

---

<sup>243</sup> Dipartimento della funzione pubblica-Formez, *Strumenti normativi per la partecipazione*, 2015, in Progetto PerformancePA, disponibile online all'indirizzo [www.egov.formez.it/sites/all/files/partecipazione\\_-\\_strumenti\\_normativi\\_per\\_la\\_partecipazione\\_civica.pdf](http://www.egov.formez.it/sites/all/files/partecipazione_-_strumenti_normativi_per_la_partecipazione_civica.pdf)

<sup>244</sup> Autorità regionale per la partecipazione, *Rapporto annuale*, 2010, in [www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx](http://www.consiglio.regione.toscana.it/partecipazione/default.aspx)

denotano sostanziali modifiche all'istituto del dibattito pubblico e alla struttura della Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione<sup>245</sup>.

L'articolo 1 descrive gli obiettivi delle nuove disposizioni che riflettono quelli della l. r. 69/2007: rafforzare e rinnovare la democrazia partecipativa con strumenti, processi e pratiche di democrazia partecipativa; trasformare la partecipazione in forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione; migliorare la qualità delle politiche pubbliche; stimolare la coesione sociale attraverso la cultura della partecipazione e dell'impegno civico; utilizzare efficacemente le nuove tecnologie come strumenti al servizio della democrazia deliberativa; contribuire alla parità di genere; favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione degli interessi diffusi o poco rappresentati; promuovere la diffusione delle esperienze di partecipazione e delle *best practices* locali.

L'articolo 2, in linea con i principi di inclusione e partecipazione, riconosce come titolari dei procedimenti deliberativi tutti gli individui che risiedono nel territorio regionale e a coloro che vi lavorano, studiano o soggiornano.

La legge, così come la precedente, si articola fondamentalmente in due tipologie di strumenti partecipativi: il dibattito pubblico regionale e i progetti deliberativi locali.

Il dibattito pubblico sui grandi interventi si è rivelato l'istituto più deludente della l. r. 69/2007 e per questo ha subito importanti innovazioni. Il nuovo dibattito pubblico regionale ha per oggetto "opere, progetti o interventi che assumono una particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, territoriale, paesaggistica, sociale, culturale ed economica" e "si svolge, di norma, nelle fasi preliminari di elaborazione di un progetto, o di un'opera o di un intervento, quando tutte le diverse opzioni sono ancora possibili; esso può svolgersi anche in fasi successive ma comunque non oltre l'avvio della progettazione definitiva" (articolo 7). Vengono esclusi da questo strumento i casi afferenti a un referendum consultivo (articolo 25) e, di contro, non possono essere sottoposti a referendum consultivo, prima di sei mesi, le questioni già

---

<sup>245</sup> Università del Piemonte Orientale – digspes, *Dibattito Pubblico e Partecipazione: Le novità della Legge Regionale toscana N. 46/2013*, disponibile online all'indirizzo [www.digspes.uniupo.it/sites/default/files/elfinder\\_library/file/DRASD/](http://www.digspes.uniupo.it/sites/default/files/elfinder_library/file/DRASD/)

discusse in un dibattito pubblico<sup>246</sup>. La totale mancanza di dibattiti pubblici durante il quinquennio 2007-2013 ha costretto il legislatore ad intervenire sull'individuazione dei titolari dell'iniziativa: l'articolo 8 indica la Giunta, il Consiglio regionale, gli enti locali territorialmente interessati, i soggetti interessati a vario titolo e un numero di individui con più di sedici anni pari ad almeno lo 0,1% della popolazione dell'intera regione. Il medesimo articolo prevede, sulla base della rilevanza economica degli investimenti, che il dibattito pubblico sia obbligatorio o che l'avvio della procedura sia rimesso alla valutazione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione. Inoltre, restano esclusi da questa procedura tutte le fattispecie elencate nel comma quattro. La legge definisce precisamente le tempistiche del procedimento: l'Autorità regionale per la partecipazione, entro trenta giorni dalla ricezione di avvio di procedura partecipativa, convoca un dibattito pubblico, che non può durare oltre i novanta giorni (prorogabili di ulteriori trenta giorni). L'Autorità definisce anche le modalità e gli strumenti del dibattito, che devono assicurare massima informazione e partecipazione oltre che garantire l'imparzialità, la parità di trattamento e l'uguaglianza. L'articolo 11 stabilisce che con l'atto di convocazione del dibattito pubblico viene nominato un responsabile dell'intero procedimento con il potere di sospendere l'adozione e l'attuazione di atti della Regione che possono pregiudicare l'esito del dibattito. Secondo l'articolo 12, al termine del dibattito il responsabile incaricato consegna all'Autorità un rapporto che "riferisce i contenuti e i risultati del dibattito pubblico, evidenziando tutti gli argomenti sostenuti e le proposte conclusive cui ha dato luogo". A questo punto il soggetto titolare della realizzazione dell'opera oggetto di dibattito, con motivate ragioni, può scegliere se "a) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; b) proporre modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico", come disposto dall' art. 12 comma 3<sup>247</sup>.

Per quanto riguarda i progetti deliberativi locali, l'esperienza della l.r. 69/2007 ha mostrato dei buoni risultati tanto che le previsioni contenute nella normativa del 2013

---

<sup>246</sup> l. r. Toscana n. 62/2007 "*Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto.*", art. 46, comma 1, lettera c

<sup>247</sup> N. Vizioli, *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, 2014, in *Revista catalana de dret públic* núm. 48, p. 187-205,

tendono a riproporre questo modello. L'articolo 14 stabilisce che il sostegno fornito dalle istituzioni regionali a progetti partecipativi può essere finanziario, metodologico, logistico ed organizzativo. La domanda può essere presentata direttamente da una percentuale di residenti di un certo ambito territoriale o da associazioni e comitati che li rappresenti. Inoltre, gli enti locali possono presentare progetti (purché abbiano sottoscritto un protocollo di intesa con la Regione), le imprese e gli istituti scolastici a cui è riservata, secondo l'articolo 19, una parte del totale dei finanziamenti data la natura prettamente educativa delle proposte. Le domande, ai fini dell'ammissibilità, devono contenere una serie di elementi imprescindibili (articolo 14). Devono essere definiti con precisione l'oggetto, i tempi di svolgimento, le risorse necessarie e le modalità di svolgimento. L'articolo 16, inoltre, determina che nel caso in cui il procedimento sia promosso dagli enti locali, la domanda deve contenere ulteriori requisiti che impegnano le amministrazioni territoriali "a tenere conto dei risultati dei processi partecipativi o comunque a motivarne pubblicamente ed in modo puntuale il mancato o parziale accoglimento". Secondo l'articolo 14, l'Autorità regionale per la partecipazione valuta l'ammissibilità dei progetti presentati sulla base della rilevanza dell'oggetto in questione, dei costi del procedimento, degli effetti sulla comunità locale e sulla coesione sociale, dell'impatto sul rapporto cittadini-istituzioni e sulla crescita e diffusione di una cultura della partecipazione. L'articolo 17 descrive i criteri generali di priorità, sulle materie di maggiore interesse sociale fissate dalla regione, che garantiscono una via preferenziale in sede di valutazione. L'autorità, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, stabilisce se un progetto può essere ammesso. Inoltre, è titolare della facoltà di richiedere alcune modifiche alla proposta stessa (articolo 18).

Come si è potuto notare nelle righe precedenti, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione ricopre un ruolo centrale in entrambe le forme di procedimento partecipativo. Gli articoli 3 e 6 definiscono la nuova struttura dell'organo di garanzia che, da monocratico, diviene collegiale ed è composto da tre membri a cui si aggiunge il garante regionale della comunicazione<sup>248</sup>.

È importante evidenziare che la legge presta particolare attenzione all'uso delle tecnologie digitali per l'informazione e la comunicazione, essenziali per garantire una

---

<sup>248</sup> l. r. Toscana n. 1/2005 "Norme per il governo del territorio."

maggior partecipazione (articolo 22). Inoltre l'articolo 21, sulla base dell'esperienza della precedente normativa, dedica specifiche risorse alla formazione degli amministratori, dipendenti pubblici e cittadini, con l'intento di promuovere una cultura della partecipazione sia all'interno delle istituzioni pubbliche che nella società<sup>249</sup>.

Dalla valutazione effettuata tra il 2017 e il 2018 sullo stato di avanzamento della legge toscana 46/2013 sono emersi una serie di dati che forniscono spunti di riflessione che, attualmente, vengono discussi in sede istituzionale, in vista di un'eventuale integrazione della disciplina vigente. Il rapporto mette in luce che il profilo dei partecipanti ai processi partecipativi svolti in Toscana sono principalmente uomini, italiani (92%), over 40, con un alto livello di istruzione (54%). Emerge inoltre che, molto spesso, i partecipanti sono individui già attivi a livello di partecipazione, in quanto appartenenti ad associazioni o ad organizzazioni presenti e radicate da tempo nella società civile<sup>250</sup>. Per quanto riguarda le risorse finanziarie messe a disposizione, si è passati dai circa 700.000 euro stanziati ogni anno con la l.r. 69/2007 ai circa 350.000 erogati ogni dodici mesi dal 2014. Nonostante il dimezzamento delle dotazioni economiche, le candidature restano molto alte: dai 116 processi finanziati con la normativa del 2007, ad oggi sono 108 i progetti finanziati con la 46/2013. Oltre la necessità di ampliare la platea di coloro che prendono parte ai processi di partecipazione e l'inadeguatezza dei finanziamenti regionali sono emerse ulteriori criticità. Risultano necessari interventi normativi tramite regolamenti attuativi che consentano di rendere più fluido l'*iter* procedurale. Questo infatti dovrebbe essere esteso ad un numero maggiore di soggetti soprattutto nei processi partecipativi locali. Le nuove tecnologie dovrebbero essere maggiormente usate nei procedimenti partecipativi, stimolando anche forme di democrazia diretta, in quanto il semplice uso a livello informativo e divulgativo appare riduttivo delle potenzialità che riservano tali strumenti.

---

<sup>249</sup> V. De Santis, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, 2013, in Osservatorio – Associazione italiana dei costituzionalisti, disponibile online all'indirizzo [www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/De%20Santis%20def.pdf](http://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/De%20Santis%20def.pdf)

<sup>250</sup> L. Musenga, *Ancora partecipazione? La legge Toscana 46/2013 allo specchio - Limiti e prospettive della legge regionale per la promozione della partecipazione*, 2018, in labsus – laboratorio per la sussidiarietà, disponibile online all'indirizzo [www.labsus.org/2018/09/ancora-partecipazione-la-legge-toscana-46-2013-allo-specchio/](http://www.labsus.org/2018/09/ancora-partecipazione-la-legge-toscana-46-2013-allo-specchio/)

Emerge inoltre ancora un'eccessiva carenza nella formazione dei funzionari pubblici in particolar modo nei contesti locali. Il documento valutativo mostra un quadro territoriale disomogeneo in quanto solo il 39% delle realtà locali ha sperimentato processi partecipativi<sup>251</sup>.

---

<sup>251</sup> ARPAT – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana, *Ancora partecipazione? La Toscana risponde sì*, 2018, in ARPATnews, disponibile online all'indirizzo [www.arpat.toscana.it/notizie/arpatnews/2018/131-18/ancora-partecipazione-la-toscana-risponde-si](http://www.arpat.toscana.it/notizie/arpatnews/2018/131-18/ancora-partecipazione-la-toscana-risponde-si)

### **3.2.2 LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

L'esperienza di democrazia partecipativa nella regione Emilia-Romagna si sostanzia di una serie di interventi normativi che hanno permesso di raggiungere risultati apprezzabili e maturare un'esperienza che nel corso del tempo ha prodotto un miglioramento dell'intervento pubblico. Le norme che maggiormente hanno plasmato l'esperienza emiliano-romagnola possono essere ricondotte alla regolazione dell'istruttoria pubblica (v. paragrafo 2.1) in attuazione dell'art. 17 dello Statuto regionale e la l. r. 3/2010 abrogata successivamente dalle disposizioni della l. r. 15/2018.

Come detto, l'esperienza regionale attuale nel settore partecipazione muove dalle disposizioni e dagli strumenti contenuti nella l. n. 3/2010. Questa prevedeva, su modello toscano, il sostegno ai procedimenti partecipativi. La legge dedicava all'art. 2 ampio spazio agli obiettivi mentre l'art. 3 stabiliva che la procedura partecipata potesse essere attivata in merito ai contenuti di un atto regionale o locale di pianificazione strategica e nel caso in cui la Regione e gli enti locali dovessero esprimere pareri non meramente tecnici nei confronti di opere pubbliche nazionali. Il medesimo articolo sanciva il diritto di partecipare al procedimento di tutte le persone, le associazioni e le imprese che fossero destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte mentre il procedimento poteva essere avviato su istanza della Giunta, del Consiglio o delle autonomie locali. L'articolo 5 permetteva che l'istanza di avvio del procedimento partecipato potesse essere presentata anche da "altri soggetti pubblici e privati, purché avessero ottenuto l'adesione formale di almeno un soggetto". Se il procedimento in questione avesse riguardato atti di competenza degli enti locali, sarebbe stato necessario l'assenso degli stessi al fine di avviare la procedura partecipativa. Nel caso di risposta negativa o silenzio, era possibile avviare una mediazione curata dalla figura del Tecnico di garanzia, così come stabilito all'articolo 8. Per uno «sviluppo coordinato dei processi d'inclusione partecipativa e di semplificazione procedimentale» la legge, all'articolo 6, prevedeva "un'apposita sessione annuale sulla partecipazione dell'Assemblea legislativa" che "approva il programma di iniziative per la partecipazione, che contiene anche gli indirizzi su criteri e modalità per la concessione dei contributi regionali". In base a tali indirizzi ogni anno la Giunta stabiliva, secondo l'art.9, "a) i requisiti dei progetti di partecipazione da ammettere al contributo regionale; b) le modalità per la presentazione delle domande; c) i criteri per la valutazione delle domande e le relative priorità". La legge, all'articolo 10, non

individuava specifiche tipologie di processi partecipativi che venivano definiti come “un percorso di discussione organizzata che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali o locali, in vista della sua elaborazione, mettendo in comunicazione attori e istituzioni, al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una mediazione o negoziazione, ricercando un accordo delle parti coinvolte sulla questione oggetto degli atti in discussione”. Se il procedimento avesse ottenuto un esito positivo, sempre secondo l’art. 10, si sarebbe concluso con “un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tener conto nelle loro deliberazioni. Con il loro atto deliberativo, le istituzioni tengono conto del procedimento e dell’accoglimento di tutte o di parte delle proposte contenute nel documento di proposta partecipata. Qualora le delibere si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità decisionali devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso”. I punti salienti di questa legge possono essere riconosciuti nella flessibilità dei procedimenti, nel sostegno economico e amministrativo ai soggetti partecipanti, alla promozione attraverso attività di carattere formativo ed educativo, alla diffusione delle informazioni e all’inclusività dei procedimenti. La principale differenza con il modello toscano era il ridotto grado di dettaglio normativo che veniva colmato con l’intervento annuale del Consiglio e della Giunta, che consentiva di specificare meglio o di modificare i criteri delle procedure partecipative<sup>252</sup>.

In generale la l.r. n. 3/2010 “Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali” ha individuato un modello di partecipazione ispirato alla co-deliberazione, ovvero un percorso costituito da fasi di condivisione e discussione, tramite la più ampia inclusione delle realtà sociali. Altro tratto distintivo della legge si traduceva nell’impegno dell’ente titolare della decisione a sospendere qualsiasi atto di propria competenza che possa inficiare l’esito del processo partecipativo.

---

<sup>252</sup> L. Maconi, *Strumenti normativi per la partecipazione*, 2015, Dipartimento della funzione pubblica – Formez PA, disponibile online all’indirizzo [www.egov.formez.it/sites/all/files/partecipazione\\_-\\_strumenti\\_normativi\\_per\\_la\\_partecipazione\\_civica.pdf](http://www.egov.formez.it/sites/all/files/partecipazione_-_strumenti_normativi_per_la_partecipazione_civica.pdf)

All'articolo 18 veniva delineata una clausola valutativa funzionale alla raccolta di informazioni necessarie al controllo sull'attuazione della legge, sull'impatto e sui relativi effetti per i destinatari. In conformità alla clausola valutativa, la Giunta regionale ha predisposto una relazione approfondita sull'esperienza compiuta, tenendo conto degli aspetti evidenziati dalla clausola stessa. A seguito di tale relazione, contenente un'ampia analisi qualitativa e quantitativa dei processi partecipativi attuati nella Regione Emilia-Romagna<sup>253</sup>, la Giunta regionale e L'Assemblea Legislativa hanno convenuto sulla necessità di avviare un processo di modifica legislativa, allo scopo di conferire maggiore rilevanza e concretezza all'istituto della democrazia partecipativa, in armonia con le rinnovate esigenze della società regionale.

La nuova l. r. 15/2018 “Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche”<sup>254</sup> è nata dopo numerosi incontri sul territorio, *focus group*, audizioni e il confronto con altre Regioni, al fine di aprire un confronto e raccogliere impressioni e consigli su come modificare e migliorare la precedente norma. L'intento è stato quello di favorire la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche e a rafforzare il senso di cittadinanza attiva. A tal proposito, è stato creato un questionario, dal titolo “cittadino protagonista” allo scopo di sondare la conoscenza degli istituti di partecipazione tradizionali e della legge n. 3/2010. Da questa raccolta dati è emerso che molti cittadini avevano familiarità con gli istituti classici della partecipazione ma erano poco informati sulla legge del 2010. Un fatto interessante è che si rileva che oltre l'85% degli individui intervistati ha ritenuto utili e incisivi gli strumenti di partecipazione<sup>255</sup>. Altra forma di consultazione sono stati gli eventi del ciclo “Diciamo la

---

<sup>253</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 179/2017 “*Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010). Proposta all'Assemblea legislativa*” e Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 114/2017 “*Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010) Proposta della Giunta regionale del 17/2/2017*”

<sup>254</sup> Video di presentazione promosso dall'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna, *Ti finanziamo un'idea*, 2019, disponibile online all'indirizzo [www.youtube.com](http://www.youtube.com)

<sup>255</sup> Direzione generale assemblea legislativa regione Emilia- Romagna, *Relazione sul questionario “diciamo la nostra”*, 2017, in documentazione e approfondimenti, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-)

nostra” in cui amministratori, rappresentanti di associazioni e cittadini hanno potuto condividere le buone pratiche attive sul territorio. Alcuni temi sono emersi in modo ricorrente come la necessità di una maggiore promozione della legge, l’ampliamento della platea dei destinatari, la formazione dei funzionari e amministrazioni all’uso degli strumenti partecipativi, la durata dei percorsi partecipativi, l’importanza del monitoraggio *in itinere* ed *ex post*<sup>256</sup>.

L’obiettivo generale della nuova disciplina è sviluppare e favorire il senso di cittadinanza attiva tramite una rete di informazione, di consultazione, di ascolto e coinvolgimento tra i vari attori istituzionali e non, nel rispetto dei principi di trasparenza, equità e semplificazione. Le modifiche apportate rispetto la precedente norma sono rivolte a promuovere l’ordinaria partecipazione dei soggetti interessati e a creare nuove forme di comunicazioni tra le istituzioni e la società. A tal fine, partendo dall’esperienza normativa precedente, la nuova legge si pone una serie di obiettivi enunciati nel nuovo articolato. Si rileva una particolare attenzione alla semplificazione del linguaggio, in modo da estendere la platea dei fruitori, ma anche alla definizione puntuale e chiara dei contenuti della legge. Si rafforzano i processi di informazione e partecipazione attraverso l’istituzione della “Giornata della Partecipazione” da tenersi in concomitanza con la sessione annuale della partecipazione in assemblea. Maggiore rilevanza, inoltre, viene conferita al Nucleo tecnico della partecipazione il cui compito sta nel fornire le indicazioni per l’elaborazione delle politiche regionali e al Tecnico di garanzia, che ha competenza nel certificare la qualità dei progetti partecipativi. A tale scopo si intensifica l’attività di formazione svolta dalla Giunta regionale, finalizzata alla promozione della cultura della partecipazione all’interno dell’amministrazione regionale e degli enti locali<sup>257</sup>.

---

<sup>256</sup> Regione Emilia- Romagna, *Report evento conclusivo “diciamo la nostra”*, 2017, in documentazione e approfondimenti, disponibile online all’indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-partecipazione/revisione-lr-3-2010/documentazione-ed-approfondimenti/report\\_incontroconclusivo\\_rev\\_L\\_R\\_3DEF2.pdf](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/la-legge-e-il-bando/legge-regionale-partecipazione/revisione-lr-3-2010/documentazione-ed-approfondimenti/report_incontroconclusivo_rev_L_R_3DEF2.pdf)

<sup>257</sup> Relazione al Progetto di legge d’iniziativa consiglieri recante: *“Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”*,

La legge si compone di 23 articoli suddivisi in quattro Titoli. Il Titolo I “Norme di principio e disposizioni generali” individua i principi generali della legge ed i contenuti, che consistono nella definizione del quadro dei soggetti destinatari e delle procedure partecipative. Si fa particolare riferimento al miglioramento della qualità democratica, della coesione sociale e della qualità dell’attività delle istituzioni pubbliche. Vengono inoltre fornite una serie di dettagliate definizioni in merito al processo partecipativo, al documento di proposta partecipata, all’ente responsabile e alla certificazione di qualità.

Nel Titolo II, “Iniziative e istanze dei cittadini, soggetti proponenti e Organi”, si stabilisce che i soggetti privati, singoli e associati, possono richiedere alla Regione o agli enti locali, secondo le modalità previste dai rispettivi Statuti, l’avvio di un processo partecipativo, prevedendo l’intervento di mediazione del Tecnico di garanzia in caso di diniego della richiesta. Vengono individuati i soggetti titolari del diritto di intervento nei processi partecipativi, il quale viene esteso dai cittadini anche ad altri soggetti interessati al progetto partecipativo, alle imprese, alle associazioni e ad altre formazioni sociali. Viene disciplinata la Sessione annuale della partecipazione, che si svolge presso l’Assemblea legislativa sulla base di una serie di documenti elaborati dalla Giunta regionale, e che costituisce lo strumento attraverso il quale la Regione realizza lo sviluppo coordinato dei processi partecipativi. Inoltre, vengono indicate la composizione del Nucleo tecnico della partecipazione e le funzioni del Tecnico garante. Viene anche disciplinata l’attività della Giunta circa l’elaborazione dei processi partecipativi, l’erogazione dei contributi e l’attività di formazione rivolta ai funzionari. All’Assemblea legislativa si riconduce il compito di promuovere la conoscenza della legge.

Al Titolo III, “Modalità, criteri di ammissione ai contributi regionali e certificazione di qualità” si prevede che con apposito bando la Giunta stabilisca i requisiti dei progetti da ammettere a contributo, i criteri di valutazione con le connesse premialità ed i requisiti tecnici necessari alla presentazione. Viene stabilito che i processi partecipativi possano essere avviati su iniziativa dei rispettivi enti responsabili, o di altri soggetti pubblici e

privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale dell'ente responsabile. La durata dei processi partecipativi è fissata in via generale in sei mesi, elevati a dodici per i progetti di particolare complessità, fatta salva la possibilità per il Tecnico di garanzia di concedere delle proroghe. Infine, secondo le disposizioni, l'ente non è tenuto ad adeguarsi alle conclusioni del Documento di proposta partecipata, che reca la sintesi degli esiti del processo partecipativo svolto, ma è obbligato al rispetto di una serie di obblighi. Il più importante è motivare la propria decisione e darne comunicazione al Tecnico di garanzia, all'opinione pubblica ed ai soggetti che hanno preso parte al processo partecipativo.

Il Titolo IV "Disposizioni finanziarie e finali" prevede la norma finanziaria, una clausola valutativa che stabilisce la redazione di una rendicontazione sull'andamento della normativa ogni tre anni e l'abrogazione della l.r. 3/2010.

Per quanto riguarda i primi risultati ottenuti dalla l.r. 15/2018, nel 2019 sono stati pubblicati tre bandi a supporto di percorsi partecipativi che hanno previsto un investimento di 1.180.000 di euro. Inoltre è stata istituita la "Comunità di pratiche partecipative dell'Emilia-Romagna" che comprende oltre 100 iscritti e ha l'obiettivo di mettere a contatto le persone impegnate sul tema della partecipazione attraverso una regolare attività di interazione reciproca<sup>258</sup>. Ha riscontrato un certo successo anche il progetto "Autoscuola della partecipazione: imparare facendo insieme", finalizzato a formare i funzionari della pubblica amministrazione e gli operatori del settore, che ha coinvolto circa 180 individui<sup>259</sup>. Il 18 settembre 2019 è stata celebrata la prima Giornata della partecipazione, evento che ha coinvolto oltre 160 persone, provenienti dal mondo delle istituzioni e della società civile. Infine si è provveduto al miglioramento e al cambio di design del sito *web* dell'Osservatorio Partecipazione, che ora consente la consultazione

---

<sup>258</sup> Regione Emilia-Romagna, *La comunità di pratiche partecipative della Regione, online la "biografia" del processo*, 2019, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/)

<sup>259</sup> Regione Emilia-Romagna, *"Autoscuola della Partecipazione: imparare facendo insieme"*, 2019, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/formazione\\_sez/autoscuola-della-partecipazione/201cautoscuola-della-partecipazione-imparare-facendo-insieme201d](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/formazione_sez/autoscuola-della-partecipazione/201cautoscuola-della-partecipazione-imparare-facendo-insieme201d)

trasparente di dati e delle analisi effettuate<sup>260</sup>. In merito a questa piattaforma telematica, la Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna aveva già previsto la sua creazione nel 2008 in modo da disporre di uno strumento in grado di assicurare una ricognizione costante delle esperienze diffuse sul territorio a fini conoscitivi. Inoltre, il sito aveva lo scopo di promuovere analisi, interazioni e confronti con i diversi attori regionali, oltre che rispondere alle esigenze informative e divulgative previste dalla Legge Regionale n. 3/2010. Nel 2018, con l'approvazione della l. r. 15/2018, l'Osservatorio Partecipazione viene classificato come strumento fondamentale per consentire alla Giunta Regionale di elaborare la relazione prevista dalla clausola valutativa della legge stessa<sup>261</sup>.

Nel 2020, anche a causa della crisi provocata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, si sono sperimentate diverse forme di partecipazione per dare risposte ai tanti nuovi bisogni sociali, economici, ambientali. Si pensi alla rete di volontari per la consegna a domicilio dei generi alimentari o alle forme di supporto dell'attività didattica a distanza. Il processo di digitalizzazione della PA ha consentito una nuova forma di dialogo tra istituzioni e cittadinanza anche attraverso questionari e modalità di interazione da remoto. In questa ottica è partito il progetto Ripartecipiamo<sup>262</sup>, finalizzato a mappare i cambiamenti prodotti dall'emergenza sanitaria sulle esperienze partecipative in corso durante il *lockdown* o nate a seguito della pandemia. Questo ha permesso di condividere una serie di *best practices* provenienti da circa 60 realtà territoriali. La "Comunità di pratiche partecipative dell'Emilia-Romagna", attraverso una serie di attività *e-learning*, di relazioni instaurate con le amministrazioni pubbliche locali e di nuovi percorsi partecipativi, ad oggi conta oltre 240 iscritti. Dal punto di vista formativo è stato completato il percorso "Autoscuola della Partecipazione" che ha permesso di formare 153 corsisti in ambiti quali metodi per la facilitazione, valutazione dell'impatto

---

<sup>260</sup> Regione Emilia-Romagna, *La legge regionale sulla Partecipazione n. 15/2018 compie un anno*, 2019, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/primo-piano/2019/la-legge-regionale-sulla-partecipazione-n-15-2018-compie-un-anno](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/primo-piano/2019/la-legge-regionale-sulla-partecipazione-n-15-2018-compie-un-anno)

<sup>261</sup> Regione Emilia-Romagna, *Tappe del progetto*, 2019, disponibile online all'indirizzo [www.osservatoriopartecipazione.it/progetto/tappe-del-progetto](http://www.osservatoriopartecipazione.it/progetto/tappe-del-progetto)

<sup>262</sup> Consultabile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/cdpp/ripartecipiamo](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/cdpp/ripartecipiamo)

dei processi di partecipazione e la comunicazione nei processi partecipativi. Anche nel 2020 si è tenuta la Giornata della Partecipazione tramite l'utilizzo di piattaforme *online*. Per quanto riguarda il bando partecipazione 2020, sono stati stanziati circa 530 mila euro a fronte di 88 domande, con un incremento del 14% rispetto al Bando 2019 (77 domande) e un aumento della partecipazione di associazionismo soggetti privati. Si sottolinea che la specifica clausola di preferenza verso i giovani prevista dal bando, ha determinato che ben 78 sugli 88 progetti pervenuti riguardassero percorsi rivolti al coinvolgimento di ragazzi. L'istruttoria, attualmente (gennaio 2021) in fase di attuazione, che segue la presentazione delle domande, va a verificare la loro validità delle domande pervenute e conferisce la certificazione di qualità del Tecnico di Garanzia<sup>263</sup>. Al termine dello scorso 2020 l'Osservatorio Partecipazione della Regione Emilia-Romagna ha contato più di 1.200 processi partecipativi avviati nel territorio e oltre 300 processi partecipativi mappati nei territori delle altre regioni italiane.

Anche altri strumenti digitali pensati per favorire la partecipazione mostrano buone performance. Il sito *web* "partecipazione.regione.emilia-romagna.it" ha conseguito nel 2020 oltre 45 mila visite con un incremento del 18% rispetto il 2019, 102.000 pagine visualizzate e quasi 15mila *download*. Le pagine *social* dedicate alla promozione della partecipazione, così come da obiettivi definiti dalla l. r. 15/18, mostrano buoni livelli di rendimento: con 480 post *Facebook* e 452 *tweet*, le pagine hanno raggiunto oltre 72.000 visitatori e 130mila interazioni<sup>264</sup>. Dall'analisi dei dati sembra che in generale, nonostante i problemi riconducibili al Covid-19, si sia innescato un effetto moltiplicatore sui territori, facendo diventare la partecipazione un sistema sempre più capillare in ogni pubblica amministrazione.

---

<sup>263</sup> Regione Emilia-Romagna, *Bando 2020: Prime valutazioni sulle domande pervenute*, 2020, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/primo-piano/2020/bando-2020-prime-valutazioni-sulle-domande-pervenute](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/primo-piano/2020/bando-2020-prime-valutazioni-sulle-domande-pervenute)

<sup>264</sup> Regione Emilia-Romagna, *Anno 2020: Partecipazione e resilienza*, 2020, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/primo-piano/2020/anno-2020-partecipazione-e-resilienza](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it/news/primo-piano/2020/anno-2020-partecipazione-e-resilienza)

### 3.2.3 LA REGIONE UMBRIA

La legge regionale n. 14/2010 “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”, si sostituisce a tutte le precedenti disposizioni in materia: l. r. 7/1997 “Norme sulla partecipazione all’esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo” ; l. r. 22/1997 “Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali”; l. r. 16/2004 “Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modificazione dello Statuto regionale”.

L’articolato della legge definisce gli assetti in materia di partecipazione della società civile alle procedure decisionali regionali. Gli strumenti individuati vanno a disciplinare una più ampia e definita partecipazione popolare tramite l’iniziativa legislativa, il momento referendario, il diritto di petizione e la fase di consultazioni, oggetto di approfondimento in questo paragrafo. Gli scopi principali della disciplina sono la promozione della partecipazione alle funzioni regionali, una maggiore coesione sociale, la promozione degli interessi diffusi o scarsamente rappresentati, la valorizzazione delle istanze provenienti da categorie speciali come le giovani generazioni o i disabili, la valorizzazione dei saperi e delle competenze provenienti dalla società civile, la promozione e diffusione delle *best practices* in materia. La scelta di favorire l’inclusione dei cittadini non residenti pone le condizioni ideali per agevolare la partecipazione diffusa di tutti coloro che hanno un interesse legato al territorio anche se questo può provocare l’indebolimento tra l’attività dell’amministrazione territoriale e le comunità locali di riferimento. Le linee guida alla base di questo intervento legislativo, in armonia con lo Statuto regionale, possono essere rintracciate nella pratica della buona amministrazione che impone l’imparzialità, l’efficienza, la trasparenza, l’economicità e l’efficacia della pubblica amministrazione oltre che una leale collaborazione tra le istituzioni a tutti i livelli<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> C. Falzone, *UMBRIA legge 14 del 16 febbraio 2010 - Partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali*, 2010, in *La legge disciplina gli istituti di democrazia diretta – laboratorio di sussidiarietà*, disponibile online all’indirizzo [www.labsus.org/2010/05/umbria-legge-14-del-16-febbraio-2010/](http://www.labsus.org/2010/05/umbria-legge-14-del-16-febbraio-2010/)

Nello specifico, l'art. 62 della legge stabilisce che la consultazione "consente il coinvolgimento del cittadino nell'esercizio delle funzioni delle istituzioni regionali, attraverso canali di ascolto immediato e diretto delle sue opinioni", mentre gli articoli dal 63 al 65 disciplinano in dettaglio i tempi e le modalità della partecipazione della società civile. Secondo queste previsioni, la consultazione deve aver luogo nel corso di tutte le fasi procedurali in modo, da garantire all'amministrazione pubblica i vantaggi del contributo dei portatori di interessi sia nella fase di definizione del contenuto *ex ante*, che in quella di valutazione *ex post*. Per quanto riguarda gli strumenti di analisi preventivi la norma non specifica ulteriormente alcuna modalità ma pare chiaro che i fini ultimi siano la realizzazione di un'accurata fase istruttoria, la riduzione del grado di conflittualità socio-politica sulle disposizioni e la possibilità per i portatori di interessi di incidere sulla formazione del provvedimento. Anche le previsioni sulla valutazione *ex post* risultano poco dettagliate e mirano ad offrire una prova dell'efficacia e della qualità della regolazione adottata. Il riferimento è chiaramente indirizzato alla valutazione di impatto della regolazione (VIR) che prevede, tra l'altro, la piena partecipazione dei portatori di interesse al procedimento decisionale<sup>266</sup>. La legge stabilisce l'utilizzo di appositi questionari che l'amministrazione può inviare ai destinatari delle decisioni al fine di raccogliere opinioni e valutare l'opportunità di introdurre modifiche al contenuto degli atti. Inoltre l'art. 65 attribuisce alle commissioni del Consiglio regionale il potere di decidere, a maggioranza semplice o qualificata a seconda dei casi, se attivare o meno la consultazione sugli atti di loro competenza. Altre disposizioni, in particolare negli articoli 66 e 67, sono dedicate alla garanzia della pubblicità degli atti e agli esiti delle consultazioni. In merito a quest'ultimo profilo, la legge stabilisce che le opinioni espresse dalle parti interessate non vincolino le istituzioni.

Lo strumento principale individuato dalla legge, che realizza compiutamente l'istituto della consultazione, sono le audizioni dirette. L'articolo 64 stabilisce i titolari del diritto ad intervenire alla formazione della decisione tramite audizione diretta. Da questo punto di vista è importante sottolineare l'esclusione dei singoli portatori di interesse da coloro che possono utilizzare questa procedura. Il legislatore ha preferito offrire ai gruppi di

---

<sup>266</sup> Formez, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, 2006, disponibile online all'indirizzo [www.focus.formez.it/content/lanalisi-impatto-regolamentazionele-esperienze-regionali](http://www.focus.formez.it/content/lanalisi-impatto-regolamentazionele-esperienze-regionali)

rappresentanza di interessi diffusi nella società civile un canale preferenziale attraverso il quale instaurare un dialogo diretto con l'amministrazione. Infatti le audizioni dirette hanno un ruolo complementare e integrativo rispetto alle procedure tradizionali di consultazione, cui invece possono accedere anche i singoli interessati. È inoltre prevista la possibilità per i soggetti pubblici e privati di presentare pareri scritti alla commissione consiliare competente per materia, i quali provocano l'obbligo di esame, ma non anche di risposta da parte delle istituzioni. Alle audizioni dirette devono seguire degli incontri consultivi pubblici, indetti su invito del Presidente del Consiglio regionale, nella forma di convegni o conferenze di studi.

La matrice comune a tutte le esperienze di democrazia partecipata è il venir meno della legittimazione delle istituzioni presso la società civile. Le profonde trasformazioni socio-culturali degli ultimi decenni hanno provocato una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti degli organi pubblici costringendo la classe politica ad un ripensamento e al potenziamento delle modalità di accesso ai procedimenti decisionali. Un'ulteriore spinta a favore di nuovi modelli di democrazia partecipativa, anche a livello regionale, è stato il nuovo riparto di competenze operato dalla novella costituzionale del 2001. L'attribuzione di nuove e incisive funzioni ha imposto alle amministrazioni territoriali la necessità di migliorare le procedure decisionali, in modo da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi. Inoltre, ruolo centrale è rappresentato dal sempre più intenso rapporto tra Unione Europea e gli organi politico-decisionali regionali. Questo ha imposto l'uso di strumenti che garantiscono il più ampio consenso possibile al fine di legittimare l'attività istituzionale locale tramite il coinvolgimento diffuso della popolazione<sup>267</sup>. Gli istituti della democrazia partecipativa consentono di incentivare le comunità a costruire percorsi decisionali propri, integrando l'attività delle istituzioni. La complementarità dei sistemi di democrazia partecipata rispetto ai canali partecipativi tradizionali è però anche il loro limite più importante. Gli ampi costi necessari a garantire il corretto funzionamento dei sistemi di democrazia partecipativa ne impedisce in alcuni casi la concreta applicazione a fronte di previsioni normative che restano solo teoriche. Il

---

<sup>267</sup> M. Nicolini, *Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2009, in ESI, disponibile online all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/autorecensioni/0028\\_nicolini.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/autorecensioni/0028_nicolini.pdf)

rischio è quello che gli strumenti partecipativi regionali si dimostrino incapaci di focalizzare l'attenzione dei cittadini verso l'attività pubblica provocando un allontanamento progressivo e sempre maggiore tra istituzioni e territorio<sup>268</sup>. Proprio a causa di queste ragioni, la legge regionale umbra non ha mostrato, nel corso del tempo, effetti apprezzabili, soprattutto se si prendono a paragone altre esperienze che hanno dimostrato di saper incidere attivamente e profondamente nel contesto socio-culturale di riferimento.

---

<sup>268</sup> G. Sgueo, *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, 2011, in Quaderni Regionali

### 3.2.4 LA REGIONE PUGLIA

La regione Puglia ha approvato la l. r. 28/2017 “Legge sulla partecipazione”, che ha l’obiettivo di promuovere il principio della partecipazione, in modo tale da renderla così il fulcro del programma di azione delle istituzioni pubbliche. La scrittura della legge e del relativo Regolamento attuativo<sup>269</sup> ha previsto momenti di partecipazione in tutta la regione che hanno coinvolto cittadini, rappresentanti istituzionali, operatori del terzo settore e gruppi di interesse economico-sociale. La normativa stabilisce un coinvolgimento permanente tra società civile e organismi regionali basato sull’informazione costante, sulla trasparenza e sulla consultazione. La legge definisce la partecipazione non solo come diritto, ma anche come dovere civico rivolto a tutte le persone che vivono in Puglia, *unicum* nel panorama normativo comparato in materia. Vengono individuati strumenti di partecipazione democratica che assicurano la qualità dei processi decisionali su temi importanti e strategici allo sviluppo sociale ed economico della regione. I cittadini sono titolari della facoltà di avanzare proposte, verificare e monitorare gli impegni assunti nel Programma di governo e, più in generale, in tutti gli atti regionali. In definitiva, questa norma punta ad accrescere il capitale sociale dei territori, in modo da migliorare l’efficienza delle istituzioni pubbliche e promuovere le

---

<sup>269</sup> Provvedimento della Giunta Regionale n. 846 del 22/05/2018. Il Regolamento regionale n.13/2018 garantisce che le attività partecipative siano adeguatamente accompagnate da iniziative di informazione e di comunicazione. Inoltre, individua nella piattaforma Puglia Partecipa lo strumento attraverso cui l’Ufficio della Partecipazione gestisce i processi di partecipazione regionali, gli avvisi per quelli territoriali e il bando per le attività culturali e formative. Delinea i principali contenuti della formazione per la promozione della cultura della partecipazione rivolta al personale della Regione e delle amministrazioni locali, per potenziare le competenze progettuali e gestionali di processi partecipativi. Definisce la composizione e la durata in carica dell’Osservatorio regionale della partecipazione che ha funzioni di promozione e garanzia sull’attuazione della Legge e del programma annuale della partecipazione. Il Regolamento presenta inoltre i criteri, le modalità di finanziamento e cofinanziamento dei processi partecipativi e delle attività di promozione della cultura della partecipazione. Infine, viene disciplinato il diritto di Tribuna, ovvero la possibilità per i candidati presidenti che alle precedenti elezioni regionali abbiano ottenuto almeno 5 mila voti individuali e che risultino collegati a liste che non hanno eletto nessun rappresentante in Consiglio regionale, di partecipare a titolo gratuito alle attività del Consiglio secondo tempi e forme compatibili con lo Statuto.

comunità locali. La legge vuole promuovere una cultura della responsabilità sociale, basata sulla nozione di cittadinanza attiva e uso responsabile dei beni comuni<sup>270</sup>. Inoltre, questa aspira a migliorare la connessione tra partecipazione e rappresentanza, riducendo la distanza che separa cittadini ed eletti attraverso il potenziamento degli strumenti di democrazia partecipata. L'aumento di efficacia delle politiche pubbliche che ne deriva, permette di accrescere il livello di affidabilità e di credibilità delle istituzioni.

All'articolo 7 viene istituito il dibattito pubblico, reso obbligatorio in via preliminare per le grandi opere che comportano investimenti complessivi superiori a 50 milioni di euro e per interventi di rilevante impatto territoriale, ambientale, urbanistico, paesaggistico, socio-economico. In un primo momento, la norma prevedeva al comma quinto del medesimo articolo, che questo strumento si sarebbe dovuto applicare anche su opere nazionali per le quali la Regione è tenuta ad esprimersi, come le infrastrutture stradali e ferroviarie, gli elettrodotti, il trasporto o lo stoccaggio di combustibili, i porti e gli aeroporti, i bacini idroelettrici e le dighe, le reti di radiocomunicazione, le trivellazioni per la ricerca e produzione di idrocarburi. Tuttavia, la Corte Costituzionale nel 2018 con sentenza numero 235/2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi due e cinque dell'articolo 7 nella parte in cui si prevedeva l'obbligo di dibattito pubblico regionale sulle opere nazionali<sup>271</sup>.

Secondo l'articolo 4 il dibattito pubblico e tutti gli altri processi partecipativi si concludono con un documento ufficiale. Nel caso le istituzioni coinvolte deliberino eventuali decisioni difformi dagli esiti della partecipazione, sono obbligate a fornire motivazioni dettagliate.

La Giunta regionale adotta un programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi, come da articolo 4. L'articolo 15 stabilisce che il programma della partecipazione è sottoposto al parere

---

<sup>270</sup> Regione Puglia - #PugliaPartecipa, *legge sulla partecipazione n. 28/2017*, 2017, in normativa, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.puglia.it/pages/legge-partecipazione](http://www.partecipazione.regione.puglia.it/pages/legge-partecipazione)

<sup>271</sup> P. Vipiana, *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte Costituzionale*, 2019, in *Le Regioni*, disponibile online all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it/documenti/file\\_rivista/30412\\_2018\\_235.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/file_rivista/30412_2018_235.pdf)

dell'Assemblea Legislativa regionale durante la seduta annuale dedicata all'analisi di questo documento. Per una migliore qualità dell'attività politica della regione vengono create delle nuove forme di monitoraggio, di valutazione e verifica (articolo 8): i *Town Meeting* sono incontri annuali tra il Governo regionale, i Sindaci e gli amministratori locali, per monitorare e valutare l'attuazione del programma di governo mentre i *Citizen Meeting* sono tavole rotonde tematiche, aperte alla cittadinanza, che hanno lo scopo di rafforzare il coinvolgimento della popolazione su progetti o iniziative particolari.

Secondo le disposizioni di cui all'articolo 4, il programma annuale della partecipazione è integrato dall'Avviso Pubblico di finanziamento dei Processi Partecipativi, nel quale vengono individuati e sostenuti economicamente i processi partecipativi promossi da enti locali, pubbliche amministrazioni, privati senza scopo di lucro, associazioni, partiti, sindacati, movimenti politici. In modo speculare, l'Avviso Pubblico per promuovere Attività Culturali e Formative seleziona attività finalizzate a promuovere la cultura della partecipazione (articoli 15 e 16). Tali bandi ricevono opportuna pubblicità tramite il sito internet che rende aperto e trasparente tutto il processo di selezione dei progetti e stanziamento dei fondi<sup>272</sup>.

La legge prevede, all'articolo 5, la formazione di un'unità organizzativa dipendente dalla Giunta regionale, l'Ufficio della partecipazione, che è incaricato di elaborare il programma annuale della partecipazione, di seguire il profilo amministrativo di tutti i processi partecipativi finanziati e di gestire la piattaforma *web* appositamente creata dalla Regione. Quest'ultima, è uno spazio istituzionale *online* in cui i cittadini e gli interessati possono accedere per trovare tutte le informazioni relative ai processi partecipativi avviati in Puglia<sup>273</sup>. L'articolo 11 istituisce l'Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini, organo di garanzia interno al Consiglio regionale. I suoi membri sono eletti tra i consiglieri e, tra gli obiettivi perseguiti, si annoverano la promozione dei processi

---

<sup>272</sup> Il sito è raggiungibile all'indirizzo [www.partecipazione.regione.puglia.it](http://www.partecipazione.regione.puglia.it)

<sup>273</sup> Il sito è raggiungibile all'indirizzo [www.manoamano.regione.puglia.it](http://www.manoamano.regione.puglia.it)

partecipativi, la loro valutazione e la verifica sull'attuazione del programma annuale di partecipazione<sup>274</sup>.

Con la “Legge sulla Partecipazione” la Regione promuove la partecipazione come diritto e dovere di tutti coloro che vivono in Puglia. Gli strumenti messi a disposizione permettono ai cittadini di proporre e monitorare gli impegni assunti dalle istituzioni tramite un meccanismo che fa della trasparenza, soprattutto digitale, il suo perno centrale. In questa ottica, si inserisce il Piano triennale per la Prevenzione della corruzione e della trasparenza, che sensibilizza dirigenti e funzionari pubblici sul tema della legalità e cerca di prevenire l'insorgere di fenomeni corruttivi tramite la rotazione ciclica degli incarichi nelle aree ad alto rischio. A completare il quadro normativo interviene la l. r. 30/2017 in materia di *lobbying*. La norma disciplina la presenza dei gruppi portatori di interessi all'interno delle istituzioni, anche attraverso la definizione di un codice di condotta e la pubblicazione *online* del registro dei rappresentanti accreditati.

Nel resoconto annuale 2020, che la Giunta fornisce al Consiglio, sono stati evidenziati un miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'attività pianificatoria, una più efficiente capacità di dare attuazione agli strumenti programmatori, una copiosa raccolta di proposte e contributi dal tessuto socio-economico circa gli atti di programmazione strategica, il rafforzamento delle reti collaborative e partnership territoriali, un generale aumento della partecipazione pubblica alla formazione delle politiche regionali e una migliore attività di verifica sull'attuazione del Programma di Governo.

Per quanto riguarda le attività concrete promosse dalla regione nel 2018 si possono sottolineare l'approvazione del Programma annuale della Partecipazione, l'avvio del partecipativo “Piano di Gestione dei Rifiuti Urbani”, del “Forum della famiglia”, del “Piano strategico Taranto” e vari *workshop* formativi sull'avviso Pubblico di finanziamento dei Processi Partecipativi, sulla progettazione e gestione dei processi partecipativi e sullo scambio di *best practices*. Nel biennio 2019/2020 sono stati presentati circa trecento progetti partecipativi, di cui circa la metà valutati ammissibili.

---

<sup>274</sup> M. Brunazzo, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, 2017, in Istituzioni del federalismo, disponibile online all'indirizzo [www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/rivista\\_3\\_2017/Brunazzo.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3_2017/Brunazzo.pdf)

Di questi, 67 hanno ricevuto finanziamenti per oltre un milione di euro. Dalle proposte avanzate emerge una grande attenzione alla gestione del territorio, paesaggio, urbanistica, ma anche *welfare*, lavoro e dello sviluppo economico, agricoltura e sostenibilità ambientale, turismo, cultura e diritti di cittadinanza<sup>275</sup>. Inoltre, sono state promesse ulteriori attività di *workshop* formativi, *Citizen Meeting*, l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della criminalità e per il rafforzamento della responsabilità sociale e del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza della Regione Puglia per il triennio 2020-2022<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup>Regione Puglia- #PugliaPartecipa, *i processi territoriali attivi*, disponibile online all'indirizzo [www.partecipazione.regione.puglia.it/processes\\_groups/4](http://www.partecipazione.regione.puglia.it/processes_groups/4)

<sup>276</sup> Regione Puglia – MANO A MANO, *programma annuale della partecipazione*, disponibile online all'indirizzo [www.manoamano.regione.puglia.it/web/guest/-/programma-annuale-della-partecipazione](http://www.manoamano.regione.puglia.it/web/guest/-/programma-annuale-della-partecipazione)

### **3.2.5 LA REGIONE MARCHE**

Nell'estate del 2020 la regione Marche ha approvato la l.r. 31/2020 "Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche". La normativa intende promuovere la partecipazione dei soggetti individuati dalla medesima in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale indicato nell'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione italiana. Gli obiettivi principali sono quelli di aumentare la qualità democratica, favorire la cittadinanza attiva e garantire la pluralità dei modelli partecipativi, attraverso l'uso di strumenti tradizionali e digitali. Per partecipazione si intende il percorso di informazione, dialogo e confronto in riferimento all'elaborazione di una futura norma al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi e dei bisogni.

La proposta si compone di quattro Capi e 14 articoli. Il primo Capo detta le disposizioni generali e contiene le finalità (articolo 1) e le definizioni (articolo 2). In particolare, nel Capo viene chiarito che il processo partecipativo, sostenuto dalla Regione, è rappresentato dal percorso strutturato di informazione, dialogo e confronto, che viene avviato in riferimento all'elaborazione di una politica, mettendo in comunicazione enti, soggetti privati, associazioni e persone che vivono, lavorano, studiano o soggiornano a qualsiasi titolo sul territorio. La finalità di detto percorso è quella di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una proposta ed alla sua eventuale mediazione o negoziazione in funzione di una co-decisione.

Il secondo Capo contiene la disciplina del processo partecipativo che la Regione intende promuovere e le modalità attuative della legge. In particolare, all'articolo 3 vengono individuati i soggetti (persone fisiche, giuridiche organizzazioni, comitati) che possono richiedere alla Regione o agli enti locali l'avvio del processo partecipativo, chiarendo che la richiesta può essere effettuata anche quando detti enti pubblici debbono esprimere pareri non meramente tecnici. L'articolo 4 individua i soggetti che possono intervenire nei processi partecipativi previsti dalla legge (persone che risiedono nel territorio interessato; coloro che lavorano, studiano, soggiornano nel territorio medesimo o che sono interessati all'oggetto del processo partecipativo; le imprese, le associazioni, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, che hanno la propria sede nel territorio interessato dal processo o che hanno interesse allo stesso). All'articolo 5 si prevede,

inoltre, l'istituzione della giornata della partecipazione, volta a promuovere, con cadenza annuale, la cultura della partecipazione stessa su tutto il territorio regionale secondo i criteri e le modalità stabilite dall'ufficio di Presidenza. L'articolo 6 definisce i compiti della Giunta alla quale vengono attribuite le funzioni di sviluppo dei processi partecipativi relativi alle politiche di competenza delle proprie strutture, la realizzazione di iniziative per favorire l'innovazione e il miglioramento dei processi stessi, la diffusione degli obiettivi previsti dalla legge anche attraverso i canali telematici e il monitoraggio delle esperienze partecipative in corso. L'attività della Giunta regionale persegue gli indirizzi approvati dal Consiglio regionale entro sei mesi dal suo insediamento. L'articolo 7 stabilisce che l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea Legislativa è tenuto a promuovere la conoscenza della legge mediante iniziative seminari e di studio, la raccolta e diffusione di buone pratiche, nonché di metodologie e strumenti utili alla qualificazione dei processi di partecipazione. La Giunta è incaricata di realizzare attività formative rivolte ai funzionari pubblici in modo da promuovere la cultura della partecipazione all'interno delle istituzioni.

Il Capo terzo contiene disposizioni volte a regolare la concessione di contributi regionali per la realizzazione di processi partecipativi di qualità. Secondo l'articolo 8, la regione eroga i fondi ai soggetti titolari secondo le modalità e i criteri definiti dalla Giunta. Tale Capo, in particolare, prevede che i contributi siano erogati tramite bandi. L'articolo 9 stabilisce che i soggetti legittimati a richiedere i contributi siano gli enti che dovranno adottare gli atti o le politiche sottoposte al processo partecipativo, nonché altri soggetti pubblici e privati, purché abbiano ottenuto l'adesione formale degli enti suddetti. L'articolo 10 stabilisce l'oggetto del procedimento partecipativo finanziabile, che può essere relativo ad atti normativi, progetti, procedure amministrative o scelte pubbliche su cui non sia stato assunto un atto definitivo. Inoltre, al comma secondo del medesimo articolo viene specificato che il processo partecipativo deve essere definito in modo preciso e puntuale, mentre al comma terzo sono definite le tempistiche: quattro mesi in via ordinaria, prorogabili a sei in caso di procedure particolarmente complesse e rilevanti. L'articolo 11 prevede che l'ente competente all'adozione dell'atto, dopo la conclusione del processo partecipativo, approvi un documento che dia atto del processo realizzato e della proposta risultante dal processo medesimo. Al secondo comma viene sancito che l'ente competente l'adozione dell'atto deve comunicare alla Giunta la decisione assunta indicandone le motivazioni (nel caso in cui esse siano diverse dalle conclusioni del

processo partecipativo). Inoltre, deve rendere note le ragioni delle proprie scelte in merito all'accoglimento, totale o parziale, od al rigetto delle conclusioni del processo partecipativo, tramite comunicazione pubblica e notifica telematica ai soggetti che hanno preso parte a tale processo. Ciò accade al fine di consentire la valutazione dei processi attuati e garantire la trasparenza delle decisioni pubbliche. Per poter ricevere il finanziamento regionale, l'articolo 12 implica l'impegno dell'ente responsabile a sospendere l'adozione di qualsiasi atto tecnico o amministrativo che pregiudichi l'esito del processo partecipativo. Inoltre, deve essere garantita l'inclusione tramite attività di promozione delle realtà sociali presenti nel territorio, potenzialmente interessate dal procedimento. Può essere promosso il ricorso alle competenze di facilitatori ed esperti di processi partecipativi e deve essere assicurato il libero accesso a tutta la documentazione del progetto e del percorso partecipativo attraverso idonei strumenti telematici.

Il Capo IV contiene le disposizioni transitorie e finali (articolo 14), nonché la norma finanziaria (articolo 13).

Di seguito viene riportata l'intervista ad Antonio Mastrovincenzo<sup>277</sup>, primo firmatario della proposta di legge 343/20 "Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche" poi convertita in legge regionale 31/20.

### **Quali sono i risultati dalla legge sulla partecipazione a sei mesi dalla sua approvazione?**

Secondo le disposizioni di legge sulla partecipazione, entro tre mesi la Giunta avrebbe dovuto fare alcuni passaggi, ma non è ancora successo assolutamente niente. Dalla sua approvazione, la norma è rimasta lettera morta, tanto che nonostante io abbia provato a portare in Consiglio un emendamento atto a rifinanziare questa disciplina anche per il 2021, il cambio di amministrazione e il Covid-19 hanno impedito di attivare qualsiasi misura. L'emendamento che ho presentato alla legge di bilancio è stato drammaticamente respinto, quindi, temo che questa legge, almeno per quest'anno, rimarrà solo sulla carta. A onor del vero, la maggioranza ha annunciato che a marzo/aprile ci sarà una sorta di

---

<sup>277</sup> Già Presidente dell'Assemblea elettiva delle Marche nella X Legislatura, ricopre attualmente la carica di consigliere regionale. Dal 2002 al 2015 ha svolto l'incarico di capo segreteria per l'assessorato al lavoro, alla formazione e all'istruzione nella regione Marche. Intervista condotta per via telematica in data 29/01/2021.

assestamento del bilancio, ma non credo che questa norma sarà una delle priorità, questo è sicuro.

**La fase di elaborazione della l.r. 31/2020 ha previsto momenti di incontro e partecipazione?**

Io e gli altri firmatari della proposta di legge abbiamo coinvolto un gruppo di persone che già lavorava su questo tema. Tuttavia, c'è stato anche uno studio comparativo delle altre esperienze regionali. Ricordo di aver preso parte ad un convegno su questa tematica, dove un'esperta nazionale aveva parlato delle esperienze in corso nelle altre regioni, mettendo in luce alcune criticità delle normative. Da quel gruppo di lavoro abbiamo preso delle idee e degli spunti che si sono trasformati in una proposta di legge. La proposta formulata inizialmente era molto più consistente in termine di articolato e di percorsi partecipativi, i quali rischiavano di diventare un po' farraginosi. Quindi, la commissione consiliare ha ritenuto opportuno tagliare sostanzialmente la prima proposta per rendere più fattibile l'attuazione di questa legge.

Vorrei poter citare un aneddoto. Nelle Marche abbiamo approvato nel 2019 la legge sull'equo compenso (l.r. 38/2019 "Disposizioni in materia di equo compenso"), che garantisce alle partite iva parità di trattamento retributivo quando sono chiamati dagli enti pubblici locali o regionali a prestare la propria attività. Data la loro grande diffusione su tutto il territorio regionale, tutti gli ordini dei professionisti (ingegneri, architetti, avvocati, consulenti del lavoro, psicologi, ecc...) erano molto interessati a questa legge. Nella fase di redazione di questa norma, al fine di ottenere un consenso diffuso, sono stati fatti convocare per tre volte tutti gli ordini intorno un tavolo per chiarire dove si volesse andare e quali fossero i principi base. Questo ha portato all'elaborazione di una proposta di legge che anche in aula è stata approvata all'unanimità e, sul territorio, è stata fortemente pubblicizzata dagli ordini stessi, perché molto importante per tutti i loro aderenti.

Altra legge, altro esempio: nel 2018 è stata approvata una norma sul *cyberbullismo*. Anche in questo caso, tutti gli interessati al tema, come l'ordine degli psicologi, la polizia postale, le scuole e tutti gli altri soggetti, sono stati coinvolti dalla commissione consiliare nel dibattito in sede istituzionale. Questo ha consentito di migliorare ulteriormente la proposta di legge, che poi è stata convertita in assemblea nella l.r. 32/2018 "Disciplina

degli interventi regionali di carattere educativo per la prevenzione ed il contrasto dei fenomeni del bullismo, del *cyberbullismo* e della *cyberpedofilia*.”)

Da queste e da tante esperienze nasce la consapevolezza della necessità di istituzionalizzare la pratica partecipativa attraverso una legge che ne chiarisse in modo preciso le modalità di coinvolgimento degli *stakeholders*.

### **Quali effetti produce la partecipazione nel processo di *policy making*?**

Io tengo tantissimo ai percorsi di partecipazione qualsiasi essi siano. Credo molto nel ruolo delle parti sociali che siano sindacali o datoriali. In passato si parlava di concertazione, ma, al giorno d’oggi, dovremmo più correttamente usare i termini di confronto o scambio di idee. È evidente che se dovessi scegliere una griglia di partenza, in tema di partecipazione, metterei in prima fila le parti sociali intese come datori di lavoro e sindacati. Questa legge comunque apre ai comitati, alle associazioni, al volontariato, ma anche ai gruppi che si rivolgono a specifici interessi. Penso, ad esempio, al mio contesto cittadino, dove esistono numerosi gruppi settoriali, come il comitato di cittadini contro la locale raffineria petrolifera, oppure i tantissimi comitati in materia di rifiuti e contro gli inceneritori. Insomma, esistono comitati di ogni tipo. Per quanto mi riguarda, io do priorità alle organizzazioni rappresentative che, tuttavia, non sono gli unici interessi da considerare. La l.r. 31/2020 consente di valorizzare tutto il resto del mondo associativo, tanto è vero che per specifici interventi di settore io coinvolgerei assolutamente tutti comitati o le associazioni che si occupano di quel determinato aspetto. Per cose più generali e trasversali, invece, sono per un confronto ampio con gli *stakeholder*, ma soprattutto con le parti sociali. Queste ultime non includono solo i sindacati, ma anche i datori di lavoro e anzi di più, le parti sociali, sono tutte le rappresentanze degli interessi generali provenienti dalla società.

Se si crea un percorso condiviso a tutti i livelli e si elaborano scelte comuni, posso garantire da esperienza personale (sia da Presidente del Consiglio, ma anche grazie al mio lavoro nel sindacato prima di entrare in Giunta) che se si coinvolgono i cosiddetti portatori di interessi (termine che non amo e che spesso sostituisco con portatori di idee, opinioni o valori) allora l’adozione di qualsiasi provvedimento, che sia una legge o una delibera di Giunta, è assolutamente più semplice. Questo perché con il consenso dei soggetti interessati si può arrivare a scelte condivise che sono più facilmente “digeribili” e

aumentano la legittimazione delle politiche pubbliche. Ho avuto modo di constatare che, all'inverso, se questo percorso non viene attivato, spesso scattano contestazioni che irrigidiscono il sistema decisionale, rischiano di creare tensioni sociali, ma soprattutto possono bloccare la fase attuativa dei provvedimenti.

### **Quale modello partecipativo ritiene essere il più valido?**

Le formule possono essere le più svariate. Quello che penso è che ci debba essere comunque un coordinamento istituzionale, che può essere ad esempio in Commissione, oppure tramite l'uso di strumenti telematici, ma che ci sia comunque la garanzia della formalità e della trasparenza attraverso verbali che tengano traccia di tutto quello che viene detto. Altrimenti, il percorso partecipativo rischia di rimanere fumo. Io sono per un percorso partecipativo che, magari, possa essere duttile e flessibile, ma comunque inquadrato nella struttura istituzionale che ne garantisca la qualità e la pubblicità.

### **Se dovesse usare poche parole per descrivere gli obiettivi della norma in questione, cosa direbbe?**

Coinvolgimento di tutte le organizzazioni rappresentative e condivisione di progettualità sono le parole d'ordine. È ovvio che spetta poi al decisore pubblico la responsabilità della scelta, che tuttavia è migliore se viene condiviso tutto il percorso elaborazione. Riassumendo: le istituzioni pubbliche hanno la responsabilità di decidere, ma se la decisione presa è condivisa, risulta evidente che si hanno maggiori possibilità di ottenere risultati ottimali nell'interesse dell'intera comunità.

### **Quindi la trasparenza è un principio imprescindibile?**

Esatto. Sarebbe inutile coinvolgere per poi non condividere le conoscenze acquisite a tutti i soggetti chiamati in causa. È necessario che sia garantito un flusso di informazioni che costituiscano la base per un ragionamento condiviso da tutti.

Voglio citare un altro esempio. L'unica legge sul lavoro a livello regionale fu scritta ed elaborata da un gruppo di esperti di cui facevo parte insieme al noto giuslavorista dott. Gianpiero Falasca. Ricordo che vennero realizzati 13 tavoli di discussione con tutte le parti sociali interessate che poterono condividere le loro posizioni. Il risultato fu la sommatoria delle varie istanze che portarono all'approvazione della legge, che a distanza di 16 anni è ancora lì.

**Molto spesso, uno dei limiti più grandi ai processi partecipativi, è l'apparato amministrativo che ne dovrebbe garantire l'esecutività. Come si potrebbe risolvere questo problema?**

Data la struttura organizzativa della nostra regione, francamente non credo che nel nostro territorio potrà mai essere istituito un dipartimento esclusivamente dedicato alla partecipazione. Quindi, il problema si potrebbe affrontare con un lavoro di carattere trasversale. Data la scarsa disponibilità di personale, lamentata da numerosi uffici, l'unica formula che potrebbe venire incontro all'esigenza di una maggiore partecipazione è quella di favorire *team* di esperti su macro-temi. Ad esempio, per una politica pubblica che coinvolga più interessi come le attività produttive, l'ambiente o la salute, bisognerebbe creare una cabina di regia, con uno o due tecnici per materia, che si interfacci con i soggetti interessati e possa gestire tutta la fase del processo partecipativo. Generalmente le istanze che provengono dalla società riguardano sempre più ambiti ed è evidente che vanno messe in piedi squadre di esperti, che siano in grado di dare una risposta univoca su più ambiti tematici.

Dall'intervista emerge che la legge nasce a seguito di un processo partecipativo in cui associazioni attive in questo settore hanno contribuito alla definizione dei contenuti dell'articolato. Inoltre, appare chiaro che la normativa marchigiana sia frutto della diffusione delle buone pratiche sperimentate negli altri contesti regionali, dimostrando che le esperienze positive possono generare un utile meccanismo di apprendimento e di replicazione. Anche se la l.r. 31/2020 al momento non ha potuto sortire alcun effetto, è possibile delineare gli aspetti caratterizzanti di questa disciplina. In primo luogo, il legislatore ha scelto di produrre una norma molto snella, indicando cosa si intende per partecipazione, individuando i soggetti destinatari e descrivendo caratteri generali del processo partecipativo. Se questo da un lato rappresenta un esempio positivo di semplificazione degli articolati di legge, dall'altro, potrebbe rappresentare un *vulnus*. Infatti, senza un adeguato regolamento attuativo, le previsioni contenute nella norma rischiano di rimanere lettera morta.

La legge conferisce un ruolo centrale all'attività svolta dal Consiglio e dalla Giunta senza prevedere nessuna autorità indipendente o gruppo specializzato sulla partecipazione.

Dalle esperienze regionali analizzate nei paragrafi precedenti, emerge l'importanza di un organo che possa garantire la qualità e il funzionamento dei procedimenti partecipativi. Tuttavia, è necessario tenere in considerazione l'apparato burocratico di ogni singola Regione, in quanto non tutte dispongono delle risorse logistiche, umane ed economiche che consentono la creazione di nuove strutture. Infatti, una delle maggiori criticità riscontrate, ad esempio nella regione toscana, è stata proprio la mancanza di fondi e risorse che permettesse all'Autorità regionale per la partecipazione di poter operare in modo concreto ed efficace.

Risultano rilevanti le previsioni in materia di diffusione della cultura partecipativa, sia nella società civile, che nell'apparato amministrativo pubblico. Da questo punto di vista è positiva l'istituzione della giornata della partecipazione, che dovrebbe tuttavia essere integrata da attività diffuse su tutto il territorio, sul modello dei *Town e Citizen meeting*. Questo garantirebbe una maggiore sensibilizzazione della popolazione sul tema della partecipazione, che permetterebbe di ampliare la platea dei destinatari, avere una visione più accurata delle istanze sociali ed avvicinare maggiormente le istituzioni a tutte le numerose realtà territoriali.

La normativa in questione rappresenta un importante tassello, funzionale al raggiungimento degli obiettivi di *better regulation* a livello regionale. A tal fine appare necessaria l'integrazione del quadro legislativo con un'organica disciplina sull'attività di *lobbying* e il riordino della disciplina in materia di trasparenza e anticorruzione.

### 3.3 LOBBYING COME PARTECIPAZIONE: UNA BREVE ANALISI DEI MODELLI NORMATIVI

Per *lobbying* si intende l'attività condotta da un gruppo di persone, accumulate da un medesimo interesse, che hanno l'obiettivo di esprimere la propria posizione ad uno o più attori pubblici in modo da indirizzare il processo decisionale pubblico<sup>278</sup>. Questo tipo di attività trova la migliore espressione ed attuazione all'interno di un sistema politico che percepisce l'interesse generale come somma di interessi particolari. Secondo tale concezione il decisore pubblico è colui che sintetizza le varie posizioni e matura una scelta nell'interesse pubblico assumendosene le responsabilità. Risultano pertanto fondamentali le norme che consentono il regolamento dei rapporti tra portatori di interessi e decisori politici che devono rispettare i principi di trasparenza, di imparzialità, di parità d'accesso e di libertà di associazione.

Sono due i modelli partecipativi che derivano da questa impostazione. Il primo modello, basato sulla trasparenza, conta su un numero ristretto di obblighi che hanno lo scopo di rendere pubblici e tracciabili i rapporti che intercorrono tra il decisore e i gruppi di pressione. Questo modello impone obblighi di condotta sia per i decisori politici, che per i lobbisti. In generale, le leggi in materia dispongono l'obbligo per i decisori di rendere pubbliche tutte le attività che svolgono per conto di particolari gruppi di pressione, dichiarare alcune informazioni sensibili come lo stato patrimoniale, di non accettare incarichi lavorativi (una volta terminato il mandato) presso le organizzazioni e le aziende con cui intratteneva rapporti durante l'attività di pubblico decisore (*revolving door*)<sup>279</sup>. Contemporaneamente, viene resa obbligatoria l'iscrizione presso un registro, concepito come un albo, per tutti coloro che svolgono attività di influenza in modo continuativo e professionale. In tale registro, vengono definite le modalità di esercizio dell'attività, oltre che essere imposto un codice di condotta. Generalmente è individuata un'autorità

---

<sup>278</sup> E. Carloni, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, 2009, FrancoAngeli, Milano (in F. Merloni, R. Cavallo Perin, *Al servizio della nazione*, 2009)

<sup>279</sup> S. Ravasio, *Il divieto di revolving doors, elemento essenziale per la costruzione di un efficace protocollo anticorruzione*, 2016, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti* n.2

predisposta al controllo e all'eventuale sanzionamento di pratiche scorrette ovvero illegali<sup>280</sup>.

Il secondo modello, basato sulla partecipazione, fa sue tutte le norme del modello trasparenza prevedendo, inoltre, modalità di accesso al processo decisionale per i gruppi di interesse. Oltre alle regole descritte precedentemente, vengono individuate norme che consentono la partecipazione in vari momenti del processo decisionale. Le regole impongono l'obbligo per i decisori pubblici di convocare i gruppi di interesse in fase di discussione del provvedimento: molto spesso, questo si sostanzia in audizioni o *hearings* vincolanti che avvengono in commissione<sup>281</sup>. Gli Stati Uniti prevedono la possibilità di plasmare l'operato del decisore pubblico prima ancora che esso assuma la carica: tramite i PAC (Political Action Committee)<sup>282</sup>, i gruppi d'interesse finanziano la campagna elettorale dei candidati, che si impegnano a tutelare determinati interessi una volta eletti<sup>283</sup>.

Per quanto concerne il contesto europeo, il ruolo dei gruppi d'interesse è fondamentale. Questi ultimi consentono di interpretare la complessità territoriale, culturale ed economica del continente Europeo in assenza di partiti politici forti: classica cinghia di trasmissione tra società civile ed istituzioni<sup>284</sup>. Inoltre, l'articolo 11 del TUE<sup>285</sup> sancisce

---

<sup>280</sup> Research Unit Law and Economic Studies di Università Commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, 2014, in paper n.13

<sup>281</sup> US Congress, *About Committee Hearings*, in Glossary of Legislative Terms, disponibile online all'indirizzo [www.congress.gov](http://www.congress.gov)

<sup>282</sup> Federal Election Commission – USA, *Political Action Committee (PAC)*, in resources for journalist, disponibile online all'indirizzo [www.fec.gov](http://www.fec.gov)

<sup>283</sup> R. De Caria, *“Le mani sulla legge”*: *il lobbying tra free speech e democrazia*, 2017, Ledizioni, Milano

<sup>284</sup> G. Bonvicini, G. Tosato e R. Matarazzo, *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della commissione*, 2009, in *Il diritto dell'Unione europea*, anno 14, n. 1, disponibile online all'indirizzo [www.iai.it/sites/default/files/iai0903.pdf](http://www.iai.it/sites/default/files/iai0903.pdf)

<sup>285</sup> Trattato sull'Unione Europea, art. 11 *“Le istituzioni danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione. Le istituzioni mantengono un dialogo*

il diritto di associazione, mentre l'articolo 15 del TFUE<sup>286</sup> fissa i principi di “buon governo” e di partecipazione, che rientrano nel più ampio quadro della *better regulation*<sup>287</sup>. Dal 2011 esiste un accordo interistituzionale tra Commissione ed Europarlamento circa le modalità di partecipazione al processo decisionale dei gruppi di pressione<sup>288</sup>. In particolare, le norme stabiliscono obblighi di pubblicità delle attività svolte dagli eurodeputati ed impongono un codice di condotta per i funzionari delle due istituzioni. Le *lobbies* possono iscriversi volontariamente in un registro che consente loro di avere accesso ad una serie di vantaggi, come essere convocati automaticamente alle *hearings*, oltre che accedere alle strutture per incontrare politici e funzionari. Il registro definisce puntualmente chi sono i lobbisti, le modalità di esercizio delle loro attività, impone un codice di condotta e delinea sanzioni in caso di violazioni. Purtroppo, il Consiglio Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea non hanno adottato alcuna legislazione in materia, creando così un'importante criticità dal punto di vista della trasparenza dei rapporti che legano queste due istituzioni alle *lobbies*<sup>289</sup>.

---

*aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile. Al fine di assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell'Unione, la Commissione europea procede ad ampie consultazioni delle parti interessate. [...]*”

<sup>286</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 15 “*Al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile[...] Qualsiasi cittadino dell'Unione e qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro ha il diritto di accedere ai documenti delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione[...]Ciascuna istituzione, organo od organismo garantisce la trasparenza dei suoi lavori[...]*”

<sup>287</sup> European Commission, *A Union that strives for more*, 2020, in Commission Work Programme 2020, disponibile online all'indirizzo [www.eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A7ae642ea-4340-11ea-b81b-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>288</sup> Parlamento Europeo, *Accordo interistituzionale su un Registro comune per la trasparenza del Parlamento europeo e della Commissione*, 2011, disponibile online all'indirizzo [www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7\\_TA-PROV\(2011\)0222\\_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV(2011)0222_IT.pdf)

<sup>289</sup> M. C. Marchetti, *Il lobbying nell'Unione europea: le misure sulla trasparenza*, 2018, in Istituzioni del federalismo

Nel nostro paese il fenomeno lobbistico e, più in generale, la partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale, è associato troppo spesso ad una manifestazione patologica del sistema politico, che influisce negativamente sui pubblici decisori attraverso pratiche poco chiare o addirittura corruttive. Al contrario, il tasso di democraticità di uno Stato si misura anche attraverso il grado di partecipazione che i gruppi di pressione riescono ad esprimere alle autorità politiche al fine di manifestare le loro esigenze e necessità. Questa visione impone, però, l'abbandono della concezione dell'interesse generale adottata fino ad oggi dalla classe dirigente dei Paesi dell'Europa continentale. Tale impostazione, di matrice giacobina e russoniana, intende l'interesse generale come insito nella natura stessa dei decisori politici, in quanto unici rappresentanti della nazione ed i soli in grado di tutelare i bisogni di tutti i cittadini attraverso la legge. Al contrario, come l'esperienza anglosassone insegna, l'interesse generale dovrebbe essere considerato come somma di interessi particolari, spesso contrastanti, da ottenere tramite l'azione del pubblico decisore, che elabora una sintesi nel rispetto dei principi di equità, trasparenza e proporzionalità. La nostra carta costituzionale prevede implicitamente la legittimità dell'attività di partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale come è desumibile da diversi articoli: all'articolo 2 (formazioni sociali); articolo 3 (uguaglianza sostanziale); articolo 18 (libertà di associazione); articoli 117 e 118 (principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale). La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha stabilito, con sentenza n.379/2004 (Giudizio di legittimità costituzionale in via principale sugli artt. 17 e 19 dello Statuto della regione Emilia-Romagna)<sup>290</sup>, che la normativa sulla partecipazione dei gruppi di interesse al

---

<sup>290</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 379/2004. In particolare da *"CONSIDERATO IN DIRITTO: [...] 5. Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 17 sono infondate. La previsione che "nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica" rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti, anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee.[...] questi istituti, infatti, non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche.[...] Né, tanto meno, è condivisibile l'opinione che il giusto riconoscimento per il ruolo fondamentale delle forze politiche che animano gli organi rappresentativi possa essere contraddetto dal riconoscimento di alcune limitate e trasparenti procedure di consultazione da parte degli organi regionali dei soggetti sociali ed economici su alcuni oggetti di cui siano*

processo decisionale migliora e rende più trasparente le procedure di raccordo con gli organi istituzionali<sup>291</sup>. Attualmente nel nostro Paese esistono oltre 450 norme che regolano in maniera disorganica e poco strutturata alcuni aspetti riconducibili al fenomeno lobbistico. Questo contribuisce ad alimentare la confusione e la percezione negativa del ruolo ricoperto dai gruppi di pressione nel processo decisionale. Nonostante alcuni tentavi di codificazione nelle passate legislature, è sempre prevalsa una linea politica che ha permesso alla classe dirigente degli ultimi trent'anni di evitare assunzioni di responsabilità pubblica sui rapporti che legano i gruppi di interesse alla politica<sup>292</sup>. Data la necessità di una legislazione chiara ed univoca, è attualmente in discussione

---

*particolarmente esperti.[...] 6. Non sono fondate le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 19, concernenti le modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi "le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale" e che chiedano di partecipare ad alcune fasi preliminari del procedimento legislativo e della "definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali"; al contrario, la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un "protocollo di consultazione" potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali. Inoltre, il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del 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 quanto, d'altronde, già ampiamente sperimentato da alcuni decenni sulla base degli statuti regionali vigenti.[...]"*

<sup>291</sup> P. Fava, *La Consulta e la qualità della regolazione nella 'multilevel governance': i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, 2005, in *Il Corriere giuridico*, num. 11

<sup>292</sup> P.L. Petrillo, *Rappresentanza di interessi, lobbying e democrazia rappresentativa*, 2019, in *Lobbying e traffico di influenze illecite*, Giappichelli Editore, Torino

presso la Camera dei Deputati un ddl, presentato dalla maggioranza di governo, sulla “Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi”<sup>293</sup>.

L’articolo 117 della Costituzione pone la materia tra le competenze residuali delle regioni. Per tanto, tutte le realtà territoriali prevedono, all’interno dei propri Statuti, forme di partecipazione (indagini conoscitive, audizioni, istruttoria aperta) di individui o gruppi alle scelte politiche di competenza regionale in ottemperanza al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale. Dai primi anni duemila è possibile ravvisare leggi specifiche atte a regolare la partecipazione dei gruppi di interesse al processo decisionale e politico. Diversi sono i modelli adottati e i risultati ottenuti, ma, in generale, si riscontra un miglioramento della qualità delle politiche prodotte, una maggiore efficacia delle stesse, una marcata efficienza nei tempi di produzione normativa, nonché un abbassamento generale dei costi dovuto alla riorganizzazione della macchina burocratica. Attualmente sono sei le leggi regionali che disciplinano puntualmente la materia: l.r. della Toscana 5/2002 “Norme per la trasparenza dell’attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana”; l. r. del Molise 24/2004 “Norme per la trasparenza dell’attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise”; l. r. dell’Abruzzo 61/2010 “Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa di rappresentanza di interessi particolari”; l. r. della Calabria 4/16 “Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa della regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull’ attività di rappresentanza di interessi particolari”; l. r. della Lombardia 17/16 “Disciplina per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale”; l. r. della Puglia 30/2017 “Disciplina dell’attività di lobbying presso i decisori pubblici”. La normativa toscana ha delineato un modello regolativo ampliato e migliorato negli anni dalle altre regioni. La legge 30/2017, approvata dall’assemblea legislativa pugliese, risulta essere la versione più strutturata e completa di questo filone. Le caratteristiche principali sono: la definizione puntuale di *lobbying*, di lobbista e di tutte le attività connesse; gli obblighi di trasparenza che vincolano tutti i pubblici decisori (politici e tecnici) sia in Giunta che in Consiglio; la previsione di un organo garante che vigila sul rispetto delle regole ed impartisce sanzioni

---

<sup>293</sup> Servizio studi (Dipartimento istituzioni) – Camera dei Deputati, *Disciplina dell’attività di rappresentanza di interessi A.A.C. 196, 721 e 1827, 2019*, in Documentazione per l’esame di Progetti di legge n .240

in caso di violazioni; un periodo di *cooling off* (raffreddamento) per i decisori pubblici; la pubblicazione di un'agenda degli incontri avvenuti tra il decisore pubblico e i rappresentanti dei gruppi di interesse. Infine, viene prevista la creazione di un registro pubblico e obbligatorio per i lobbisti che conferisce determinate facoltà: richiedere documenti ed informazioni su atti in discussione; presentare proposte di atti normativi; accesso alle strutture di Giunta e Consiglio; richiedere incontri con il personale tecnico o politico; elaborare studi o ricerche propedeutici alle loro finalità. Tale registro comporta l'imposizione di particolari vincoli, come la sottoscrizione di un codice etico, la garanzia sulla correttezza delle informazioni fornite, una relazione sull'attività svolta e la comunicazione di qualsiasi dono o favore concesso al decisore pubblico<sup>294</sup>.

La Campania ha adottato un percorso diverso per regolare il rapporto che intercorre tra i decisori pubblici e i lobbisti (l.r. 11/2015 “Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015”). Infatti, la normativa prevede una disciplina dettagliata di partecipazione dei gruppi di interesse alle fasi di elaborazione delle proposte di legge di iniziativa della Giunta. Per tutti questi disegni di legge è imposto l'obbligo di sviluppare l'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) seguendo lo schema della legge statale 50/99. Si dispone che ogni pdl sia sottoposto alla consultazione dei portatori di interesse pubblici o privati, così da quantificare preventivamente l'impatto e l'utilità per la collettività della norma. Contemporaneamente vengono previsti degli obblighi di trasparenza circa le modalità di relazione in questo processo tra i decisori pubblici e i gruppi di pressione<sup>295</sup>. Con la l.r. 12/2015 la regione Lazio si è impegnata ad approvare entro 12 mesi una legislazione puntuale che regoli il fenomeno lobbistico tramite l'istituzione di un elenco regionale dei portatori di interesse. Ad oggi tale elenco non è stato ancora stilato.

---

<sup>294</sup> P.L. Petrillo, *Teorie e tecniche del lobbying*, 2019, il mulino, Bologna

<sup>295</sup> Nucleo per il Supporto e l'Analisi della Regolamentazione (NUSAR), *Prima relazione del Nucleo per il Supporto e l'Analisi della Regolamentazione*, 2016, disponibile online all'indirizzo [www.osservatorioair.it/lanalisi-di-impatto-in-campania-le-novita/](http://www.osservatorioair.it/lanalisi-di-impatto-in-campania-le-novita/)

In generale, nonostante il buon livello qualitativo dell'intervento normativo, soprattutto in riferimento alle leggi più recenti, i risultati ottenuti sono stati ridotti rispetto alle aspettative. Il mancato raggiungimento di risultati apprezzabili è da attribuire alla carente informazione e sensibilizzazione verso tutte quelle associazioni interessate ai provvedimenti in questione. Inoltre, il repentino cambiamento delle regole ed in alcuni casi, il mancato coinvolgimento dei destinatari nella formulazione delle norme, hanno causato una mole eccessiva di provvedimenti poco utili. È importante prevedere un piano comunicativo che evidenzi i comprovati risparmi di tempo, la maggiore efficienza del sistema, l'aumento dell'impatto delle politiche e un tasso più alto di democraticità.

Nonostante le evidenti criticità, la legislazione che si sta strutturando a livello regionale prevede una disciplina puntuale del fenomeno lobbistico. Se questa si andasse a sommare ad un'efficiente regolamentazione sulla partecipazione, sulla trasparenza e sull'anticorruzione, contribuirebbe senza ombra di dubbio ad aumentare il grado di legittimazione delle istituzioni e, più in generale, le *performance* dei sistemi democratici<sup>296</sup>. Da questo punto di vista, il nostro Paese può essere classificato “a interessi oscuri”, ovvero una forma di governo dove le norme di condotta dei pubblici decisori sono scarse e la partecipazione dei soggetti non istituzionali al procedimento di *policy making* non è regolata in modo trasparente, semplice e certo. In Italia esiste già un corpo normativo in queste materie che, se applicato, al netto di opportune semplificazioni ed integrazioni, potrebbe garantire un miglior funzionamento del sistema stato nel suo complesso. Quello che sembra mancare in questa fase storica è la volontà politica di procedere verso tale modello<sup>297</sup>.

---

<sup>296</sup> D. David, *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, 2018, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4

<sup>297</sup> P. L. Petrillo, *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, 2012, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo 1

## CONCLUSIONI

L'analisi condotta nel presente elaborato ha cercato di mettere in luce di quali strumenti partecipativi sono dotate le regioni a Statuto ordinario. Si sono inoltre voluti evidenziare i risultati ottenuti ma anche le criticità, in modo da poter avere un panorama più ampio possibile sull'intera materia che consenta di avanzare spunti di riflessione utili per sviluppi futuri della normativa.

Dopo aver descritto la struttura e i poteri delle istituzioni regionali, sono state analizzate le forme di partecipazione classiche del procedimento legislativo e le norme specifiche adottate da alcune regioni italiane.

L'approfondimento effettuato nel primo capitolo ha mostrato l'importanza delle norme statutarie nel definire la forma di governo regionale e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno permesso alle regioni di esprimere poteri e competenze che le rendono protagoniste di primo piano del sistema istituzionale italiano. È importante sottolineare che la Corte Costituzionale ha stabilito che per le materie ad esso esplicitamente attribuite, lo Statuto rappresenta fonte suprema dopo la Costituzione. Tuttavia, va ricordato che alcuni Statuti hanno provato ad ampliare la portata delle loro previsioni attraverso la regolazione di alcune materie non specificatamente previste dalla Costituzione. Pur non trattandosi di veri e propri diritti e doveri, la Consulta ha censurato tale impostazione declassando i contenuti di tali discipline a mere espressioni di orientamento culturale-politico. Questo comporta che ci siano delle disposizioni irrilevanti dal punto di vista giuridico all'interno di un testo normativo di primaria rilevanza. Infine, molti Statuti regionali riconoscono la questione dell'identità culturale locale come valore fondante della comunità regionale. Questo ha aperto un profondo dibattito tra i sostenitori di un'interpretazione più cosmopolita e multiculturale che si contrappone alla posizione di coloro che intendono definire il fattore identitario come elemento tipico di una storia peculiare da custodire e preservare dalla contaminazione esterna.

Per quanto riguarda le funzioni e l'impalcatura organizzativa delle Assemblee elettive regionali, queste ricalcano molto da vicino quelle del Parlamento nazionale a causa di un'inevitabile similitudine funzionale tra i due organi. Spetta alle norme costituzionali e statutarie definire in via generale i poteri e la composizione interna dei Consigli regionali.

Tuttavia, sono state individuate alcune differenze che rispecchiano l'impostazione statocentrica della Costituzione del 1948. Infatti, a differenza delle Commissioni di inchiesta parlamentari, quelle consiliari non possono esercitare i poteri tipici dell'autorità giudiziaria ed ai consiglieri è garantita la sola immunità per le opinioni ed i voti espressi nell'esercizio delle funzioni consiliari, mentre tutte le altre forme di tutela concesse ai parlamentari non possono essere estese anche al contesto regionale. Spetta alle norme costituzionali e statutarie definire in via generale i poteri e la composizione interna dei Consigli regionali. In genere, gli Statuti devolvono l'organizzazione interna e il funzionamento dell'organo legislativo alle norme di dettaglio contenute nei regolamenti interni dei Consigli. Questi individuano nelle Commissioni consiliari permanenti, convocate in sede referente, la matrice base del procedimento legislativo ordinario regionale.

Come il Consiglio dei Ministri, la Giunta regionale è legata da un rapporto fiduciario al potere legislativo che può decretarne la fine, secondo i modi e tempi definiti dalla Costituzione. Comunque, a differenza di quanto avviene per Consiglio e Parlamento, in generale i parallelismi tra Giunta e Governo possono sostanzialmente ritenersi conclusi. Il potere esecutivo nel contesto regionale è diviso tra la Giunta e il Presidente della Regione. I membri della Giunta regionale non sono direttamente ed individualmente responsabili di un vero e proprio dicastero, ma vengono semplicemente configurati come membri dell'organo collegiale di cui fanno parte. Questa impostazione è in linea con il ruolo dominante riservato al Presidente della Giunta, il quale oltre a rappresentare la regione, dirige l'azione politica dell'intero esecutivo di cui è il responsabile. Il funzionamento e i poteri della Giunta e del suo Presidente vengono regolati da una disciplina generale contenuta all'interno degli Statuti e da una legislazione di dettaglio esplicitata nei regolamenti interni della Giunta.

Il ruolo centrale riservato agli Statuti appare evidente, come anche quello dei regolamenti interni di Consiglio e Giunta. Queste norme definiscono un'articolata struttura istituzionale che dovrebbe avere la capacità di interpretare al meglio le istanze provenienti dal territorio di riferimento. Le peculiari caratteristiche ora descritte consentono alle regioni di elaborare ed implementare politiche pubbliche complesse assicurando allo stesso tempo un'attiva partecipazione delle popolazioni locali.

Nel secondo capitolo dell'elaborato sono state descritte le previsioni in materia di iniziativa legislativa, analisi e valutazione delle politiche, fase istruttoria e più in generale tutte le forme di partecipazione al procedimento legislativo regionale.

Il procedimento legislativo regionale non presenta sostanziali differenze rispetto al corrispondente procedimento seguito dal Parlamento per elaborare le leggi dello Stato. Entrambi, infatti, si articolano in tre fasi: iniziativa, costitutiva (esame in commissione ed in assemblea) ed integrativa (promulgazione e pubblicazione) dell'efficacia della legge.

In merito alla fase di iniziativa legislativa i singoli Statuti prevedono modelli molto simili anche se ognuno presenta delle particolarità legate soprattutto alle caratteristiche demografiche, economiche, sociali e culturali di ogni realtà territoriale. Nell'elaborato sono stati approfonditi le modalità ed i limiti con cui i soggetti titolari possono attivare questa prerogativa. Ai fini dell'oggetto di questa ricerca, ovvero la partecipazione, risulta importante concentrare l'attenzione su alcuni particolari strumenti attivabili proprio nella fase di iniziativa. Per primo è necessario sottolineare che tutti gli Statuti prevedono e disciplinano l'iniziativa legislativa popolare. Tuttavia, l'incidenza di questo strumento non sembra essere tale da poterlo classificare come particolarmente rilevante ai fini dell'indagine. Al contrario è utile effettuare un particolare riferimento alle esperienze maturate in ambito regionale sul fronte della qualità della regolamentazione, con particolare attenzione all'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR). La promozione e la diffusione della *better regulation* da parte di organismi internazionali, come la Commissione europea e l'OECD, hanno spinto le Regioni ad aumentare la loro attenzione verso temi legati alla valutazione delle politiche. In particolare, i Consigli si sono impegnati soprattutto nella fase di valutazione *ex-post*, tramite la previsione di clausole valutative, mentre alcune Giunte hanno strutturato un procedimento nell'elaborazione dall'AIR. Rispetto a questo secondo fattore sono state realizzate in diverse Regioni delle esperienze di AIR che però non sempre hanno avviato un ciclo virtuoso di ripetizione e apprendimento. Anche se i risultati ottenuti sono discordanti e poco omogenei, il crescente dinamismo in materia dimostra quanto le Regioni stiano prendendo sempre più sul serio la questione. D'altra parte, si sottolinea nuovamente che l'impatto di questi strumenti sembra tradursi raramente in conseguenze pratiche e questo evidenzia i limiti di una mancata collaborazione e apertura tra Consiglio, Giunta ma anche

associazioni di categoria e società civile. È comunque importante dare risalto al recente impegno circa la definizione di una disciplina organica e strutturata sull'AIR da parte di alcune regioni come Toscana, Liguria, Marche e Campania. Nel 2019 in Liguria hanno concluso l'iter approvativo i disegni di legge che erano stati individuati dal Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-Consiglio per essere sottoposti in via sperimentale all'AIR. Per quanto riguarda le modalità di svolgimento dell'AIR, lo stesso Gruppo tecnico di coordinamento Giunta-Consiglio ha elaborato, nel 2018, un'apposita scheda per lo svolgimento in via sperimentale dell'analisi. La Toscana, che ha sostituito nel 2010 l'AIR con la MOA (misurazione oneri amministrativi), continua ad operare un articolato controllo preventivo sulla regolamentazione tramite il nucleo di competenze specializzate che nel 2019 ha esaminato 67 provvedimenti ed effettuato 21 MOA *ex-ante*. La regione Marche al fine di dare attuazione alle discipline contenute nella l.r. 3/2015 "Legge di innovazione e semplificazione amministrativa" ha provveduto alla creazione di un corso di formazione specialistico sull'AIR e sull'ATN rivolto sia ai funzionari di Giunta e Consiglio. Infine, il Nucleo per il supporto e l'analisi della regolamentazione (NUSAR) della regione Campania, ha certificato che ormai dal 2017 la quasi totalità dei disegni di legge di iniziativa della Giunta è corredata da relazione AIR.

È nuovamente necessario evidenziare il ruolo degli Statuti anche nella fase di iniziativa legislativa. La disciplina in essi contenuta non solo individua i soggetti o gli organi titolari ma può anche definirne le modalità di proposta. Purtroppo, quest'ultimo aspetto ad oggi non è stato ancora sufficientemente sviluppato dal legislatore regionale. Si consideri che una buona parte del disordine normativo che affligge il mondo delle fonti potrebbe essere eliminato da un'accorta disciplina proprio della fase iniziale dell'iter formativo delle leggi. Lo Statuto, dunque, oltre all'indicazione dei soggetti titolari dell'iniziativa (la Giunta, i singoli consiglieri, gli elettori della Regione in un numero variabile a seconda delle Regioni stesse, i Consigli degli enti sub-regionali, formazioni sociali, ecc.), può spingersi fino a definire appunto la struttura degli atti d'iniziativa. A tal proposito gli Statuti potrebbero, ad esempio, imporre una disciplina organica sulla motivazione dei progetti di legge sotto forma di una relazione che ne illustri le finalità, la necessità o la compatibilità con le altre fonti del diritto. Inoltre, si potrebbe imporre la sola ammissibilità di proposte il cui articolato presenti dei caratteri ritenuti necessari (titolo, numerazione degli articoli, divisione in commi, rinvii tra le fonti, ovvero le regole del cosiddetto

*drafting* normativo). Infine, la disciplina dell'iniziativa potrebbe spingersi fino al punto da imporre che nessun progetto di legge possa dar luogo a modifiche tacite di leggi preesistenti. In realtà nella legislazione vigente è frequente la previsione dell'obbligo dell'abrogazione espressa, ma la previsione statutaria di tale vincolo renderebbe certa la materia a riguardo.

In riferimento all'esame e all'approvazione dei progetti di legge, questi sono disciplinati dai regolamenti consiliari e, per i caratteri generali, dagli Statuti. Le norme che disciplinano le fasi procedurali dell'iter legislativo regionale sono per buona parte mutate dalle regole contenute nei regolamenti parlamentari. Data la natura di questo elaborato si è proceduto ad un particolare approfondimento degli strumenti conoscitivi attraverso i quali i consiglieri, in modo del tutto simile ai parlamentari, possono acquisire informazioni dalla società civile. Le varie Commissioni consiliari sono chiamate a valorizzare quanto più possibile il momento conoscitivo, acquisendo i dati e le informazioni necessarie all'esame del progetto di legge loro assegnato. Prima della discussione, la commissione competente può procedere alla consultazione di sindacati, enti, associazioni, rappresentanti di organismi ed uffici privati e pubblici, e in generale delle parti sociali interessate. Nell'esperienza regionale, audizioni e consultazioni si attuano prevalentemente all'interno della fase istruttoria, mentre l'indagine conoscitiva è per lo più intesa come un procedimento spesso separato e autonomo. Quest'ultima permette ai consiglieri di poter ascoltare, in una sede formale, soggetti estranei all'assemblea assicurando la massima trasparenza tramite la pubblicazione dei contenuti dell'incontro. In questa fase le Commissioni possono acquisire notizie, informazioni, documentazioni, nelle materie di loro competenza da parte di cittadini e ogni gruppo di interesse espressione della società organizzata. L'indagine conoscitiva assume particolare rilevanza nel momento della fase istruttoria, in quanto consente un approfondimento circa la materia oggetto di regolazione attraverso un confronto diretto con tutti gli interessati. Un ulteriore strumento molto utilizzato, tramite il quale soggetti esterni al circuito istituzionale possono essere ascoltati dal legislatore, è quello delle audizioni informali. Una caratteristica importante di quest'ultime è la scarsa pubblicità su quanto viene detto in questa sede. Questa mancanza è da ricondurre sia al loro carattere meramente ricognitivo sia all'assenza di una specifica disciplina nei regolamenti interni. Questo fa sì che le audizioni informali si configurino come uno strumento duttile, in grado di

coinvolgere i gruppi sociali interessati al procedimento legislativo sacrificando però la trasparenza che dovrebbe caratterizzare l'assemblea legislativa. Alcune regioni hanno previsto l'istituzione di albi generali delle associazioni che consentono di partecipare al procedimento legislativo. Accanto alle modalità tradizionali, che consentono ai consiglieri di definire tempi e modi delle consultazioni, esistono alcune disposizioni che conferiscono a soggetti esterni la facoltà di attivare strumenti di consultazione. In merito all'attivazione di questi strumenti, vige l'obbligo per l'Ufficio di Presidenza della Commissione di esaminare le richieste di audizioni e di consultazione e di stabilire le forme più idonee per il loro svolgimento. Infine, la regione Emilia-Romagna ha previsto un peculiare strumento di partecipazione al procedimento legislativo. In merito alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, nelle modalità e nei limiti imposti dallo Statuto e dalla legge. Questa consiste in un dibattito pubblico al quale possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini che siano portatori di un interesse a carattere collettivo. L'istruttoria pubblica si rivela uno strumento partecipativo di estremo interesse. Le potenzialità deliberative sono molto elevate sia perché l'istruttoria può essere chiesta da soggetti esterni alla Regione sia perché essa obbliga l'organo legislativo a prendere in considerazione l'esito della consultazione pubblica.

In generale attraverso le consultazioni non solo si realizza l'esigenza di partecipazione concreta dei cittadini all'attività regionale ed alla formazione degli atti regionali, ma tale attività consente inoltre ai consiglieri di ottenere informazioni più complete sulla materia in esame e di poter recepire le istanze provenienti dalla società. Il collegamento tra forme di democrazia partecipativa e procedimento legislativo regionale rafforza la posizione del Consiglio nei confronti delle Giunte, sia per la possibilità di ricevere informazioni tecniche in maniera autonoma, sia per l'alto grado di legittimazione democratica che questi strumenti comportano. Va sottolineato che nella pratica molto spesso le consultazioni acquisiscono una valenza puramente tecnica in funzione dell'esercizio del potere legislativo, perdendo però la loro natura politica e conoscitiva. Questo ha portato ad una progressiva chiusura delle assemblee legislative verso la società civile favorendo di contro la centralità degli esecutivi. Molto probabilmente questa propensione è da attribuire alla debolezza istituzionale e partitica a livello regionale rispetto al contesto nazionale. Un cambiamento di impostazione consentirebbe ai Consigli di acquisire il

ruolo di cerniera tra Giunta e società civile attraverso una nuova vitalità degli strumenti a disposizione. Tutto ciò permetterebbe di dare maggiore spazio alle necessità di partecipazione al processo decisionale pubblico. Questo assetto favorirebbe l'applicazione ordinaria di un procedimento condiviso, riducendo così le tensioni sociali e provocando un impatto delle politiche più incisivo. Al fine di stimolare la qualità della normazione, che insieme al principio di partecipazione democratica risulta essere uno dei pilastri della *better regulation*, emerge l'ampia rilevanza assegnata alle clausole valutative introdotte nelle leggi regionali. Con la clausola valutativa si vuole intendere uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (in primis all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge oltre che ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione. Inoltre, tale strumento risulta funzionale a valutare le conseguenze pratiche per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale. Le clausole valutative, comunque, devono essere impiegate con estrema parsimonia in quanto ognuna di esse comporta dei costi sia per i soggetti che sono chiamati a darvi risposta, sia per la stessa Assemblea, che deve attrezzarsi al suo interno per ricevere le informazioni generate dal processo valutativo.

Nell'ultima parte del secondo capitolo viene approfondito il tema della partecipazione in rapporto con la prassi della delegificazione. Sicuramente la Giunta e tutto l'apparato amministrativo che da essa dipende, sono in grado di rispondere più velocemente ai cambiamenti socio-economici provenienti dalla società civile. Grazie all'alta specializzazione tecnica e le modalità con cui può adottare decisioni, gli esecutivi riescono a superare il limite della macchinosità del procedimento legislativo. La pratica della delegificazione non dovrebbe intendersi come un semplice rafforzamento della posizione degli esecutivi regionali nei confronti dei Consigli, ma come un'opportunità per scardinare il modello del "centralismo legislativo" a favore di un più ampio uso delle fonti secondarie. Questo permetterebbe, all'interno di una cornice giuridica snella ma ben definita, di aumentare la capacità di risposta delle istituzioni pubbliche nei confronti degli input provenienti dal contesto sociale. Contemporaneamente potrebbe consentire agli organi legislativi una decongestione della loro attività normativa a favore di una migliore

qualità delle leggi e il recupero della loro funzione politica. Tuttavia, bisogna sottolineare che le garanzie formali offerte dalla partecipazione in sede consiliare a soggetti esterni, non sono garantite anche dalla Giunta. Infatti, molto spesso i regolamenti interni degli esecutivi regionali prevedono solo generiche disposizioni circa la partecipazione ai lavori in Giunta da parte di associazioni, cittadini o esperti. Questo fattore, sommato alle disposizioni dei regolamenti interni che non prevedono la pubblicità per le sedute della Giunta, può creare dei problemi in merito al principio della trasparenza dell'azione amministrativa. Inoltre, si potrebbe ravvisare una lesione del principio democratico e di uguaglianza in merito all' ampio spazio di arbitrarietà concessa alla Giunta nell'individuare i soggetti partecipanti ai cosiddetti tavoli di lavoro tematici, strumenti molto utilizzati e di sicura rilevanza per la definizione delle politiche pubbliche. È quindi necessario un intervento normativo, che in vero è stato adottato in diverse regioni con risultati più o meno fortunati, che consenta di regolare tale aspetto del *policy making*. Questi aspetti sono stati confermati anche nell'intervista ad Antonio Mastrovincenzo, già Presidente dell'Assemblea elettiva delle Marche nella X Legislatura, ricopre attualmente la carica di consigliere regionale. Dal 2002 al 2015 ha svolto l'incarico di capo segreteria per l'assessorato al lavoro, alla formazione e all'istruzione nella regione Marche.

Nell'ultima parte dell'elaborato vengono approfonditi i principi alla base della partecipazione e le relative applicazioni nei vari contesti regionali. Già dalla primissima fase di elaborazione delle politiche pubbliche, *l'agenda setting*, il ruolo ricoperto dalle associazioni dei cittadini che condividono interessi comuni risulta essere determinante. Infatti, il numero di istanze che provengono dall'articolata struttura delle società moderne crea un sistema competitivo in cui solo alcuni problemi riescono a raggiungere l'attenzione del decisore pubblico. Determinante quindi è il grado di organizzazione dei singoli gruppi, portatori di interessi diversi e alcune volte persino contrastanti, che consente la loro di raggiungere il *policy maker* in modo più efficiente e rapido. È quindi del tutto evidente la necessità di un quadro normativo che consenta a tutti i portatori di istanze diverse di poter intervenire presso il decisore pubblico, sia nella fase di definizione dell'agenda che nella fase di formulazione della politica stessa. La giusta direzione sarebbe quella di prevedere una serie di disposizioni normative che consentano di legittimare queste interlocuzioni e che contemporaneamente le rendano duttili, dinamiche, fluide e aperte a tutti. Questa visione è alla base della cosiddetta *better regulation*. Il nostro Paese, data la sua complessa articolazione istituzionale e sociale,

dovrebbe recepire a pieno questo modello in modo da stimolare, sia a livello centrale che regionale, il coinvolgimento dei cittadini, l'attendibilità delle valutazioni, l'efficacia delle politiche e più in generale migliorare le performance democratiche del sistema.

Quello che in questa sede è opportuno sottolineare è che gli strumenti partecipativi tipici della democrazia deliberativa mirano a migliorare il funzionamento delle democrazie rappresentative occidentali, senza tuttavia sostituirle. Infatti, il carattere partecipativo di alcuni processi decisionali ha lo scopo di consentire a tutti quelli che manifestano interesse di prendere parte alla deliberazione che comunque continua a rispondere alle logiche istituzionali definite dalle carte costituzionali odierne. Quindi l'effetto ultimo della partecipazione non è quello di trasferire il potere decisionale in capo ai partecipanti, ma bensì aumentare il tasso di legittimazione delle politiche stesse. In questa ottica va evidenziata l'utilità che offre la democrazia deliberativa in fase di valutazione delle scelte legislative oltre che nella fase preparatoria delle decisioni pubbliche. Bisogna comunque sottolineare che le forme di democrazia partecipativa non riescono a rispondere in maniera adeguata alla complessa articolazione delle società moderne, che al contrario trovano nel momento elettorale e nella regola della maggioranza gli unici strumenti che possono garantire un efficiente funzionamento. Inoltre, se è vero che la partecipazione innalza il tasso di legittimazione delle scelte pubbliche, può anche essere considerata come indice di una capacità ridotta dei decisori pubblici di perseguire l'interesse generale.

Con la riforma del 2001 entra a far parte della nostra Costituzione il principio della sussidiarietà orizzontale che impone alle istituzioni pubbliche di creare le condizioni necessarie per permettere al cittadino, in forma singola o associata, di partecipare e cooperare nella definizione dei contenuti degli interventi che incidano sulle realtà sociali. In sostanza questo principio afferma che la garanzia dell'interesse generale non è di esclusiva competenza delle istituzioni pubbliche ma riguarda anche l'azione dei cittadini. L'inclusione di nuovi soggetti derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale favorisce inoltre il processo di modernizzazione delle amministrazioni pubbliche che possono migliorare la capacità del di dare risposte più efficaci ai bisogni sociali. Gli Statuti regionali hanno recepito il dettame costituzionale attraverso una serie di disposizioni generali che delineano l'indirizzo, le finalità e gli obiettivi dell'azione politica delle Regioni. Questo ha permesso di inserire le formazioni sociali in una

prospettiva di coinvolgimento e definizione delle politiche pubbliche al fine di migliorarne l'efficacia, l'efficienza e il perseguimento dell'interesse generale.

Uno degli strumenti individuato direttamente dagli Statuti è la petizione popolare che consente agli individui, classificati a vario titolo a seconda dei contesti regionali, di sollecitare gli organi competenti riguardo l'adozione di provvedimenti o di sollevare questioni di interesse territoriale secondo i limiti e le procedure stabilite nel dettaglio dalla legge o dai regolamenti interni. Il fatto che la petizione sia riconosciuta a livello statutario dimostra l'importanza che il legislatore ha voluto attribuire a tale istituto. Inoltre, la copiosa regolazione di dettaglio, tramite leggi o regolamenti interni, dimostra l'attualità e l'interesse che l'istituto riveste a livello regionale. La petizione non appare dunque essere obsoleta, ma continua ad avere una certa rilevanza regionale, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento statale che ormai considera questo strumento superato. Nonostante la petizione non produca nel destinatario un obbligo giuridico a procedere, non significa che essa non possa contribuire a migliorare il carattere democratico degli apparati pubblici e a consentire così alla cittadinanza di farsi pienamente attiva. Gli Statuti definiscono anche la disciplina fondamentale del referendum mentre la normativa di dettaglio viene demandata al legislatore regionale che deve operare in armonia con la costituzione. È il più importante istituto di democrazia diretta, in quanto prevede l'intervento diretto del popolo nell'esercizio dell'indirizzo politico e può essere classificato come abrogativo, consultivo, propositivo e statutario. A seguito dell'analisi effettuata sul funzionamento dei vari tipi di referendum sembra chiaro che i nuovi Statuti non si siano allontanati di molto dall'impostazione pre-riforma, nel senso di considerare marginale il ruolo dei referendum regionali nel quadro della dinamica politico-istituzionale. Questo emerge ad esempio dal numero di vincoli che sussistono nell'esercizio del referendum abrogativo o dagli incerti obblighi derivanti dai referendum consultivi. In generale, considerati i potenziali poteri di disciplina statutaria in materia, si può parlare di una occasione persa per il potenziamento e lo sviluppo degli strumenti referendari da parte dei legislatori regionali. Tuttavia, è opportuno tenere a mente che in un contesto politico fortemente frammentato come quello italiano, i referendum regionali potrebbero essere usati in modo improprio da formazioni partitiche per stimolare l'opinione pubblica a manifestare volontà di natura politica che esulano da questioni di competenza degli organi regionali.

Numerose sono le Regioni che in vari modi introducono nelle proprie legislazioni di settore, normative che rimandano al principio della partecipazione, comunque già presente in tutti gli Statuti oltre che nel quadro normativo europeo e nazionale. Spesso la partecipazione è concepita come semplificazione del processo amministrativo e legata al principio della trasparenza. In alcuni contesti regionali, per partecipazione si intende la semplice consultazione mediante le forme classiche del procedimento legislativo o tramite l'iniziativa referendaria e il diritto di petizione. Ad oggi sono cinque le regioni che prevedono una puntuale regolamentazione della partecipazione. Alla Toscana e all'Emilia-Romagna, le due regioni con la più consolidata tradizione in materia, si sono aggiunte nel 2010 l'Umbria, nel 2017 la Puglia ed infine nel 2020 la regione Marche. Pur presentando differenze nella loro struttura, le varie leggi regionali presentano scopi e obiettivi comuni: aumento della qualità democratica delle politiche pubbliche; innovazione sociale e istituzionale; diffusione della cittadinanza e della partecipazione attiva; diffusione della cultura partecipativa e di impegno civico; diffusione dei saperi e delle competenze presenti nella società; promozione la parità di genere; sostegno alla partecipazione attiva dei giovani e delle categorie deboli; emersione degli interessi diffusi e sottorappresentati; condivisione di *know how* tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati; riduzione di ostacoli, ritardi e conflitto sociale.

La Toscana è stata la prima regione italiana a dotarsi di una legge regionale, 69/2007, sulla partecipazione riconducibile ai principi della democrazia deliberativa in cui il coinvolgimento dei soggetti avviene all'interno del processo decisionale tradizionale, senza tuttavia sostituirlo con uno alternativo. Infatti, non è previsto che gli esiti del processo partecipativo siano vincolanti per il decisore pubblico ma allo stesso tempo fanno emergere una responsabilità politica diretta in caso di mancato accoglimento delle istanze presentate nel processo partecipativo. Dall'autunno 2008, prima vera concreta attuazione delle previsioni di legge, fino alla primavera del 2013 sono stati finanziati 116 processi partecipativi sui temi più diversi. Si presume che abbiano preso parte direttamente a tali procedimenti oltre 10.000 persone, che si sommano a tutti coloro che sono intervenuti in maniera indiretta per un totale di 80.000 individui. Tuttavia, si riscontrano anche numerose criticità di natura organizzativa soprattutto a causa delle scarse risorse umane ed economiche indirizzate all'Autorità regionale per la

partecipazione. Questo ha portato il decisore pubblico ad avviare un processo di valutazione e analisi delle esperienze realizzate che ha portato all'emanazione di una nuova norma, la l. r. 46/2013. La nuova legge in generale ricalca il contenuto e gli obiettivi della norma precedente, ma introduce delle correzioni con lo scopo di semplificare l'avvio delle procedure partecipative, favorendo così il processo partecipativo. Dalla valutazione effettuata tra il 2017 e il 2018 emergono alcuni importanti dati. Innanzitutto, il profilo dei partecipanti ai processi partecipativi svolti in Toscana sono principalmente uomini, italiani (92%) over 40 con un alto livello di istruzione (54%). Emerge inoltre che molto spesso i partecipanti sono individui già attivi a livello di partecipazione, in quanto appartenenti ad associazioni od organizzazioni presenti e radicate da tempo nella società civile. Per quanto riguarda le risorse finanziarie messe a disposizione, si è passati dai circa 700.000 euro stanziati ogni anno con la l.r. 69/2007 ai circa 350.000 erogati ogni dodici mesi dal 2014. Nonostante il dimezzamento delle dotazioni economiche le candidature restano molto alte: dai 116 processi finanziati con la normativa del 2007, ad oggi sono 108 i progetti finanziati con la 46/2013. Oltre la necessità di ampliare la platea di coloro che prendono parte ai processi di partecipazione e l'inadeguatezza dei finanziamenti regionali sono emerse ulteriori criticità. Risultano necessari interventi normativi tramite regolamenti attuativi che consentano di rendere più fluido l'iter procedurale che dovrebbe essere esteso ad un numero maggiore di soggetti soprattutto nei processi partecipativi locali. Le nuove tecnologie dovrebbero essere maggiormente usate nei procedimenti partecipativi, stimolando anche forme di democrazia diretta, in quanto il semplice uso a livello informativo e divulgativo appare riduttivo delle potenzialità che riservano tali strumenti. Emerge inoltre ancora un'eccessiva mancanza di formazione dei funzionari pubblici in particolar modo nei contesti locali. Infine, si può osservare un quadro territoriale frammentato e disomogeneo in quanto solo il 39% delle realtà locali ha sperimentato processi partecipativi.

Anche la regione Emilia-Romagna ha sperimentato una prima legislazione sulla partecipazione successivamente integrata e migliorata da una nuova norma. I punti salienti della prima legge, la 3/2010, possono essere riconosciuti nella flessibilità dei procedimenti, nel sostegno economico e amministrativo ai soggetti partecipanti, alla promozione attraverso attività di carattere formativo ed educativo, alla diffusione delle informazioni e all'inclusività dei procedimenti. La principale differenza con il modello

toscana era il ridotto grado di dettaglio normativo che veniva colmato con l'intervento annuale del Consiglio e della Giunta, che consentiva di specificare meglio o di modificare i criteri delle procedure partecipative. La nuova l. r. 15/2018 è nata dopo numerosi incontri sul territorio, *focus group*, audizioni e il confronto con altre Regioni, al fine di aprire un confronto e raccogliere impressioni e consigli su come modificare e migliorare la precedente norma. L'intento è stato quello di favorire la partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle politiche pubbliche e a rafforzare il senso di cittadinanza attiva. Da questi incontri sono emersi una serie di fattori che hanno poi influenzato il contenuto della nuova disciplina. In particolare, molti cittadini avevano familiarità con gli istituti classici della partecipazione, ma erano poco informati sulla legge del 2010. Inoltre, è interessante notare che oltre l'85% degli individui riteneva utili e incisivi gli strumenti di partecipazione. In generale alcuni temi, poi concretamente inseriti nel nuovo articolato, sono emersi in modo ricorrente, come la necessità di una maggiore promozione della legge, l'ampliamento della platea dei destinatari, la formazione dei funzionari e amministrazioni all'uso degli strumenti partecipativi, la durata dei percorsi partecipativi, l'importanza del monitoraggio *in itinere* ed *ex-post*. Nel 2020, anche a causa della crisi provocata dall'emergenza sanitaria, in Emilia-Romagna si sono sperimentate nuove forme di partecipazione per dare risposte ai tanti nuovi bisogni sociali, economici, ambientali. Il processo di digitalizzazione della PA ha consentito una nuova forma di dialogo tra istituzioni e cittadinanza anche attraverso questionari e modalità di interazione da remoto. Questo ha permesso di mappare e condividere una serie di *best practices* territoriali ed avviare delle attività e-learning ricolte alle società civile, ma anche corsi di specializzazione sulla *better regulation* per i funzionari pubblici. Tutto questo ha fatto sì che a fine 2020 l'Osservatorio Partecipazione della Regione Emilia-Romagna conta più di 1.200 processi partecipativi avviati nel territorio emiliano-romagnolo e oltre 300 processi partecipativi mappati nei territori delle altre regioni italiane.

In Puglia l'elaborazione della legge 28/2017 ha previsto momenti di partecipazione in tutta la regione che hanno coinvolto cittadini, rappresentanti istituzionali, operatori del terzo settore e gruppi di interesse economico-sociale. La normativa stabilisce un coinvolgimento permanente tra società civile e organismi regionali basato sull'informazione costante, sulla trasparenza e sulla consultazione. La Legge definisce la partecipazione, non solo come diritto, ma anche come dovere civico rivolto a tutte le

persone che vivono in Puglia. Vengono individuati strumenti di partecipazione democratica che assicurano la qualità dei processi decisionali su temi importanti e strategici allo sviluppo sociale ed economico della regione. I cittadini sono titolari della facoltà di avanzare proposte, verificare e monitorare gli impegni assunti nel Programma di governo e più in generale in tutti gli atti regionali. In definitiva questa norma punta ad accrescere il capitale sociale dei territori in modo da migliorare l'efficienza delle istituzioni pubbliche e promuovere le comunità locali. La legge vuole promuovere una cultura della responsabilità sociale, basata sulla nozione di cittadinanza attiva e uso responsabile dei beni comuni. La norma inoltre vuole migliorare la connessione tra partecipazione e rappresentanza riducendo la distanza che separa cittadini ed eletti attraverso il potenziamento degli strumenti di democrazia partecipata. L'aumento di efficacia delle politiche pubbliche che ne deriva permette di accrescere il livello di affidabilità e di credibilità delle istituzioni. Nel resoconto annuale 2020 che la Giunta fornisce al Consiglio sono stati evidenziati un miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'attività pianificatoria, una più efficiente capacità di dare attuazione agli strumenti programmati, una copiosa raccolta di proposte e contributi dal tessuto socio-economico circa gli atti di programmazione strategica, il rafforzamento delle reti collaborative e partnership territoriali, un generale aumento della partecipazione pubblica alla formazione delle politiche regionali e una migliore attività di verifica sull'attuazione del Programma di Governo.

La matrice comune a tutte le esperienze di democrazia partecipata è il venir meno della legittimazione delle istituzioni presso la società civile. Le profonde trasformazioni socio-culturali degli ultimi decenni hanno provocato una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti degli organi pubblici costringendo la classe politica ad un ripensamento e potenziamento delle modalità di accesso ai procedimenti decisionali. Ulteriore spinta a favore di nuovi modelli di democrazia partecipativa, anche a livello regionale, è stato il nuovo riparto di competenze operato dalla novella costituzionale del 2001. L'attribuzione di nuove e incisive funzioni ha imposto alle amministrazioni territoriali la necessità di migliorare le procedure decisionali in modo da garantire il più ampio intervento delle categorie portatrici di interessi. Inoltre, ruolo centrale è rappresentato dal sempre più intenso rapporto tra Unione Europea e gli organi politico-decisionali regionali. Questo ha imposto l'uso di strumenti che garantiscono il più ampio consenso possibile al fine di

legittimare l'attività istituzionale locale tramite il coinvolgimento diffuso della popolazione. Gli istituti della democrazia partecipativa consentono di incentivare le comunità a costruire percorsi decisionali propri, integrando l'attività delle istituzioni. La complementarità dei sistemi di democrazia partecipata rispetto ai canali partecipativi tradizionali è però anche il loro limite più importante. Gli ampi costi necessari a garantire il corretto funzionamento dei sistemi di democrazia partecipativa ne impedisce in alcuni casi la concreta applicazione a fronte di previsioni normative che restano solo teoriche. Il rischio è quello di rendere gli strumenti partecipativi regionali incapaci di focalizzare l'attenzione dei cittadini verso l'attività delle istituzioni, con l'effetto contrario, ovvero un allontanamento progressivo e sempre maggiore tra istituzioni e territorio. Proprio a causa di queste ragioni la legge regionale umbra non ha mostrato, nel corso del tempo, effetti apprezzabili, soprattutto se si prendono a paragone altre esperienze che hanno dimostrato di saper incidere attivamente e profondamente nel contesto socio-culturale di riferimento. Anche la normativa marchigiana, secondo quanto dichiarato da Antonio Mastrovincenzo, al momento non risulta aver avuto nessun seguito concreto a causa della crisi sanitaria e del cambio di della maggioranza politica nelle istituzioni regionali.

Da quanto dedotto nell'analisi effettuata nell'ultimo paragrafo del terzo capitolo bisogna evidenziare la necessità di completare il quadro normativo a favore della partecipazione con ulteriori interventi legislativi che regolino il fenomeno lobbistico e la trasparenza. Dai dati raccolti, soprattutto nel contesto pugliese, che presenta il panorama normativo più strutturato e articolato, si evince che l'interazione tra queste normative ha un forte impatto sull'intero sistema sociale e istituzionale. Tuttavia, al netto di un buon livello qualitativo dell'intervento normativo i risultati ottenuti sono stati ridotti rispetto alle aspettative. Il mancato raggiungimento di esiti apprezzabili è da attribuire alla carente informazione e sensibilizzazione verso tutte quelle associazioni interessate ai provvedimenti in questione. Inoltre, il repentino cambiamento delle regole e, in alcuni casi, il mancato coinvolgimento dei destinatari alla formulazione delle norme hanno causato una mole eccessiva di provvedimenti poco utili. È importante prevedere un piano comunicativo che evidenzii i comprovati risparmi di tempo, la maggiore efficienza del sistema, l'aumento dell'impatto delle politiche e un tasso più alto di democraticità.

## APPENDICE

Analisi Tecnico-Normativa sulla legge regionale 31/2020 elaborata secondo i parametri adottati dal Consiglio Regionale delle Marche con il supporto del dott. Edoardo Ascoli membro dell'ufficio valutazione delle politiche, verifica e valutazione dell'impatto finanziario e segreteria del comitato per il controllo e la valutazione delle politiche presso l'Assemblea Legislativa delle Marche.

scheda aTN

analisi TECNICO NORMATIVA

ELEMENTI DI ANALISI	CONTENUTI
<b>Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione Europea e con l'ordinamento internazionale</b>	<p>La proposta appare compatibile con l'ordinamento europeo ed internazionale.</p> <p>La stessa in particolare risulta in linea con l'art. 11 del Trattato sull'Unione Europea che riconosce il diritto di cittadini e associazioni rappresentative di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni con i decisori pubblici.</p> <p>La proposta, inoltre, è in linea con l'art. 15 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea secondo il quale tutti gli organi dell'Unione devono promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile.</p> <p>il Regolamento (UE) 1303/2013 recante disposizioni comuni per i fondi strutturali affronta il tema della partecipazione con particolare riferimento ai processi partenariali e all'ambito delle iniziative di sviluppo locale di tipo partecipativo</p>
<b>Analisi della compatibilità dell'intervento con il quadro</b>	<p>Dall'analisi dell'art.117 della costituzione la materia sembra ricadere nell'ambito delle competenze residuali delle regioni. I</p>

<p><b>normativo nazionale e con i principi costituzionali</b></p>	<p>principi costituzionali dai quali è possibile desumere la legittimità dell'intervento sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• art 2 (formazioni sociali);</li> <li>• art 3 (uguaglianza sostanziale);</li> <li>• art. 18 (libertà di associazione);</li> <li>• art. 117-118 (principio di sussidiarietà);</li> </ul> <p>Giurisprudenza della Corte Costituzionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sentenza n.379/2004 (Giudizio di legittimità costituzionale in via principale sugli artt. 17/19 dello Statuto della regione Emilia- Romagna): In merito alla c.d. istruttoria pubblica e alla consultazione dei soggetti interessati nel procedimento legislativo, la Corte ha ribadito la rilevanza dei portatori di interessi particolari non generali muovendo dai principi già definiti nelle sentenze 1/1974 e 290/1974 (“sciopero politico”). In particolare la Corte afferma che le previsioni contenute nello Statuto in questione mirano a “migliorare e a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche” e “ il riconoscimento dell'autonomia degli organi rappresentativi e del ruolo dei partiti politici non viene affatto negato da una disciplina trasparente dei rapporti fra le istituzioni rappresentative della cosiddetta società civile, secondo quanto, d'altronde, già ampiamente sperimentato da alcuni decenni sulla base degli Statuti regionali vigenti”.</li> </ul>
---	--

Sono molte le leggi statali che disciplinano in modo non specifico la materia. Di seguito le più rilevanti:

- L. n. 241/90 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi)
- L. n. 50/99 (Analisi di impatto della regolamentazione – AIR: analisi ex ante rispetto una particolare politica pubblica che coinvolge tutti i portatori di interessi di quel settore);
- L. n. 229/2003 (Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001.)
- D. lgs 150/2009 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni)
- 190/2012 (c.d. “legge Severino” - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell' illegalità nella pubblica amministrazione);
- D. lgs. 33/2013 (obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni)
- Regolamento ANAC 08/04/15 (Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell' Autorità Nazionale Anticorruzione)
- D. lgs 97/2016 (Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6

	<p>novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)</p> <p>Riferimento ai Regolamenti parlamentari che disciplinano questo fenomeno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Camera: artt. 79 (istruttoria) 143 (audizioni) 144 (indagini conoscitive);</li> <li>• Senato: artt. 47 (audizioni) 48 (indagini conoscitive);</li> </ul> <p>Leggi regionali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Statuto regione Sicilia (legge costituzionale 2/1948) artt. 12/71/72/73.</li> <li>• 14/2010 (Umbria): Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali.</li> <li>• 46/2013 (Toscana): Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali</li> <li>• 28/2017 (Puglia): Legge sulla partecipazione</li> <li>• 15/2018 (Emilia-Romagna): Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche</li> </ul> <p>Tali leggi regionali non state impugnate e sono costituzionalmente legittime</p>
<p><b>Analisi della compatibilità dell'intervento</b></p>	<p>I principi contenuti nello Statuto regionale risultano sostanzialmente rispettati. Particolarmente rilevanti in questo</p>

<p><b>con lo Statuto regionale</b></p>	<p>settore sono le disposizioni contenute al Titoli I, Titolo VI e all'art. 23 (audizioni e indagini conoscitive)</p> <p>Tali principi sono previsti in maniera più dettagliata anche nel Regolamento interno del Consiglio regionale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• art. 15 (indagini conoscitive)</li> <li>• art. 97 (partecipazione all'attività di commissione)</li> </ul>
<p><b>Incidenza e coordinamento delle norme proposte con le leggi e i regolamenti regionali vigenti</b></p>	<p>Nessuna incidenza riscontrata</p>
<p><b>Verifica del possibile utilizzo di strumenti di semplificazione normativa</b></p>	<p>Stante le caratteristiche della proposta, appare consono l'utilizzo del regolamento per una migliore definizione dei contenuti della legge.</p> <p>Inoltre, appare consono l'utilizzo della tecnica "testo nuovo".</p>
<p><b>Verifica dell'esistenza di proposte normative in materia analoga all'esame del Consiglio regionale e relativo iter</b></p>	<p>Nessuna corrispondenza rilevata.</p>

## BIBLIOGRAFIA

- Arabia A., *Le procedure informative esterne (o interne) al procedimento legislativo*, 2003, in Rapporto sulla legislazione
- ARPAT – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana, *Ancora partecipazione? La Toscana risponde sì*, 2018, in ARPATnews
- Autorità regionale per la partecipazione, *Rapporto annuale sulla regione Toscana*, 2010
- Barletta M., *le commissioni permanenti dei Consigli regionali*, 2005, in Diritto e diritti
- Bartole S., *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta nei nuovi Statuti regionali*, 2007, in ISSiRFA
- Belletti M., *Statuto regionale*, 2017, in diritto online treccani
- Bertelli A., *Cultura, Culture, Identità negli Statuti regionali*, 2008, Giappichelli editore, Torino
- Bertolino C., *Il diritto di petizione negli Statuti regionali. Un istituto obsoleto o nuove ipotesi di sua utilizzazione?*, 2011, in federalismi.it
- Bifulco R., *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, 2009, in astrid-online
- Bifulco R., *L' 'apertura' dei procedimenti legislativi regionali*, 2012, in Quaderni regionali, volume 31, fascicolo 3
- Bifulco R., *Le Regioni*, 2014, il Mulino, Bologna
- Bin R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, nota a sentenza 282/2002
- Bonvicini G., Tosato G. e Matarazzo R., *I partiti politici europei e la candidatura del presidente della commissione*, 2009, in Il diritto dell'Unione europea, anno 14, n. 1
- Brunazzo M., *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, 2017, in Istituzioni del federalismo

Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Dati della legislazione regionale - Appendice statistica al capitolo II*, 2017, in Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea – volume terzo

Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra stato, regioni e unione europea 2017-2018*

Camera dei deputati - Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - volume secondo*

Camera dei Deputati, *il cammino di una legge*, in Legislature Precedenti

Camera dei Deputati, *Relazione sullo stato di applicazione dell'analisi di impatto della regolamentazione*, 2020

Camerlengo Q., *I rapporti tra il presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, 2013, in Le regioni-fascicolo 3

Carboni A. e Magalotti M., *Presenti o votanti? Il computo degli astenuti nel Parlamento italiano*, 2018, in federalismi.it

Carli M. e Carpani G., *I nuovi Statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, 2006, il Mulino, Bologna

Carli M., *Lo Statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, 2002, in regione Emilia-Romagna – affari istituzionali

Carlone E., *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, 2009, FrancoAngeli, Milano

Catelani E., *l'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, 2008, Giappichelli, Torino

Ceccanti S., *“Immunità parlamentari. Cosa ho capito dall'esperienza di parlamentare”*, 2014, in federalismi.it

Cherchi A. e Paris M., *Le liti tra Stato e Regioni impegnano 1 sentenza su 2 della Consulta*, in Il sole24ore

Ciancaglini M., *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, 2012, in *La democrazia partecipativa nelle regioni*

Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, 2019, il mulino, Bologna

Combi C., *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, 2008, in Osservatorio sulle Fonti

Commissione Europea, *Better regulation: why and how*, in Info-Law

Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome, *Dieci anni di analisi di impatto della regolazione in italia: a che punto siamo*, 2016, in Note per CAPIRe n. 13

Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome, *Le clausole valutative nelle leggi regionali*, 2006, in Note per CAPIRe n. 11

Consiglio d'Europa, *Partecipazione dei cittadini alle società democratiche - per una governance locale di qualità*, in Tematiche

Consiglio regionale del Lazio – Ufficio legislativo, *Delegificazione*, in manuale del consigliere regionale

Consiglio regionale della Valle d'Aosta, *La Conferenza dei Capigruppo*, 2020, in organismi istituzionali

Corvaja F., *Statuti regionali e leggi della repubblica*, 2013, in *Le Regioni*

Cossiga F., *Diritto di petizione e diritti di libertà*, 1951, in *Foro Padano*

Cundari M., *Il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni: luci ed ombre del nuovo progetto di riforma*, 2016, in *Giustamm – Rivista di diritto Pubblico*

D'Atena A., *Diritto Regionale*, 2017, Giappichelli Editore, Torino

D'Atena A., *Regionalismo e federalismo*, 2012, in *diritto online treccani*

David D., *La regolazione regionale del lobbying attraverso il prisma della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza*, 2018, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3-4

De Caria R., *“Le mani sulla legge”*: il lobbying tra free speech e democrazia, 2017, Ledizioni, Milano

De Mattei R., *Contributi alla storia e alla teoria del Diritto di Petizione*, 1927, Zuccarello & Izzi, Catania

De Santis V., *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, 2013, in Osservatorio – Associazione italiana dei costituzionalisti

De Santis V., *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle regioni*, 2013, Giappichelli Editore, Torino

Di Capua A., *Il procedimento legislativo nei nuovi Statuti*, 2008, in l’attuazione statutaria delle regioni, Giappichelli editore, Torino

Di Ciolo V. e Ciaurro L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2013, Giuffrè editore, Milano

Di Ciolo V., *Procedimento Legislativo*, 1986, in Enciclopedia del Diritto Vol. XXXV, Milano

Dickmann R., *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, 2018, in federalismi.it

Dipartimento della funzione pubblica-Formez, *Strumenti normativi per la partecipazione*, 2015, in Progetto PerformancePA

Direzione generale assemblea legislativa regione Emilia- Romagna, *Relazione sul questionario “diciamo la nostra”*, 2017, in Documentazione e Approfondimenti

Enciclopedia Giuridica, *Giunta regionale*, in enciclopedia-juridica

Enciclopedia, *Presidente della Giunta regionale*, in diritto online treccani

Ercolano C., *La Legge Costituzionale n. 3 del 2001: Alcune considerazioni sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in ambientediritto.it

European Commission, *A Union that strives for more*, 2020, in Commission Work Programme 2020

Falzone C., *UMBRIA legge 14 del 16 febbraio 2010 - Partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali*, 2010, in *La legge disciplina gli istituti di democrazia diretta – laboratorio di sussidiarietà*

Fava P., *La Consulta e la qualità della regolazione nella 'multilevel governance': i rischi e i pericoli di un'apertura incondizionata alle procedure di consultazione degli interessati e alla motivazione delle leggi*, 2005, in *Il Corriere giuridico*, num. 11

Faval C., *Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d'Aosta*, 2014, in *Il Piemonte delle Autonomie*

Federal Election Commission – USA, *Political Action Committee (PAC)*, in *Resources for journalist*

Formez, *L'analisi d'impatto della regolamentazione. Le esperienze regionali 2003-2006*, 2006, in *Focus Formez*

Fragai A., *Perché una legge sulla partecipazione?*, 2009, in *Ogni pezzo è importante. Partecipare, discutere, costruire insieme le decisioni Guida all'applicazione della Legge regionale per la partecipazione dei cittadini l.r. n. 69/2007 – Direzione generale della Presidenza regionale Toscana*

Gambino S., *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*

Ghiribelli A., *Insindacabilità delle opinioni espresse dal consigliere regionale nell'esercizio delle funzioni assessorili: un determinante "distinguo" da parte della Corte costituzionale*, 2009, in *Giurisprudenza italiana*

Gianniti L. e Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, 2018, il Mulino, Bologna

Ginsborg P., *La democrazia che non c'è*, 2006, Einaudi editore, Torino

Giupponi T.F., *L'autonomia dei Consigli regionali e le prerogative dei consiglieri*, 2009, in *Il Filangieri – quaderno 2009*

Griglio E., *Il nuovo regolamento consiliare lombardo: la riscoperta del ruolo delle commissioni consiliari quale antidoto alla "crisi" delle assemblee elettive regionali?*, 2010, in Osservatorio sulle Fonti, fasc. n. 1

Guarducci E., *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, 2001, in Il ruolo delle assemblee elettive, cit., vol. II

Howlett M. e Cashore B., *Conceptualizing Public Policy*, 2014, in Comparative Policy Studies

Intervista telematica ad Antonio Mastrovincenzo realizzata in data 29/01/2021. Primo firmatario della proposta di legge 343/20 "*Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche*" poi convertita in legge regionale 31/20. Già Presidente dell'Assemblea elettiva delle Marche nella X Legislatura, ricopre attualmente la carica di consigliere regionale. Dal 2002 al 2015 ha svolto l'incarico di capo segreteria per l'assessorato al lavoro, alla formazione e all'istruzione nella regione Marche.

La Spina A. ed Espa E., *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, 2011, Il Mulino, Bologna

Leopoldo E., *Le norme sulle "formazioni sociali" nella Costituzione repubblicana*, 1992, in Studi in onore di G. Vignocchi, Modena

Letta G., *Le audizioni informali nella prassi della Camera dei deputati*, 1986, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1

Luciani M., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione - Primi problemi della sua attuazione*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti

Lupo N., *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, 2008, in Amministrazione in Cammino

Maconi L., *Strumenti normativi per la partecipazione*, 2015, in Dipartimento della funzione pubblica – Formez PA

- Manfredi G., *La sussidiarietà orizzontale e la sua attuazione*, 2016, in *Amministrazione in Cammino*
- Mannino A., *Diritto Parlamentare*, 2010, Giuffrè editore, Milano
- Marchetti M. C., *Il lobbying nell'Unione europea: le misure sulla trasparenza*, 2018, in *Istituzioni del federalismo*
- Marci S., *L'AIR nel 2017*, 2018, in *Esperienze n. 33 – Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica*
- Marozza G., *L'iter legislativo: l'esame preliminare*, 1968, In *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*
- Martines T., *Lineamenti di diritto regionale*, 2019, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano
- Martinico G., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, 2006, Il Mulino, Bologna
- Marzano F., *I regolamenti regionali nei nuovi Statuti delle regioni ordinarie*, 2008, Giappichelli editore, Torino
- Meloni G., *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, 2009, in *Il Filangieri – Nuove regole per i Consigli regionali*
- Mengozi A., *Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa*, 2011, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2
- Miller H. T. e Demir T., *Handbook of Public Policy Analysis*, 2007, Routledge, Londra
- Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, *Le relazioni a corredo degli atti normativi*
- Moggi G., *Audizioni formali e indagini conoscitive, audizioni e incontri informali*, 2014, in *L'Italia. Disciplina e forme di pubblicità dell'attività parlamentare nell'ordinamento italiano*
- Moretti R. e Lippolis I., *diritto parlamentare*, 2011, Giuffrè editore, Milano

Musenga L., *Ancora partecipazione? La legge Toscana 46/2013 allo specchio - Limiti e prospettive della legge regionale per la promozione della partecipazione*, 2018, in labsus – laboratorio per la sussidiarietà

Nicolini M., *Partecipazione regionale e norme di procedura: profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, 2009, in ESI

Nucleo per il Supporto e l'Analisi della Regolamentazione (NUSAR), *Prima relazione del Nucleo per il Supporto e l'Analisi della Regolamentazione*, 2016

OECD, *Better Regulation Practices across the European Union*, 2019, OECD Publishing, Parigi

Olivetti M., *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, 27 gennaio 2010, in federalismi.it

Panzeri L., *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, 2005, in Le Regioni – fascicolo 1-2

Paron F., *Uno sguardo d'insieme*, 2020, in Relazione sulla partecipazione e programma delle attività della Giunta regionale sessione annuale della partecipazione 2020 - Osservatorio sulla Partecipazione

Pastore F., *Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, 2009, in federalismi.it

Petrillo C., *Il presidente della regione: poteri e limiti*, 2011, in Diritto e Società

Petrillo P.L., *Better regulation e partecipazione degli interessi privati nell'Unione Europea*, 2015, in Quaderni costituzionali, fascicolo 3

Petrillo P.L., *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra Consiglio e Giunta*, 2006, in I nuovi Statuti delle regioni ordinarie, il mulino, Bologna

Petrillo P.L., *Lobbies, trasparenza e partecipazione: le regole ci sono già*, 2012, in Quaderni costituzionali, fascicolo 1

Petrillo P.L., *Rappresentanza di interessi, lobbying e democrazia rappresentativa*, 2019, in *Lobbying e traffico di influenze illecite*, Giappichelli editore, Torino

Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying*, 2019, il mulino, Bologna

Picchi M., *Modelli di “governance” regionale: i rapporti con la società civile*, 2006, il Mulino, Bologna

Picchi M., *Modelli di “governance” regionale: i referendum*, 2006, il mulino, Bologna

Randone F., *Il Consiglio delle Autonomie Locali nel sistema delle fonti regionali*, 2007, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*

Ravasio S., *Il divieto di revolving doors, elemento essenziale per la costruzione di un efficace protocollo anticorruzione*, 2016, in *Responsabilità amministrativa delle società e degli enti n.2*

Redazione Il Post, *Perché Stato e Regioni si pestano i piedi*, 25 Dicembre 2020, in *Il Post*

Regione Emilia- Romagna, *Report evento conclusivo “diciamo la nostra”*, 2017, in *Documentazione e Approfondimenti*

Regione Emilia-Romagna, *“Autoscuola della Partecipazione: imparare facendo insieme”*, 2019, in *Partecipazione.it*

Regione Emilia-Romagna, *Anno 2020: Partecipazione e resilienza*, 2020, in *Partecipazione.it*

Regione Emilia-Romagna, *Bando 2020: Prime valutazioni sulle domande pervenute*, 2020, in *Partecipazione.it*

Regione Emilia-Romagna, *La comunità di pratiche partecipative della Regione, online la “biografia” del processo*, 2019, in *Partecipazione.it*

Regione Emilia-Romagna, *La legge regionale sulla Partecipazione n. 15/2018 compie un anno*, 2019, in *Partecipazione.it*

Regione Emilia-Romagna, *Tappe del progetto*, 2019, in *Osservatorio sulla Partecipazione*

Regione Puglia - #PugliaPartecipa, *legge sulla partecipazione n. 28/2017*, 2017, in normativa

Regione Puglia, *i processi territoriali attivi*, 2021, in #PugliaPartecipa

Regione Puglia, *programma annuale della partecipazione*, 2020, in Puglia MANO A MANO

Regione Toscana, *Il percorso di costruzione della legge sulla partecipazione*, in Diritti e Partecipazione

Research Unit Law and Economic Studies, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, 2014, in Università Commerciale Luigi Bocconi paper n.13

Rolla G., *l'evoluzione dello stato regionale italiano: dalle riforme centrifughe al fallimento di quelle centripete*, 2018, in Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional, La evolución de los modelos territoriales: reformulación vesus rupturas

Rosa G., *Prime note alla sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, 2003, in federalismi.it

Rosini M., *Le norme programmatiche dei nuovi Statuti*, 2006, il mulino, Bologna

Salvia G., *I rapporti tra politica e amministrazione tra ordinamento statale e regionale*, 2008, Giappichelli editore, Torino

Senato della Repubblica – Ufficio valutazione impatto, *l'analisi di impatto della regolamentazione*, 2015, in panoramica sulla normativa vigente

Servizio per l'assistenza giuridico-legislativa in materia di affari istituzionali della regione autonoma del Friuli Venezia Giulia, *Dossier di approfondimento : natura e poteri delle commissioni d'inchiesta*, 2007, in Consiglio regionale area giuridico legislativa

Servizio studi (Dipartimento istituzioni) – Camera dei Deputati, *Disciplina dell'attività di rappresentanza di interessi A.A.C. 196, 721 e 1827*, 2019, in Documentazione per l'esame di Progetti di legge n .240

- Sgueo G., *La democrazia partecipativa nelle regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria*, 2011, in Quaderni Regionali
- Spagna Musso E., *Note sul diritto di petizione*, 1957, Jovene editore, Napoli
- Timiani M., *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, 2006, in forum di quaderni costituzionali
- Tonnarelli A., *il procedimento legislativo*, 2002, in Consiglio della regione Toscana - rapporto sulla legislazione
- Torchia L., *La potestà legislativa residuale delle regioni*, 2002, in Le Regioni
- Ueberwasser H., *Collegialità*, 2008, in Dizionario storico della Svizzera
- Unioncamere, *La nascita delle Regioni*, 2011, in unioncamere.gov.it
- Università del Piemonte Orientale – digspes, *Dibattito Pubblico e Partecipazione: Le novità della Legge Regionale toscana N. 46/2013*, 2013
- US Congress, *About Committee Hearings*, in Glossary of Legislative Terms
- Vesperini G., *La legge di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione*, 2003, in astrid-online
- Vipiana P., *Il dibattito pubblico per la prima volta al vaglio della Corte Costituzionale*, 2019, in Le Regioni
- Vizioli N., *La democrazia partecipativa nella legislazione regionale italiana*, 2014, in Revista catalana de dret públic núm. 48
- Vuolo A., *Il potere normativo della Giunta regionale*, 2008, in forumcostituzionale.it
- Zorzi S., *Ritiro degli atti di iniziativa legislativa*, 1993, in Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, n. 1-3

## SITOGRAFIA

[www.osservatorioair.it](http://www.osservatorioair.it)

[www.iai.it](http://www.iai.it)

[www.fec.gov](http://www.fec.gov)

[www.congress.gov](http://www.congress.gov)

[www.manoamano.regione.puglia.it](http://www.manoamano.regione.puglia.it)

[www.partecipazione.regione.puglia.it](http://www.partecipazione.regione.puglia.it)

[www.focus.formez.it](http://www.focus.formez.it)

[www.osservatoriopartecipazione.it](http://www.osservatoriopartecipazione.it)

[www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it](http://www.partecipazione.regione.emilia-romagna.it)

[www.arpat.toscana.it](http://www.arpat.toscana.it)

[www.labsus.org](http://www.labsus.org)

[www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)

[www.digspes.uniupo.it](http://www.digspes.uniupo.it)

[www.egov.formez.it](http://www.egov.formez.it)

[www.osservatoriopartecipazione.it](http://www.osservatoriopartecipazione.it)

[www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it](http://www.piemonteautonomie.cr.piemonte.it)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

[www.treccani.it](http://www.treccani.it)

[www.unioncamere.gov.it](http://www.unioncamere.gov.it)

[www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it)

[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

[www.ilpost.it](http://www.ilpost.it)  
[www.consiglio.regione.vda.it](http://www.consiglio.regione.vda.it)  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)  
[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
[www.consiglio.regione.fvg.it](http://www.consiglio.regione.fvg.it)  
[www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)  
[www.hls-dhs-dss.ch/it](http://www.hls-dhs-dss.ch/it)  
[ww.enciclopedia-juridica.com](http://ww.enciclopedia-juridica.com)  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)  
[www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)  
[www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)  
[www.unioviedo.es](http://www.unioviedo.es)  
[www.robertobin.it](http://www.robertobin.it)  
[www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)  
[www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)  
[www.senato.it](http://www.senato.it)  
[www.camera.it](http://www.camera.it)  
[www.capiire.org](http://www.capiire.org)  
[www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it)  
[www.bpr.camera.it](http://www.bpr.camera.it)  
[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)  
[www.diritto.it](http://www.diritto.it)  
[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

[www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)  
[www.consiglio.regione.lombardia.it](http://www.consiglio.regione.lombardia.it)  
[www.cr.piemonte.it](http://www.cr.piemonte.it)  
[www.regione.liguria.it/consiglio](http://www.regione.liguria.it/consiglio)  
[www.consiglio.veneto.it](http://www.consiglio.veneto.it)  
[www.assemblea.emr.it](http://www.assemblea.emr.it)  
[www.consiglio.marche.it](http://www.consiglio.marche.it)  
[www.consiglio.regione.umbria.it](http://www.consiglio.regione.umbria.it)  
[www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)  
[www.consiglio.regione.lazio.it](http://www.consiglio.regione.lazio.it)  
[www.consiglio.regione.abruzzo.it](http://www.consiglio.regione.abruzzo.it)  
[www.consiglio.regione.molise.it](http://www.consiglio.regione.molise.it)  
[www.consiglio.puglia.it](http://www.consiglio.puglia.it)  
[www.cr.campania.it](http://www.cr.campania.it)  
[www.consiglio.basilicata.it](http://www.consiglio.basilicata.it)  
[www.consiglioregionale.calabria.it](http://www.consiglioregionale.calabria.it)  
[www.regione.lombardia.it](http://www.regione.lombardia.it)  
[www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)  
[www.regione.piemonte.it](http://www.regione.piemonte.it)  
[www.regione.veneto.it](http://www.regione.veneto.it)  
[www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it)  
[www.regione.marche.it](http://www.regione.marche.it)  
[www.regione.umbria.it](http://www.regione.umbria.it)  
[www.regione.toscana.it](http://www.regione.toscana.it)

[www.regione.lazio.it](http://www.regione.lazio.it)

[www.regione.abruzzo.it](http://www.regione.abruzzo.it)

[www.regione.molise.it](http://www.regione.molise.it)

[www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it)

[www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)

[www.regione.basilicata.it](http://www.regione.basilicata.it)

[www.regione.calabria.it](http://www.regione.calabria.it)

[www.normattiva.it](http://www.normattiva.it)

[www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

[www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

[www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

[www.youtube.com](http://www.youtube.com)

[www.demetra.regione.emilia-romagna.it](http://www.demetra.regione.emilia-romagna.it)

## FONTI NORMATIVE

Costituzione della Repubblica italiana (Testo vigente)

Costituzione della Repubblica italiana (1948)

Trattato sull'Unione Europea

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

l. n. 165/2004 *“Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità”*

l.n. 190/2012 *“Disposizioni per la prevenzione e repressione della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione”*

d. lgs 39/2013 *“Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico [...]”*

l. r. Abruzzo n. 51/2004 *“Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di consigliere regionale”*

l. n. 213/2012 *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali [...]”*

l. n. 131/2003 *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.”*

l. n. 241/90 *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*

l. n. 352/1970 *“Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo.”*

l. n. 50/99 *“Analisi di impatto della regolamentazione – AIR: analisi ex ante rispetto una particolare politica pubblica che coinvolge tutti i portatori di interessi di quel settore”*

l. n. 229/2003 *“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001”*

d. lgs 150/2009 *“Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*

d. lgs. 33/2013 *“obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”*

Regolamento ANAC 08/04/15 *“Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità Nazionale Anticorruzione”*

d. lgs 97/2016 *“Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*

l. r. Toscana n. 62/2007 *“Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto.”*

l. r. Toscana n. 1/2005 *“Norme per il governo del territorio.”*

l.r. Toscana 69/2007 *“Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*

l. r. Toscana 46/2013 *“Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*

l.r. Emilia-Romagna 3/2010 *“Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali”*

l.r. Emilia-Romagna 15/2018 *“Legge sulla partecipazione all’elaborazione delle politiche pubbliche”*

Deliberazione della Giunta regionale dell’Emilia-Romagna n. 179/2017 *“Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010). Proposta all’Assemblea legislativa”*

Deliberazione dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna n. 114/2017  
*“Programma di iniziative per la partecipazione 2017 (L.R. 3/2010) dopo la proposta della Giunta regionale del 17/2/2017”*

Relazione al Progetto di legge d'iniziativa consiliare recante: *“Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 3”*

l. r. Umbria 14/2010 *“Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”*

l. r. Umbria 7/1997 *“Norme sulla partecipazione all'esercizio delle funzioni di competenza del Consiglio regionale e sul referendum consultivo”*

l. r. Umbria 22/1997 *“Norme sul referendum abrogativo e sul referendum consultivo in materia di circoscrizioni comunali”*

l. r. Umbria 16/2004 *“Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modificazione dello Statuto regionale”*

l. r. Puglia 28/2017 *“Legge sulla partecipazione”*

Regolamento attuativo n. 13/2018 della l.r. Puglia 28/2017 Puglia

l.r. Marche 31/2020 *“Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche”*

Accordo interistituzionale 2011 *“Registro comune per la trasparenza del Parlamento europeo e della Commissione”*

l.r. della Toscana 5/2002 *“Norme per la trasparenza dell'attività politica e amministrativa del Consiglio regionale della Toscana”*

l. r. del Molise 24/2004 *“Norme per la trasparenza dell'attività politica ed amministrativa del Consiglio regionale del Molise”*

l. r. dell’Abruzzo 61/2010 *“Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa di rappresentanza di interessi particolari”*

l. r. della Calabria 4/16 *“Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa della regione Calabria e dei suoi enti strumentali sull’attività di rappresentanza di interessi particolari”*

l. r. della Lombardia 17/16 *“Disciplina per la trasparenza dell’attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale”*

l. r. della Puglia 30/2017 *“Disciplina dell’attività di lobbying presso i decisori pubblici”*

l.r. Campania 11/2015 *“Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l’apparato amministrativo, migliorare i servizi ai cittadini e favorire l’attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015”*

l.r. Lazio 12/2015 *“Disposizioni a tutela della legalità e della trasparenza nella Regione Lazio”*

Presidenti di Camera e Senato, *“circolare sull’istruttoria legislativa in commissione”*, 10 gennaio 1997

Regolamento interno della Camera dei Deputati

Regolamento interno del Senato della Repubblica

Statuto della regione Lombardia

Statuto della regione Piemonte

Statuto della regione Liguria

Statuto della regione Veneto

Statuto della regione Emilia-Romagna

Statuto della regione Marche

Statuto della regione Umbria

Statuto della regione Toscana

Statuto della regione Lazio

Statuto della regione Abruzzo

Statuto della regione Molise

Statuto della regione Campania

Statuto della regione Puglia

Statuto della regione Basilicata

Statuto della regione Calabria

Regolamento interno del Consiglio regionale della Lombardia

Regolamento interno del Consiglio regionale del Piemonte

Regolamento interno del Consiglio regionale della Liguria

Regolamento interno del Consiglio regionale del Veneto

Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

Regolamento interno del Consiglio regionale delle Marche

Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Umbria

Regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana

Regolamento interno del Consiglio regionale del Lazio

Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Abruzzo

Regolamento interno del Consiglio regionale del Molise

Regolamento interno del Consiglio regionale della Campania

Regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia

Regolamento interno del Consiglio regionale della Basilicata

Regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria

Regolamento interno della Giunta della regione Lombardia

Regolamento interno della Giunta della regione Piemonte

Regolamento interno della Giunta della regione Liguria

Regolamento interno della Giunta della regione Veneto

Regolamento interno della Giunta della regione Emilia-Romagna

Regolamento interno della Giunta della regione Marche

Regolamento interno della Giunta della regione Umbria

Regolamento interno della Giunta della regione Toscana

Regolamento interno della Giunta della regione Lazio

Regolamento interno della Giunta della regione Abruzzo

Regolamento interno della Giunta della regione Molise

Regolamento interno della Giunta della regione Campania

Regolamento interno della Giunta della regione Puglia

Regolamento interno della Giunta della regione Basilicata

Regolamento interno della Giunta della regione Calabria

## **SENTENZE**

Corte Costituzionale, sentenza. n. 3/57

Corte Costituzionale, sentenza. n. 9/59

Corte costituzionale, sentenza n. 139/72

Corte Costituzionale, sentenza. n. 154/1985

Corte Costituzionale, sentenza. n. 1150/1988

Corte Costituzionale, sentenza. n. 196/2003

Corte Costituzionale, sentenza n. 303/2003

Corte Costituzionale, sentenza n. 313/2003

Corte Costituzionale, sentenza n. 370/2003

Corte Costituzionale, sentenza. n. 372/2004

Corte Costituzionale, sentenza. n. 378/2004

Corte Costituzionale, sentenza. n. 379/2004

Corte Costituzionale, sentenza. n. 12/2006

Corte Costituzionale, sentenza n. 387/2007

Corte Costituzionale, sentenza. n. 120/2014

Corte Costituzionale, sentenza n. 235/2018

## RIASSUNTO

L'obiettivo di questo elaborato è analizzare le forme di partecipazione che le regioni italiane hanno sperimentato nel corso del tempo, in modo da delineare quali criticità e quali fattori positivi possono costituire una base di ragionamento per trasformare la partecipazione in prassi ordinaria del sistema decisionale pubblico. Nel capito 1 vengono descritti l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni regionali, nel secondo viene analizzato il procedimento legislativo regionale mentre nel terzo si effettua un'analisi dettagliata della normativa regionale in materia di partecipazione.

La prima parte dell'analisi contestualizza storicamente il regionalismo italiano per poi descrivere nel dettaglio i vari organi regionali. Nel 1946, alla vigilia dell'istituzione dell'Assemblea Costituente, gran parte della classe politica italiana era convinta che il modello di Stato centralizzato non fosse più in grado di rispondere in modo efficace alla realtà socio-culturale del nostro Paese. Il risultato delle trattative tra i vari partiti fu un modello regionale, disciplinato dal titolo V della Carta Costituzionale. Nonostante le garanzie costituzionali a favore del decentramento regionale, fu solo nel 1970 che vennero eletti i Consigli Regionali, i quali poterono effettivamente divenire operativi nel 1972. Gli anni '90 rappresentano il momento storico che più ha influenzato la questione regionale italiana in quanto, la maggiore autonomia locale era percepita dall'opinione pubblica come la migliore risposta alla crisi istituzionale, culturale e politica che aveva scosso il sistema partitico nazionale. Con la l. cost. 1/99 vennero riviste la potestà statutaria e la forma di governo regionale ma fu solo con la l. cost. 3/2001 che si verificò una profonda revisione del Titolo V e quindi dell'intero assetto regionalista dello Stato italiano. Sebbene la portata innovativa di queste riforme sia stata indubbia, negli ultimi 20 anni si è manifestata una limitata concretizzazione dei nuovi principi costituzionali che ha ridotto gli effetti attesi, soprattutto dal punto di vista politico-istituzionale.

L'attuale formulazione della Costituzione italiana non esaurisce nel dettaglio la materia regionale che viene demandata in buona parte alle norme contenute negli Statuti regionali. Le modifiche apportate dalla l. cost. 1/99, pur mantenendo ferma la natura non costituzionale degli Statuti, pongono questo atto normativo come nuova base

dell'autonomia regionale attribuendo loro la capacità di regolare la forma di governo regionale e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. In queste materie lo Statuto definisce la cornice giuridica, lasciando alla legge regionale il compito di elaborare i dettagli. Alcuni Statuti hanno provato ad ampliare la portata delle loro previsioni, prevedendo norme di principio generale su alcune materie non specificatamente previste dalla Costituzione. Pur non trattandosi di veri e propri diritti e doveri, la Consulta ha censurato tale impostazione declassando i contenuti di tali disposizioni a mere espressioni di orientamento culturale-politico e questo fa sì che esistano delle previsioni irrilevanti dal punto di vista giuridico, contenute in un testo normativo di primaria rilevanza. Inoltre, la Corte Costituzionale ha stabilito che per le materie ad esso esplicitamente connesse, lo Statuto rappresenta fonte suprema dopo la Costituzione. Le attuali norme statutarie riconoscono la questione dell'identità culturale locale come valore fondante della comunità regionale aprendo così un dibattito circa l'interpretazione più cosmopolita e multiculturale contrapposta alla posizione di coloro che intendono definire il fattore identitario come elemento tipico di una storia peculiare da custodire e preservare dalla contaminazione esterna.

Per quanto riguarda le funzioni e l'impalcatura organizzativa delle Assemblee elettive regionali, queste ricalcano molto da vicino quelle del Parlamento nazionale a causa di un'inevitabile similitudine funzionale tra i due organi. Spetta alle norme costituzionali e statutarie definire in via generale i poteri e la composizione interna dei Consigli regionali. In riferimento agli articoli costituzionali che disciplinano questo ambito, l'articolo 122 recita "Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza". Per quanto concerne l'ulteriore articolazione dei Consigli regionali, le Commissioni consiliari permanenti, convocate in sede referente, rappresentano la matrice base del procedimento legislativo ordinario regionale. Inoltre, possono essere istituite a livello regionale Commissioni speciali, di cui le Commissioni di inchiesta sono l'esempio più rilevante. A differenza delle Commissioni di inchiesta parlamentari, quelle consiliari non possono esercitare i poteri tipici dell'autorità giudiziaria. Per quanto riguarda i gruppi consiliari, come pure quelli parlamentari, devono essere considerati al contempo come una forma associativa di consiglieri del medesimo schieramento politico, ma anche come organi istituzionali funzionali alle esigenze organizzative dei Consigli regionali. L'articolo 122 cost. prevede esplicitamente che le garanzie circa l'immunità parlamentare

siano da estendere anche ai Consiglieri in riferimento riferito alle sole opinioni e voti espressi nell'esercizio delle funzioni consiliari, mentre tutte le altre forme di immunità garantite dall'art. 68 ai parlamentari non possono essere estese anche al contesto regionale. Da ultimo i Consigli regionali sono composti da un'ulteriore serie di organi minori di cui le Giunte sono la formazione più importante. Gli Statuti devolvono l'organizzazione interna e il funzionamento dell'organo legislativo alle norme contenute nei regolamenti interni dei Consigli. Per quanto concerne la rilevanza giuridica esterna di queste fonti, la dottrina e la giurisprudenza sembrano ancora non aver trovato una posizione univoca. Pare comunque che la posizione che ad oggi raccoglie maggiore consenso ponga i regolanti interni dei Consigli come parametro di costituzionalità nei giudizi sui vizi formali emessi dalla Corte Costituzionale.

Come il Consiglio dei Ministri, la Giunta regionale è legata da un rapporto fiduciario al potere legislativo che può decretarne la fine, secondo i modi e tempi definiti dalla Costituzione. Comunque, a differenza di quanto avviene per Consiglio e Parlamento, in generale i parallelismi tra Giunta e Governo possono sostanzialmente ritenersi conclusi. Il potere esecutivo nel contesto regionale è diviso tra la Giunta e il Presidente della Regione. I membri della Giunta regionale non sono direttamente ed individualmente responsabili di un vero e proprio dicastero ma vengono semplicemente configurati come membri dell'organo collegiale di cui fanno parte. Questa impostazione è in linea con il ruolo dominante riservato al Presidente della Giunta, il quale oltre a rappresentare la regione, dirige l'azione politica dell'intero esecutivo di cui ne è il responsabile. Il funzionamento e i poteri della Giunta e del suo Presidente vengono regolati da una disciplina generale contenuta all'interno degli Statuti e da una legislazione di dettaglio esplicitata nei regolamenti interni della Giunta.

Un ulteriore organo previsto direttamente dalla Costituzione è il Consiglio delle autonomie locali (CAL), chiamato in sede regionale a rappresentare le autonomie locali e a svolgere una funzione consultiva. Tuttavia, le discipline regionali istitutive dell'organo risultano essere ancora discordanti soprattutto per quanto ne concerne la composizione e gli obiettivi sostanziali. Un'altra categoria di organi previsti dagli Statuti sono le Consulte statutarie o organi di garanzia statutaria che assicurano l'effettività delle disposizioni statutarie e favoriscono la qualità della normativa. Gli Statuti generalmente

contengono previsioni circa l'istituzione di ulteriori organi che variano nelle diverse Regioni. Le istituzioni pubbliche spesso operano tramite l'istituzione di enti pubblici o agenzie controllate in modo da potersi avvalere dell'attività e delle competenze tecniche di strutture amministrative specializzate. In generale le agenzie regionali sono organismi tecnico-operativi a supporto delle Regioni nella definizione e gestione delle politiche in settori specifici. Questi enti prestano la propria attività anche a sostegno delle amministrazioni locali operando come centri di studio, ricerca, analisi, monitoraggio e di consulenza di tipo tecnico-scientifico, urbanistico, sociale e turistico.

Nella seconda parte si approfondisce il funzionamento del potere legislativo, che con tutta probabilità è uno dei maggiori nodi che caratterizza le forme di Stato multilivello. La questione principale riguarda la definizione delle competenze, degli strumenti giuridici, dei limiti a cui fanno capo i vari organi legislativi. Con la legge cost. n. 3 del 2001 l'intero impianto riguardante la divisione a livello territoriale della funzione legislativa subisce una profonda trasformazione rispetto al 1948. Il nuovo art. 117 stravolge totalmente lo schema di attribuzioni delle competenze tra centro e periferia ricalcando molto da vicino i modelli federali.

Per quanto riguarda più specificatamente il procedimento legislativo regionale bisogna fin da subito specificare che non vi sono sostanziali differenze rispetto al corrispondente procedimento seguito dal Parlamento per elaborare le leggi dello Stato. Entrambi, infatti, si articolano in tre fasi: iniziativa, costitutiva (esame in commissione ed in assemblea) ed integrativa (promulgazione e pubblicazione) dell'efficacia della legge.

In genere anche la struttura della fase di iniziativa regionale è simile a quella dello Stato centrale. Ognuno dei singoli Statuti presenta delle particolarità legate soprattutto alle caratteristiche demografiche, economiche, sociali e culturali di ogni realtà territoriale. Nell'elaborato vengono approfondite le modalità con cui i soggetti titolari possono attivare questa prerogativa. Ai fini dell'oggetto di questa ricerca, ovvero la partecipazione, risulta importante concentrare l'attenzione su alcuni particolari strumenti attivabili proprio nella fase di iniziativa. Per primo è necessario sottolineare che tutti gli Statuti definiscono le modalità e i limiti che consentono l'iniziativa legislativa popolare. Tuttavia, l'incidenza di questo strumento non sembra essere tale da poterlo classificare

come particolarmente rilevante. Al contrario è utile effettuare un particolare riferimento alle esperienze maturate in ambito regionale sul fronte della qualità della regolamentazione, con particolare attenzione all'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR). La promozione e la diffusione della *better regulation* da parte di organismi internazionali, come la Commissione europea e l'OCSE, hanno spinto le Regioni ad aumentare la loro attenzione verso temi legati alla valutazione delle politiche. In particolare, i Consigli si sono impegnati soprattutto nella fase di valutazione *ex-post*, tramite la previsione di clausole valutative, mentre alcune Giunte hanno strutturato un procedimento nell'elaborazione dall'AIR. Rispetto a questo secondo fattore sono state realizzate in diverse Regioni delle esperienze di AIR che però non sempre hanno avviato un ciclo virtuoso di ripetizione e apprendimento. Anche se i risultati ottenuti sono discordanti e poco omogenei, il crescente dinamismo in materia dimostra quanto le Regioni stiano prendendo sempre più sul serio la questione. D'altra parte, si sottolinea nuovamente che l'impatto di questi strumenti sembra tradursi raramente in conseguenze pratiche e questo evidenzia i limiti di una mancata collaborazione e apertura tra Consiglio, Giunta ma anche associazioni di categoria e società civile. È comunque importante dare risalto al recente impegno circa la definizione di una disciplina organica e strutturata sull'AIR da parte di alcune regioni come Toscana, Liguria, Marche e Campania.

Gli statuti, per quanto attiene l'iniziativa, non solo individuano i soggetti od organi titolari ma possono anche definirne le modalità di proposta. Purtroppo, quest'ultimo aspetto ad oggi non è stato ancora sufficientemente sviluppato dal legislatore regionale. Si consideri, infatti, che una buona parte del disordine normativo che affligge il mondo delle fonti potrebbe essere eliminato da un'accorta disciplina proprio della fase iniziale dell'iter formativo delle leggi. Lo statuto, dunque, oltre all'indicazione dei soggetti titolari dell'iniziativa (la Giunta, i singoli consiglieri, gli elettori della Regione in un numero variabile a seconda delle Regioni stesse, i Consigli degli enti sub regionali, formazioni sociali, ecc.), può spingersi fino a definire appunto la struttura degli atti d'iniziativa. Bisogna comunque sottolineare che molti Statuti già prevedono forme di regolazione particolari circa il potere di iniziativa: l'iniziativa popolare, come si è visto, non è consentita su alcune materie di particolare rilevanza mentre si hanno previsioni specifiche circa l'esclusività e obbligo di iniziativa, in alcuni ambiti come il bilancio, in capo alla Giunta.

In riferimento all'esame e all'approvazione dei progetti di legge, questi sono disciplinati dai regolamenti consiliari e, per i caratteri generali, dagli Statuti. Le norme che disciplinano le fasi procedurali dell'iter legislativo regionale sono per buona parte mutate dalle regole contenute nei regolamenti parlamentari. Data la natura di questo elaborato si è proceduto ad un particolare approfondimento degli strumenti conoscitivi attraverso i quali i consiglieri, in modo del tutto simile ai parlamentari, possono acquisire informazioni dalla società civile. Le varie Commissioni consiliari sono chiamate a valorizzare quanto più possibile il momento conoscitivo, acquisendo i dati e le informazioni necessarie all'esame del progetto di legge loro assegnato. Prima della discussione, la commissione competente può procedere alla consultazione di sindacati, enti, associazioni, rappresentanti di organismi ed uffici privati e pubblici, e in generale delle parti sociali interessate. Nell'esperienza regionale, audizioni e consultazioni si attuano prevalentemente all'interno della fase istruttoria, mentre l'indagine conoscitiva è per lo più intesa come un procedimento spesso separato e autonomo. Quest'ultima permette ai consiglieri di poter ascoltare, in una sede formale, soggetti estranei all'assemblea assicurando la massima trasparenza tramite la pubblicazione dei contenuti dell'incontro. In questa fase le Commissioni possono acquisire notizie, informazioni, documentazioni, nelle materie di loro competenza da parte di cittadini e ogni gruppo di interesse espressione della società organizzata. L'indagine conoscitiva assume particolare rilevanza nel momento della fase istruttoria, in quanto consente un approfondimento circa la materia oggetto di regolazione attraverso un confronto diretto con tutti gli interessati. Un ulteriore strumento molto utilizzato, tramite il quale soggetti esterni al circuito istituzionale possono essere ascoltati dal legislatore, è quello delle audizioni informali. Una caratteristica importante di quest'ultime è la scarsa pubblicità su quanto viene detto in questa sede. Questa mancanza è da ricondurre sia al loro carattere meramente ricognitivo sia all'assenza di una specifica disciplina nei regolamenti interni. Questo fa sì che le audizioni informali si configurino come uno strumento duttile, in grado di coinvolgere i gruppi sociali interessati al procedimento legislativo sacrificando però la trasparenza che dovrebbe caratterizzare l'assemblea legislativa. Va sottolineato che nella pratica molto spesso le consultazioni acquisiscono una valenza puramente tecnica in funzione dell'esercizio del potere legislativo, perdendo però la loro natura politica e conoscitiva.

La regione Emilia-Romagna ha previsto un particolare strumento di partecipazione al procedimento legislativo. In merito alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, nelle modalità e nei limiti imposti dallo Statuto e dalla legge. Questa consiste in un dibattito pubblico al quale possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini che siano portatori di un interesse a carattere collettivo. L'istruttoria pubblica si rivela uno strumento partecipativo di estremo interesse. Le potenzialità deliberative sono molto elevate sia perché l'istruttoria può essere chiesta da soggetti esterni alla Regione sia perché essa obbliga l'organo legislativo a prendere in considerazione l'esito della consultazione pubblica. Il collegamento tra forme di democrazia partecipativa e procedimento legislativo regionale rafforza la posizione del Consiglio nei confronti delle Giunte, sia per la possibilità di ricevere informazioni tecniche in maniera autonoma, sia per l'alto grado di legittimazione democratica che questi strumenti comportano. Al fine di stimolare la qualità della normazione, che insieme al principio di partecipazione democratica risulta essere uno dei pilastri della *better regulation*, emerge l'ampia rilevanza assegnata alle clausole valutative introdotte nelle leggi regionali. Con la clausola valutativa si vuole intendere uno specifico articolo di legge attraverso il quale si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge (in primis all'Esecutivo) di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Tali informazioni dovrebbero servire a conoscere tempi e modalità d'attuazione della legge oltre che ad evidenziare eventuali difficoltà emerse nella fase d'implementazione. Inoltre, tale strumento risulta funzionale a valutare le conseguenze pratiche per i destinatari diretti e, più in generale, per l'intera collettività regionale. Le clausole valutative, comunque, devono essere impiegate con estrema parsimonia in quanto ogni clausola valutativa comporta dei costi sia per i soggetti che sono chiamati a darvi risposta, sia per la stessa Assemblea, che deve attrezzarsi al suo interno per ricevere le informazioni generate dal processo valutativo.

Molto spesso i Consigli regionali demandano, tramite legge, la regolazione di determinate materie (che non devono rientrare nell'alveo delle materie coperte da riserva di legge) alla Giunta, che tramite i suoi regolamenti ha la facoltà di definire una disciplina vincolante. Tale procedura prende il nome di delegificazione, che a livello regionale

ricalca molto da vicino l'esperienza statale. Comunque questa delega non può essere totale e la legge regionale deve prevedere una cornice normativa che delinea i principi cardine che dovranno ispirare l'operato della Giunta e che consentano al legislatore di operare attività di controllo. Per quanto riguarda i regolamenti regionali, gli Statuti definiscono le modalità generali di approvazione, demandando la disciplina di dettaglio alle disposizioni contenute nei regolamenti interni di Consiglio e Giunta. Sicuramente la Giunta e tutto l'apparato amministrativo che da essa dipende, sono in grado di rispondere più velocemente ai cambiamenti socio-economici provenienti dalla società civile. Grazie all'alta specializzazione tecnica e le modalità con cui può adottare decisioni, gli esecutivi riescono a superare il limite della macchinosità del procedimento legislativo. La pratica della delegificazione non dovrebbe intendersi come un semplice rafforzamento della posizione degli esecutivi regionali nei confronti dei Consigli, ma come un'opportunità per scardinare il modello del "centralismo legislativo" a favore di un più ampio uso delle fonti secondarie. Tuttavia bisogna sottolineare che le garanzie formali offerte dalla partecipazione in sede consiliare a soggetti esterni, non sono garantite anche dalla Giunta. Infatti molto spesso i regolamenti interni degli esecutivi regionali prevedono solo generiche disposizioni circa la partecipazione ai lavori in Giunta da parte di associazioni, cittadini o esperti. Questo fattore, sommato alle disposizioni dei regolamenti interni che non prevedono la pubblicità per le sedute della Giunta, può creare dei problemi in merito al principio della trasparenza e della democraticità. Questi aspetti sono stati confermati anche nell'intervista ad Antonio Mastrovincenzo, già Presidente dell'Assemblea elettiva delle Marche nella X Legislatura, ricopre attualmente la carica di consigliere regionale. Dal 2002 al 2015 ha svolto l'incarico di capo segreteria per l'assessorato al lavoro, alla formazione e all'istruzione nella regione Marche.

Nell'ultima parte dell'elaborato vengono approfonditi i principi alla base della partecipazione e le relative applicazioni nei vari contesti regionali. Già dalla primissima fase di elaborazione delle politiche pubbliche, *l'agenda setting*, il ruolo ricoperto dalle associazioni dei cittadini che condividono interessi comuni risulta essere determinante. Infatti il numero di istanze che provengono dall'articolata struttura delle società moderne crea un sistema competitivo in cui solo alcuni problemi riescono a raggiungere l'attenzione del decisore pubblico. Determinante quindi è il grado di organizzazione dei singoli gruppi, portatori di interessi diversi e alcune volte persino contrastanti, che consente la loro di raggiungere il *policy maker* in modo più efficiente e rapido. È quindi

del tutto evidente la necessità di un quadro normativo che consenta a tutti i portatori di istanze diverse di poter intervenire presso il decisore pubblico, sia nella fase di definizione dell'agenda che nella fase di formulazione della politica stessa. La giusta direzione sarebbe quella di prevedere una serie di disposizioni normative che consentano di legittimare queste interlocuzioni e che contemporaneamente le rendano duttili, dinamiche, fluide e aperte a tutti. Questa visione è alla base della *better regulation*. Quello che in questa sede è opportuno sottolineare è che gli strumenti partecipativi tipici della democrazia deliberativa mirano a migliorare il funzionamento delle democrazie rappresentative occidentali, senza tuttavia sostituirle. Infatti il carattere partecipativo di alcuni processi decisionali ha lo scopo di consentire a tutti quelli che manifestano interesse di prendere parte alla deliberazione che comunque continua a rispondere alle logiche istituzionali definite dalle carte costituzionali odierne. Quindi l'effetto ultimo della partecipazione non è quello di trasferire il potere decisionale in capo ai partecipanti, ma bensì aumentare il tasso di legittimazione delle politiche stesse.

La riforma del 2001 costituzionalizza esplicitamente la partecipazione attraverso il principio della sussidiarietà orizzontale. Questo impone alle istituzioni pubbliche di creare le condizioni necessarie per permettere al cittadino, in forma singola o associata, di partecipare e cooperare nella definizione dei contenuti degli interventi che incidano sulle realtà sociali. Gli Statuti regionali hanno recepito il dettame costituzionale attraverso una serie di disposizioni generali che delineano l'indirizzo, le finalità e gli obiettivi dell'azione politica delle Regioni. Questo ha permesso di inserire le formazioni sociali in una prospettiva di coinvolgimento e definizione delle politiche pubbliche al fine di migliorarne l'efficacia, l'efficienza e il perseguimento dell'interesse generale.

Uno degli strumenti individuato direttamente dagli Statuti è la petizione popolare che consente agli individui, classificati a vario titolo a seconda dei contesti regionali, di sollecitare gli organi competenti riguardo l'adozione di provvedimenti o di sollevare questioni di interesse territoriale secondo i limiti e le procedure stabilite nel dettaglio dalla legge o dai regolamenti interni. Il fatto che la petizione sia riconosciuta a livello statutario dimostra l'importanza che il legislatore ha voluto attribuire a tale istituto. Inoltre la copiosa regolazione di dettaglio, tramite leggi o regolamenti interni, dimostra l'attualità e l'interesse che l'istituto riveste a livello regionale. La petizione non appare dunque

essere obsoleta, ma continua ad avere una certa rilevanza regionale, a differenza di quanto avviene nell'ordinamento statale che ormai considera questo strumento superato.

Gli Statuti definiscono anche la disciplina fondamentale del referendum mentre la normativa di dettaglio viene demandata al legislatore regionale che deve operare in armonia con la costituzione. È il più importante istituto di democrazia diretta, in quanto prevede l'intervento diretto del popolo nell'esercizio dell'indirizzo politico e può essere classificato come abrogativo, consultivo, propositivo e statutario. A seguito dell'analisi effettuata sul funzionamento dei vari tipi di referendum sembra chiaro che i nuovi Statuti non si siano allontanati di molto dall'impostazione pre-riforma, nel senso di considerare marginale il ruolo dei referendum regionali nel quadro della dinamica politico-istituzionale. Tuttavia, è opportuno tenere a mente che in un contesto politico fortemente frammentato come quello italiano, i referendum regionali potrebbero essere usati in modo improprio da formazioni partitiche per stimolare l'opinione pubblica a manifestare volontà di natura politica che esulano da questioni di competenza degli organi regionali.

Numerose sono le Regioni che in vari modi introducono nelle proprie legislazioni di settore, normative che rimandano al principio della partecipazione, comunque già presente in tutti gli Statuti oltre che nel quadro normativo europeo e nazionale. Spesso la partecipazione è concepita come semplificazione del processo amministrativo e legata al principio della trasparenza. In alcuni contesti regionali, per partecipazione si intende la semplice consultazione mediante le forme classiche del procedimento legislativo o tramite l'iniziativa referendaria e il diritto di petizione. Ad oggi sono cinque le regioni che prevedono una puntuale regolamentazione della partecipazione. Alla Toscana e all'Emilia-Romagna, le due regioni con la più consolidata tradizione in materia, si sono aggiunte nel 2010 l'Umbria, nel 2017 la Puglia ed infine nel 2020 la regione Marche. Pur presentando differenze nella loro struttura, le varie leggi regionali presentano scopi e obiettivi comuni: aumento della qualità democratica delle politiche pubbliche; innovazione sociale e istituzionale; diffusione della cittadinanza e della partecipazione attiva; diffusione della cultura partecipativa e di impegno civico; diffusione dei saperi e delle competenze presenti nella società; promozione la parità di genere; sostegno alla partecipazione attiva dei giovani e delle categorie deboli; emersione degli interessi diffusi

e sottorappresentati; condivisione di *know how* tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati; riduzione di ostacoli, ritardi e conflitto sociale

La matrice comune a tutte le esperienze di democrazia partecipata è il venir meno della legittimazione delle istituzioni presso la società civile. Le profonde trasformazioni socio-culturali degli ultimi decenni hanno provocato una progressiva disaffezione dei cittadini nei confronti degli organi pubblici costringendo la classe politica ad un ripensamento e potenziamento delle modalità di accesso ai procedimenti decisionali.

Tutte le leggi hanno permesso di raggiungere risultati apprezzabili soprattutto in termini di maggiore democraticità del sistema, alti tassi di partecipazione, condivisione strutturata di *best practices* a soggetti pubblici e privati oltre che maggiore trasparenza. Tuttavia, questi risultati devono essere letti alla luce di marcate differenze regionali dovute in parte a previsioni normative più o meno efficaci ma anche al contesto socio-culturale di riferimento.

Inoltre, l'analisi effettuata sulle cinque normative regionali ha evidenziato una serie di criticità che dovrebbero costituire la base di un ragionamento per una futura modifica dell'impianto normativo esistente. In particolare, è emerso che solo alcuni individui che presentano determinate caratteristiche (estrazione sociale, grado di istruzione, sesso, ecc...) fanno uso dei canali partecipativi previsti dalle norme. In genere le risorse, finanziarie e umane, messe a disposizione delle politiche partecipative risultano scarse ed inadeguate a raggiungere in modo ottimale gli obiettivi. Inoltre, esistono ancora troppe norme che prevedono strumenti partecipativi rendendo così la regolazione di questo istituto poco chiara e disomogenea. In generale l'utilizzo delle nuove tecnologie appare sottodimensionato rispetto ai possibili effetti dirompenti che questi potrebbero avere. Infine, emerge un'eccessiva carenza nella formazione dei funzionari pubblici in particolar modo nei contesti locali.

Bisogna evidenziare la necessità di completare il quadro normativo a favore della partecipazione con ulteriori interventi legislativi che regolino il fenomeno lobbistico e la trasparenza. Dai dati raccolti, soprattutto nel contesto pugliese che presenta il panorama normativo più strutturato e articolato, si evince che l'interazione tra queste normative ha un forte impatto sull'intero sistema sociale e istituzionale. Tuttavia, al netto di un buon

livello qualitativo dell'intervento normativo i risultati ottenuti sono stati ridotti rispetto alle aspettative. Il mancato raggiungimento di esiti apprezzabili è da attribuire alla carente informazione e sensibilizzazione verso tutte quelle associazioni interessate ai provvedimenti in questione. Inoltre, il repentino cambiamento delle regole ed in alcuni casi, il mancato coinvolgimento dei destinatari alla formulazione delle norme hanno causato una mole eccessiva di provvedimenti poco utili. È importante prevedere un piano comunicativo che evidenzi i comprovati risparmi di tempo, la maggiore efficienza del sistema, l'aumento dell'impatto delle politiche e un tasso più alto di democraticità.