

di ALESSANDRO MANGIA

1. Partecipazione politica e ruolo dei consigli regionali di fronte a partiti e amministrazione – 2. Partecipazione politica e ‘resa’ degli istituti di partecipazione - 3. Linee generali della partecipazione politica nei nuovi statuti – 4. Gli strumenti classici della partecipazione. – 5. Partecipazione politica e partecipazione amministrativa – 6. L’organizzazione dei soggetti della partecipazione – 7. Partecipazione e rappresentanza di interessi

1. *Partecipazione politica e ruolo dei consigli di fronte a partiti e amministrazione.* Se si guarda ai risultati di questa seconda stagione statutaria, ancora in fase di svolgimento, va detto subito che poco è restato nei documenti che sono stati approvati della mole di riflessioni e contributi che si sono prodotti, dal 1999 ad oggi, sul ruolo dei consigli regionali e della funzione che questi dovrebbero svolgere all’interno della forma di governo regionale. L’impressione, a dire la verità, è che in questa fase i consigli regionali, più che preoccuparsi della natura della loro attività e del loro rapporto con le comunità di cui dovrebbero essere espressione, si siano avviluppati in una battaglia di retroguardia nel tentativo di tener fermi quegli spazi di interdizione politica che la I. cost. 1/1999 aveva inteso eliminare con l’introduzione della elezione diretta del presidente della giunta. Sappiamo tutti quali siano state le fasi e, soprattutto, gli esiti del confronto che, in fase di progettazione istituzionale, si è avuto tra consigli ed esecutivi delle regioni, almeno da quando la Corte costituzionale con la dec. 2/2004 ha chiuso la porta ad ogni tentativo di relativizzare la posizione del presidente e della sua giunta, conservando un ruolo ai consigli almeno nella fase di investitura<sup>1</sup>. Sicché i consigli, presi tra i termini della scelta indicata dalla Corte, e cioè tra il mantenimento del *simul stabunt, simul cadent* e il ritorno al sistema assembleare precedente, non hanno potuto fare altro se non piegarsi alla situazione delineatasi in questi ultimi anni, approvando gli statuti in prossimità delle elezioni regionali del 2005 secondo linee che hanno uniformemente confermato il ruolo assegnato alla presidenza della regione dalla I. cost. 1/1999. Gli stessi tentativi, che pure non sono mancati, di alterare il modello originario senza compiere una chiara scelta a favore del regime assembleare precedente, prevedendo il voto di fiducia iniziale del consiglio ovvero la sfiducia del singolo assessore, sono stati non a caso oggetto di nette censure da parte della Corte costituzionale, come ha dimostrato da ultimo la dec. 12/2006 relativamente allo statuto abruzzese<sup>2</sup>, la quale sembra

<sup>1</sup> Relazione presentata al Seminario di studio “I principi negli statuti regionali”, Pisa, 6 ottobre 2006.

Una sintesi di questa vicenda si trova ora in P. Petrillo, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna 2006, p. 57 ss. Ma, più in generale, sulla posizione dei consigli nella nuova forma di governo regionale cfr. A. Di Giovine, *Appunti sulla cultura espressa dalla I. cost. 1 del 1999*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it); A. Spadaro, I ‘contenuti’ degli statuti regionali (con particolare riferimento alle forme di governo), in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti regionali alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 77 ss.; M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle Regioni*, Torino, 2001; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002; P. Caretti, *La forma di governo regionale*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2001; *idem*, *Il consiglio*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi, *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005; M. Carli, *Il Consiglio regionale nel nuovo Statuto della Regione Toscana*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. Simoncini, *Corte e concezione della forma di governo*, in V. Tondi della Mura, M. Carducci, M.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Torino 2005, p. 239 ss.

<sup>2</sup> C. cost. 20 gennaio 2006 n. 12, in *Giur. cost.* 2006, p. 71, su cui cfr. almeno A. Ruggeri, *Il cappio alla gola dei Consigli regionali: a margine di C. cost 12/2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria* (2006), ora in *Itinerari di ricerca sul sistema delle fonti*, X, Torino

avere chiuso una volta per tutte la fase degli esperimenti istituzionali volti a confermare un qualche ruolo di interdizione politica al consiglio che non sia destinato a risolversi nello scioglimento anticipato

Richiamare questa vicenda, del resto nota, non è privo di significato se si vuole ragionare sui profili della partecipazione politica all'interno delle regioni, se non altro perché, fin dall'avvio della esperienza regionale, l'idea della partecipazione dei cittadini alla attività delle regioni ha trovato espressione primariamente nel momento dell'elezione dei consigli o meglio, per usare un linguaggio più realistico, al momento della distribuzione dei seggi tra i partiti che si presentavano alle elezioni regionali.

Nel dire ciò si è peraltro perfettamente consapevoli che fin dagli anni '70 gli statuti hanno previsto un complesso di istituti volti a garantire la partecipazione dei cittadini allo svolgimento della vita politica regionale, e in questo senso andava già la lettera dell'art. 123 cost. prev., almeno nella parte in cui inseriva nel contenuto necessario degli statuti la disciplina dei referendum sugli atti della regione<sup>3</sup>; ma è vero, allo stesso modo, che quegli stessi istituti hanno dato nel tempo pessima prova di sé, risultando sostanzialmente ininfluenti sul modo di operare e di decidere delle regioni<sup>4</sup>. Il che, va detto, si constatava già negli anni immediatamente successivi alla istituzione delle regioni, se non altro perché la logica della partecipazione che si teorizzava in quegli anni era una logica che, negando la distinzione tra apparati e società, andava nel senso della contestazione della funzione esclusiva delle assemblee rappresentative, postulando una capacità di autogoverno delle società locali che già allora si intuiva essere destinata a perdersi nelle nebbie dell'utopia politica<sup>5</sup>.

Anche per questo la partecipazione politica delle collettività regionali alla vita delle regioni, si è quasi sempre ridotta al momento elettorale, al più manifestandosi in episodi eccezionali quali potevano essere i non molti referendum che si sono tenuti in questi anni, molti dei quali, per inciso, provocati dagli stessi organi di governo della regione: si pensi qui, tanto per fare un esempio, ai referendum consultivi indetti dalle regioni del nord prima della l. cost. 3/2001 che, di fatto, hanno rappresentato esempi classici di plebiscito, almeno se per plebiscito si vuole intendere ogni consultazione popolare provocata dall'alto<sup>6</sup>.

Stante questa situazione, insomma, la partecipazione politica passava e doveva passare nell'organizzazione delle regioni attraverso i canali di contatto (informali) offerti dal sistema dei partiti, sicché ai consigli, in quella situazione, e almeno finché operava un sistema elettorale rigorosamente proporzionale, come era quello della l. 108/1968, spettava il compito di fotografare da un lato la composizione delle comunità regionali che erano chiamate ad esprimere e dall'altro toccava il compito, connesso al primo, di legittimare un esecutivo di giunta che della distribuzione di seggi all'interno del consiglio doveva essere la di-

---

2007, p. 67 ss.

<sup>3</sup> Cfr., in generale, sulla esperienza dei referendum regionali nella fase statutaria già trascorsa M.P. Vipiana, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Dir. Soc.* 1990, p. 225 ss.; G. Salerno, *Il referendum*, Padova 1992; AA.VV. *Il referendum regionale*, Padova 1993; P. Barrera, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali: problemi e prospettive*, Napoli 1992; A. Di Giovine, *I referendum locali*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari 1992, p. 150 ss.; M. Luciani, *Il referendum abrogativo* in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna 2005. Ma che già nella legislazione regionale di attuazione dei principi statutari in materia di referendum fosse possibile intuire gli esiti degli istituti di partecipazione emerge bene in V. Angiolini, *Gli organi di governo della regione*, Milano 1983, p. 26 ss.

<sup>4</sup> Cfr., di recente, R. Bin, *Consiglio regionale: funzione di indirizzo e di controllo*, in *Le istituzioni del federalismo* 2001, p. 85 ss.

<sup>5</sup> In questo senso già, criticamente, G. Berti, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 1 ss.

<sup>6</sup> Sulla nozione di plebiscito nella dottrina italiana cfr. almeno A. Chiappetti, *Plebiscito*, in *Enc. Dir.*, XXXIII e quindi M. Luciani, *Il referendum abrogativo* cit., p. 133 ss. Sulla vicenda anomala dei referendum 'consultivi', indetti nelle more della approvazione della l. cost. 3/2001, per chiedere ulteriori forme di autonomia si consenta il rinvio a A. Mangia, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra 'diritto' e 'politica'*, in *Giur. cost.* 2001, p. 670 ss.; idem, *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, ibidem, p. 3906 ss.

retta proiezione. Che ancora oggi, dopo le riforme, lo statuto della Toscana, al momento di disciplinare organicamente i meccanismi di partecipazione politica, affermi innanzi tutto che (art. 72/III) che “I partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione”, sembra fotografare, senza nulla aggiungere, la situazione venutasi a creare subito dopo la approvazione degli statuti degli anni '70 e la dice lunga sulla parabola della idea di partecipazione e sulla sorte di quelle raffigurazioni che nel cittadino “attivo” volevano intravedere un nuovo modello di democrazia e di amministrazione che prescindesse, in tutto o in parte, dalle forme classiche della rappresentanza attraverso i partiti<sup>7</sup>.

Nella nozione di partecipazione che ha animato la redazione degli statuti degli anni '70, insomma, sarebbero dovuti confluire tutti quegli istituti di integrazione della rappresentanza politica tradizionale - ovverosia della rappresentanza attraverso i partiti - che avrebbero dovuto segnare la diversità delle regioni rispetto ai modelli di governo praticati a livello statale. Democrazia diretta e diretta rappresentanza degli interessi nell'ambito dei procedimenti di decisione avrebbero dovuto essere le categorie attraverso le quali la nozione di partecipazione fatta propria dagli statuti avrebbe dovuto tradursi in un metodo di governo proprio delle comunità regionali, in ciò trovandosi una giustificazione all'inclusione del referendum tra i contenuti necessari dello statuto ex art. 123 cost. fondata sui caratteri peculiari dell'organizzazione regionale rispetto a quella dello stato

Se questo è vero è però anche da dire che, guardando all'esperienza di funzionamento delle regioni, partecipazione e funzione rappresentativa dei consigli, pur non coincidendo a livello concettuale e a livello di progettazione delle normative statutarie degli anni '70, hanno finito in larga misura per coincidere nella realtà dei fatti. Il che può spiegare come le disposizioni racchiuse negli statuti sulla partecipazione politica - che peraltro era un tema su cui non a caso negli anni '70 si era appuntata l'attenzione degli studiosi - siano presto avvizzite e, seguendo la sorte infelice delle disposizioni programmatiche degli statuti, siano velocemente rifluite nella categoria degli istituti desueti, se non inutili, del diritto costituzionale.

*2. Partecipazione politica e 'resa' degli istituti di partecipazione.* Le cause di questa situazione, del resto, sono molteplici e possono essere colte nella struttura di fondo dei processi partecipativi. E' comune, ormai, rilevare che l'idea di partecipazione postula innanzi tutto una società attiva, e (soprattutto) economicamente evoluta, in cui i soggetti sociali (e cioè, di volta in volta, privati, categorie e associazioni), agiscono per condurre all'interno di un sistema decisionale proprie istanze e propri interessi, nella prospettiva di una soddisfazione almeno parziale. Il che dovrebbe portare con sé l'effetto di integrare, attraverso canali alternativi, il circuito rappresentativo tradizionale. E, in questo senso, la partecipazione, come categoria delineata da sociologi e scienziati della politica, può essere avvicinata, fin quasi a coincidere, con gli istituti di democrazia diretta, condividendo con questi una funzione di integrazione del rapporto rappresentativo classico<sup>8</sup>: esattamente ciò che ci si aspettava negli anni '70 al momento della stesura dei principi fondamentali degli statuti quando da taluni si parlava di 'demarchia' come formula destinata a riconformare la nozione di autogoverno delle società locali.

Va da sé, però, che l'esistenza di una società politicamente attiva ed economicamente avanzata non è da sola sufficiente a determinare il successo o l'insuccesso degli istituti partecipativi. Condizioni altrettanto importanti perché questo successo possa darsi sono il livello di informazione dei privati sulle politiche regionali e, in secondo luogo, la ragionevole convinzione che lo sforzo condotto da questi soggetti giunga a buon fine: ciò che gli stu-

---

<sup>7</sup> Delle quali raffigurazioni si trova ora una sintesi in F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino – Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia 1994. Per un ricostruzione di queste dottrine in una prospettiva di evoluzione storica cfr. L. Franzese, *Ordine economico e ordine giuridico – La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova 2004.

<sup>8</sup> Su questi temi cfr. P.V. Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna 2003.

diosi della politica nel tempo hanno definito il “rendimento” della partecipazione. E di converso, perché possa darsi partecipazione, è necessario trovare interlocutori istituzionali che non solo siano aperti alle sollecitazioni che provengono dall'esterno, ma soprattutto, che siano in grado di condurre ad effettività queste stesse sollecitazioni<sup>9</sup>. Non si tratta, in altre parole solo di predisporre strumenti e principi: si tratta anche di aver capacità decisionale e di mostrare all'esterno che lo sforzo fatto dai privati – che in genere hanno altro da fare – per partecipare ha sortito dei risultati.

Sicché, se si tengono buone queste premesse, diventa facile capire per quali motivi, momento elettorale a parte, i canali della partecipazione si siano allontanati rispetto ai modelli originari, orientandosi ben presto verso i vertici delle amministrazioni regionali ovvero verso i partiti politici, con il risultato di consegnare i consigli ad una funzione rappresentativa dai confini quantomeno malcerti. Semplificando un poco, ma non troppo, potremmo dire che gli istituti di partecipazione delineati dagli statuti degli anni '70, e cioè, petizione, iniziativa e referendum, non sono mai apparsi a quegli stessi soggetti sociali cui erano destinati strumenti efficaci: strumenti, cioè, in grado di assicurare quel “rendimento” o quella effettività di risultati che potesse giustificare il loro impiego. Il che – come detto - ha avuto tra l'altro l'effetto di sterilire il rapporto tra assemblee rappresentative e comunità regionali, trasformando i consigli in assemblee che erano poco più di una proiezione del sistema dei partiti.

Ciò che è interessante, però, è che neppure dopo le trasformazioni politiche degli anni '90, e cioè neppure dopo il venir meno di quel sistema di partiti che, avendo monopolizzato la comunicazione tra organizzazione e comunità regionali, era stato indicato come il principale responsabile della scarsa resa degli istituti di partecipazione politica nelle regioni, si sia assistito ad una rivitalizzazione di questi stessi istituti. Il che si spiega in ragione del fatto che le riforme che hanno toccato le regioni in quegli anni (legge elettorale e forma di governo) hanno modificato sì in modo radicale la fase della investitura dell'esecutivo, ma non hanno cambiato molto di quella quotidianità di rapporti tra giunta e consiglio che, soprattutto a partire dagli anni '80, vedeva poi il consiglio dipendere dalla giunta in ordine alla ideazione e al perseguimento in via legislativa delle politiche pubbliche praticate dalle regioni. Sicché, ieri come oggi, l'interlocutore privilegiato dei gruppi sociali che si rivolgevano alle regioni per sollecitare o suggerire l'adozione di un provvedimento non erano tanto i consiglieri o i presidenti di commissione del consiglio quanto gli assessori di giunta o i singoli funzionari della regione.

E ciò, in ossequio a quello schema che si è appena tratteggiato, avveniva non solo in virtù di una maggiore capacità decisionale, quanto per il fatto che la giunta, a differenza dal consiglio, era provvista di una organizzazione burocratica sufficientemente articolata da raccogliere e recepire con facilità conoscenze e informazioni destinate a sfuggire al singolo componente dell'assemblea consiliare, al quale spettava al più un compito di ratifica (o al più di interdizione) delle iniziative assunte a livello di governo e di amministrazione della regione. Di fronte alle richieste dei cittadini la struttura della amministrazione regionale, in altre parole, era in grado di articolarsi meglio e più prontamente di quanto non sapessero fare i consigli, sicché si può capire perché la comunicazione tra società e apparati regionali abbia finito col giocarsi quasi esclusivamente all'interno di un sistema di rapporti informali, dettati dalle necessità del momento, tra soggetti privati e vertici dell'amministrazione, con buona pace degli istituti di partecipazione politica previsti dagli statuti<sup>10</sup>. I comitati

<sup>9</sup> Sulla logica e sulle dinamiche dei processi partecipativi cfr. almeno G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, Bologna, 1977, p. 84 ss., e, più di recente, e con ampi riferimenti alla letteratura politologica degli anni '70 da cui è scaturita la nozione di partecipazione elaborata nei primi statuti, F. Raniolo, *La partecipazione politica*, Bologna 2006.

<sup>10</sup> Peraltro, circa la maggiore propensione delle giunte ad attivare fasi di consultazione con associazioni di cittadini e categorie produttive cfr. ora A. Valastro, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una 'governance' problematica?*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

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

La partecipazione politica, insomma, trascolorava e, soprattutto dopo l'estensione dei principi racchiusi nella l. 241/1990 alle amministrazioni locali, diveniva partecipazione del privato al procedimento di formazione dell'atto che incideva direttamente sui suoi interessi o sulle sue posizioni soggettive, e così facendo, assumeva, soprattutto nei procedimenti in materia ambientale o aventi ad oggetto la gestione del territorio, le forme della partecipazione amministrativa; nel che, tra l'altro si scontava la trasformazione della regione da quell'ente "politico" intermedio che si voleva negli anni '70 in un soggetto di amministrazione attiva.

3. *Linee generali della partecipazione politica nei nuovi statuti.* Ora, che dopo la riforma del 1999 qualcosa sia cambiato nello scenario appena descritto sarebbe difficile a sostenersi, visto che il consiglio, dopo le riforme di questi ultimi anni, ha visto addirittura restringersi il già limitato ruolo di controllore delle iniziative politiche della giunta che aveva nell'assetto organizzativo precedente, perdendo ulteriormente capacità di porsi come uno sbocco autorevole alle iniziative di partecipazione che provenissero dalle comunità regionali. In altre parole, se la riforma del 1999 ha avuto il sicuro effetto di stabilizzare la vita degli esecutivi, sottraendoli alle dinamiche non sempre virtuose della vita consiliare, allo stesso modo è certo che il conferimento di una legittimazione propria e indipendente alla presidenza della regione ha sortito altresì l'effetto di oscurare ulteriormente il ruolo politico dei consigli, trasformandoli in collegi a cui spetta poco più della approvazione delle politiche elaborate in sede di giunta e a cui sembra mancare la capacità progettuale necessaria per recuperare, sul piano della attività di legislazione e di programmazione, un ruolo definito<sup>11</sup>.

Anche per questo la dottrina giuridica pecca forse di semplificazione nel momento in cui imputa soltanto agli effetti della l. cost. 1/1999 la caduta del livello di politicità dei consigli e la conseguente carenza di capacità rappresentativa. In realtà bisognerebbe forse ricordare che tanto la l. 1/1999 quanto la legge elettorale n. 43 del 1995, che della riforma costituisce la premessa necessaria, altro non sono state se non tentativi di ovviare, sul versante delle autonomie regionali, ad una situazione di crisi del sistema dei partiti che in larga misura prescindeva dai problemi della rappresentanza e della partecipazione politica alla vita delle regioni. L'impressione, insomma, è che la crisi della politicità dei consigli che è consuetudine lamentare non dipenda tanto dalla concorrenza che, nel loro rapporto con gli esecutivi regionali, questi devono sopportare sul piano della normazione (dopo l'esteso conferimento alle giunte di poteri regolamentari) o sul piano della legittimazione democratica (dopo l'avvento della elezione diretta del presidente della regione), ma abbia radici assai più antiche e dipenda da una generale situazione di debolezza della partecipazione realizzata attraverso i partiti<sup>12</sup>, cui le riforme degli anni '90 hanno cercato di porre rimedio, aggirando la fase della investitura consiliare e scaricando sul corpo elettorale il compito di

---

e, in generale, sugli istituti di partecipazione all'interno dei nuovi statuti E. Rossi, *Principi e diritti nello statuto. I rapporti con la società civile*, in *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana* (a cura di T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi), Torino, 2002, p. 47; M. Picchi, *Modelli di 'governance' regionale: i rapporti con la società civile*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 303 ss.

<sup>11</sup> Su questa trasformazione di ruolo dei consigli, che ha coinciso con una evoluzione significativa della forma di governo originariamente prevista dagli statuti, in cui le giunte avrebbero dovuto essere poco più che comitati esecutivi delle scelte assembleari, cfr. L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova 2000; S. Bartole, *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA.VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano 2001; C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del presidente della giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, Bologna 2002, ma in generale sulle torsioni della forma di governo regionale cfr. V. Angiolini, *Gli organi di governo della regione*, cit..

scegliere con l'elezione dei presidenti, gli uomini che debbono elaborare e attuare in un sol colpo le politiche delle regioni. Reggendosi i consigli sulle dinamiche e sulle logiche del sistema politico nazionale, insomma, la crisi di questo non poteva produrre altro riflesso, a livello regionale, se non la crisi definitiva dei consigli, i quali ripetevano la propria forza e la propria legittimazione più dal collegamento al sistema politico nazionale che da una propria fisionomia costruita sul territorio della regione.

Se dunque, a fronte di ciò, ci si volge ad esaminare il quadro che emerge dai nuovi statuti è facile vedere come questi forniscano ai problemi della rappresentanza e della partecipazione politica risposte a dir poco perplesse, che, a dire il vero, faticano a ritagliare un ruolo ai consigli che non sia puramente esornativo.

Ad un primo sguardo d'insieme i nuovi statuti si caratterizzano per una duplice linea di tendenza: da un lato si ha un diffuso potenziamento degli istituti di partecipazione popolare ai processi di governo della regione, anche attraverso l'introduzione di disposizioni di principio volte a privilegiare la trasparenza e la conoscibilità all'esterno dei processi decisionali interni alla regione; dall'altro si cerca di individuare nuovi strumenti per assicurare al consiglio un ruolo successivo alla fase di approvazione della legge regionale che resta pur sempre l'atto attraverso il quale il consiglio mantiene un ruolo forte all'interno dell'organizzazione regionale. Si tratta, come è facile vedere, di soluzioni che vanno in direzioni sostanzialmente opposte, riguardando due diverse fasi del procedimento legislativo, e cioè, rispettivamente, la fase della istruttoria e la fase della valutazione degli effetti dei provvedimenti introdotti.

Se, sul primo versante, si cerca di alimentare la rappresentatività dell'organizzazione regionale cercando, come si vedrà di predisporre una trama di raccordi con quella che, enfaticamente, gli statuti talora definiscono "società regionale", sull'altro fronte i consigli sembrano cercare di rinnovare il proprio metodo d'azione attraverso la predisposizione e l'inserimento nelle leggi regionali di strumenti di consultazione atti a verificare l'impatto sulle diverse categorie sociali delle politiche pubbliche di cui le leggi regionali costituiscono solo un segmento, ritagliando uno spazio alla partecipazione non già (o non solo) nella fase della elaborazione, ma anche – e questo rappresenta una novità – nella fase della valutazione delle politiche pubbliche. Da questo punto di vista, i procedimenti di consultazione richiamati negli statuti rientrano nella stessa logica delle "clausole valutative" comparse di recente nella legislazione regionale, ovvero di clausole che impongono alla giunta di riferire entro un termine preconstituito al consiglio sullo stato di attuazione delle normative prodotte, istaurando così una dialettica tra giunta, consiglio e soggetti sociali sui risultati delle politiche perseguite<sup>13</sup>.

Ma, a parte ciò, la innovazione più significativa ha da ritrovarsi nella applicazione agli istituti classici della partecipazione di moduli procedurali e di principi che hanno dato buona prova di sé all'interno del procedimento amministrativo; il che sembra essere primariamente dovuto alla tendenza, presente in diversi statuti, a disciplinare alla stregua di principi generali le norme sulla trasparenza e sulla conoscibilità dei processi decisionali interni alle regioni, avendo in mente soprattutto la partecipazione al procedimento amministrativo. Da questo punto di vista, come è naturale, le formule sono varie: da quelle che si limitano a porre un principio generale di partecipazione senza particolari specificazioni<sup>14</sup>, a

<sup>12</sup> Può essere interessante rilevare come ancora a pochi anni dalla entrata in funzione delle regioni G. Amato, *I limiti innovativi della esperienza regionale* (1975) ora in *Una repubblica da riformare*, Bologna 1980, p. 103 ss. avesse indicato tra le ragioni del precoce fallimento dell'esperienza regionale la mancata regionalizzazione del sistema dei partiti e dunque la impossibilità i consigli di esprimere indirizzi o solo linee di politica difforni rispetto a quelle seguite a livello nazionale.

<sup>13</sup> Su questo tema cfr. gli ampi materiali di studio raccolti in [www.capiere.org](http://www.capiere.org), nonché M. Picchi, *Modelli di 'governance' regionale*, cit., p. 317; idem *Art. 45. Controllo sulle leggi*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 221 ss.

<sup>14</sup> Cfr. art. 6, comma 7, dello Statuto Lazio; art. 6 Statuto Liguria.

quelle che in vario modo prefigurano il coinvolgimento delle comunità regionali nei processi decisionali delle istituzioni regionali<sup>15</sup>, fino a quelle, di contenuto più forte, che sembrano porre la partecipazione come condizione all'esercizio della funzione legislativa<sup>16</sup>.

4. *Gli strumenti classici della partecipazione.* Ciò detto, e segnalati questi profili di novità, è da registrare come i nuovi statuti, sul versante degli istituti classici di partecipazione non abbiano innovato granché rispetto ai modelli passati, sia pure in presenza di indicazioni nella giurisprudenza costituzionale che, offrendo una ricostruzione alquanto ampia della necessaria "armonia" degli statuti con la costituzione, avrebbero potuto consentire innovazioni anche significative<sup>17</sup>. A parte i richiami nelle disposizioni programmatiche che, a livello di principi, si ritrovano più o meno in tutti gli statuti, gli strumenti della partecipazione popolare in questa nuova stagione statutaria continuano ad essere, seguendo una tradizione che risale al parlamentarismo moderno, quelli classici della petizione, della iniziativa legislativa popolare e del referendum, in ordine ai quali non si danno (né avrebbero potuto darsi) significative differenze rispetto ai modelli originari.

Emblematico, da questo punto di vista lo statuto dell'Umbria, per il quale (art. 20, II) "La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione" e, a parte un fugace cenno alle ulteriori "forme di consultazione" che potranno essere istituite per legge, altro non si dà. Lo stesso vale per lo statuto della Toscana (artt. 3 e 72) e ancora meno, per fare un esempio, si ritrova nello statuto pugliese (art. 13). Ma, a dire il vero, sembra oggi difficile trovare nelle disposizioni di principio, uniformemente apposte dai consigli in apertura dei rispettivi statuti, spunti o idee che non riecheggino i termini del dibattito degli anni '70, in un contesto che, peraltro, ha già maturato la consapevolezza del valore di queste affermazioni.

Il che, peraltro, non toglie che, nella progettazione delle discipline statutarie dei diversi tipi di referendum, i consigli non abbiano saputo resistere alla tentazione di inserire alcune varianti talora discutibili rispetto ai modelli originari, in ciò accogliendo taluni spunti offerti dal dibattito più recente. Un esempio di ciò può essere visto nello statuto della Toscana il quale fa una scelta innovativa (art. 75/4 co.) in termini di *quorum* del referendum abrogativo, accogliendo la proposta avanzata negli ultimi anni di commisurare il *quorum* per la validità della consultazione alla percentuale dei votanti alle ultime elezioni regionali<sup>18</sup>. Il che, sia detto per inciso, non sembra andare esente da qualche perplessità: sia perché in tal modo si fa penetrare nell'ordinamento positivo un principio che sembra vedere nella abrogazione referendaria un istituto che deve comunque produrre un risultato, indipendentemente dall'interesse che il quesito stesso ha riscosso presso l'elettorato; sia perché nella disciplina costituzionale del referendum abrogativo (art. 75 cost.) l'astensione è una posizione costituzionalmente protetta, cui lo stesso ordinamento costituzionale riconosce rilievo giuridico<sup>19</sup>. Sicché, tanto per intenderci, sebbene questa previsione non sia stata impu-

<sup>15</sup> Cfr. artt. 13 e 14 Statuto Puglia.

<sup>16</sup> Cfr. art. 2, comma 2, Statuto Calabria; artt. 7, 14 e 17 Statuto Emilia-Romagna; art. 2, comma 5 Statuto Marche; art. 2, Statuto Piemonte; art. 8 statuto Puglia; artt. 11, 19 e 72 Statuto Toscana; art. 20 Statuto Umbria.

<sup>17</sup> Cfr. C. Cost. 2 dicembre 2004, n. 372, in *Giur. cost.* 2004, p. 4022 ss., laddove si afferma che "La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali". Sul punto cfr. M. Luciani, *Gli istituti di partecipazione popolare nei nuovi statuti regionali*, Relazione al Convegno *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Roma, 4 luglio 2005 ora reperibile in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

<sup>18</sup> A. Barbera-A. Morrone, *La repubblica dei referendum*, Bologna 2003, p. 245 ss.

<sup>19</sup> Sul più recente dibattito in materia di *quorum* referendario cfr. ora M. Luciani, *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, cit., p. 570 ss..

gnata dal governo in sede di controllo, sembra difficile liberarsi dall'impressione che, stante questa disciplina, la libertà di scelta dell'elettore, garantita in via generale dell'art. 48 cost., sia in qualche modo coartata, togliendo rilievo al fatto che, nel referendum, la prima alternativa che l'elettore si trova di fronte non è tanto quella di votare 'sì' o 'no' alla proposta politica inscritta nel quesito, ma piuttosto è quella di partecipare o meno al voto, esprimendo in questo modo una valutazione – altrettanto rilevante – sulla opportunità di provocare una consultazione referendaria in ordine a un certo tema.

Non sembra, invece particolarmente innovativa la disciplina del referendum abrogativo contenuta nello statuto della Emilia Romagna che si muove in linea con alcune tendenze già presenti in tutti gli statuti. Due sono i punti comunque meritevoli di attenzione, perché riassuntivi di questioni variamente agitate nella fase di progettazione di tutti i nuovi statuti: da una parte l'art. 15, che riconosce ai residenti i diritti di partecipazione politica elencati nello stesso articolo, ivi compreso il diritto di voto nel referendum e nelle altre forme di consultazione popolare; dall'altra l'art. 20, il quale tocca il problema delle interferenze tra procedimento legislativo e procedimento referendario.

La questione della partecipazione politica degli stranieri è stato un tema piuttosto dibattuto in sede di progettazione degli statuti, vertendosi sulla possibilità per la regione di disciplinare, sotto la specie del diritto alla partecipazione, il diritto di voto agli stranieri. Lo statuto della Toscana ha risolto la questione della interferenza tra potestà legislativa statale in materia elettorale e potestà statutaria, riconoscendo questo diritto "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute", il che è servito a far superare alla disposizione in questione, puntualmente impugnata dal governo, il vaglio di legittimità (dec. 379 del 2004). Sicché, deve ritenersi che, anche in ossequio alla normativa comunitaria, rientri nella facoltà degli statuti garantire il diritto di voto agli stranieri residenti, tenendo comunque presente che, nell'ordinamento, questa stessa facoltà deve essere esclusa a livello di consultazioni che toccano la sfera della sovranità statale (elezioni politiche e referendum)<sup>20</sup>.

Piuttosto, sulle interferenze tra procedimento referendario e procedimento legislativo, l'art. 20 dello stesso Statuto prevede (IV) che "*Dopo la presentazione della richiesta di referendum, sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. Qualora intervengano tali provvedimenti di modifica, la Consulta di garanzia statutaria verifica se l'intervento medesimo risponda appieno al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del referendum, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformula i quesiti referendari*". Pur nella sua complessa formulazione, non è difficile notare che la norma in questione riporta alla mente le vecchie tesi sulla riserva di sovranità<sup>21</sup>, secondo le quali la semplice presentazione di una richiesta referendaria sarebbe in grado di creare un vincolo nei confronti del legislatore, imponendo a questo o di legiferare nel senso dei quesiti regionali ovvero di astenersi dal legiferare fino all'espletamento delle consultazioni referendarie. E, in effetti, M. Luciani in un recente intervento, ha intravisto, e con preoccupazione, in questa disposizione una riesumazione della riserva di sovranità<sup>22</sup>.

A questo proposito giova solo ribadire che i principi enunciati dalla Corte costituzionale nella ormai antica dec. 68/1978 non sembrano avere perso la loro natura di acquisizioni generali e, pertanto non sembra dubbio che la disposizione in esame, debba essere letta e interpretata in ossequio all'interpretazione della Corte, imponendo il trasferimento solo in caso di modifiche legislative formali o apertamente elusive degli intenti referendari. Sicché per capirci, se i principi normativi restano invariati, il referendum si trasferisce alle nuove disposizioni; se i principi mutano le operazioni referendarie dovranno essere dichiarate in-

<sup>20</sup> Sul problema della estensione del diritto di voto all'interno dei nuovi statuti cfr. M. Rosini, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali e, principi statali e legislazione regionale*, in *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 491.

<sup>21</sup> E. Bettinelli, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Pol. dir.* 1975, p. 305 ss.

<sup>22</sup> M. Luciani, *Gli istituti di partecipazione popolare nei nuovi statuti regionali*, cit.



terrotte per il venir meno dell'oggetto della consultazione. Non riesco ad immaginare lettura diversa della disposizione statutaria da quella elaborata, con riferimento al referendum statale, dalla Corte, senza una violazione del principio costituzionale che impone agli statuti di muoversi, oggi come ieri, nel solco dell'"armonia" con la costituzione<sup>23</sup>.

5. *Partecipazione politica e partecipazione amministrativa*. L'unico caso in cui nell'armamentario, a dire il vero un po' spuntato, degli strumenti di partecipazione politica è possibile riscontrare alcune significative innovazioni è quello dello Statuto della Emilia Romagna che, singolarmente, prevede l'inclusione di alcuni istituti di nuova concezione, almeno per la tradizione italiana. E infatti, rispetto ad altri statuti, che si muovono nel solco della tradizione pregressa, rinviando alla legge regionale il compito di precisare i principi generali in materia di partecipazione, lo statuto emiliano si caratterizza per il fatto di prevedere una disciplina organica e dettagliata dei meccanismi di partecipazione politica, nel quale, accanto agli istituti appena indicati, e cioè petizioni, iniziativa e referendum, spiccano l'istruttoria pubblica (art. 17), la possibilità di sottoporre al Consiglio questioni di rilevante interesse che necessariamente debbono essere esaminate entro il termine di sei mesi (art. 18/6) e un meccanismo di riconoscimento delle associazioni legittimate a partecipare al procedimento legislativo attraverso l'inclusione in un albo tenuto dalla regione<sup>24</sup>.

In particolare l'art. 17 dello statuto emiliano prevede la possibilità che l'adozione finale di un atto legislativo o di un atto amministrativo generale sia preceduta da una istruttoria pubblica proposta da almeno 5.000 persone, con la precisazione che, a conclusione del procedimento, "il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie" (art. 17, Il St. Emilia Romagna). Intanto è significativo che nella redazione della norma siano stati messi assieme leggi e atti amministrativi generali, quasi a riconoscere la sostanziale assimilazione di queste due categorie nella prassi di governo delle regioni. Il che avrebbe potuto dipendere solo da una cattiva tecnica di redazione. Ma che questa disposizione avesse una reale portata innovativa e presentasse davvero delle potenzialità di rinnovamento in termini di partecipazione ai processi decisionali può essere provato dal fatto che l'istituto della istruttoria pubblica è stato condotto dal governo davanti alla Corte costituzionale per violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 cost.), partendo dal presupposto del ritardo e dall'allungamento dei tempi decisionali che l'eventuale attivazione di questa procedura avrebbe potuto arrecare. Come è noto, la Corte, nella decisione sullo statuto emiliano (379/2004) ha dichiarato la infondatezza delle censure governative, legittimando la scelta del consiglio in ragione del raccordo che si verrebbe così a instaurare tra consigli e soggetti privati e, soprattutto rammentando che, nel diritto comunitario, oltre a quello italiano, la motivazione è già un elemento richiesto per la legittimità del provvedimento.

In realtà questo istituto è significativo da diversi punti di vista: innanzi tutto perché consente di aprire il consiglio alla partecipazione di soggetti privati interessati all'adozione del provvedimento in una logica diversa da quella, classica, dell'audizione; in secondo luogo per il fatto che la partecipazione dei privati e delle associazioni avviene non su sollecitazione (vorrei dire su concessione) del consiglio, ma sulla base di una richiesta che proviene dall'esterno cui il consiglio è tenuto a dare corso; in terzo luogo per il fatto che la logica dell'istituto appare essere, almeno nelle intenzioni dei redattori dell'art. 17, quella del contraddittorio pubblico tra giunta e consiglio da una parte ed associazioni intervenienti dall'altra, le quali, per inciso possono farsi rappresentare da esperti; e, da ultimo, per il fatto che l'organo decisionale a cui questa richiesta di pubblica istruttoria è stata rivolta sembra te-

<sup>23</sup> Sul problema del 'trasferimento' del referendum e sulla 'riserva di sovranità' sia consentito il rinvio a A. Mangia, *Referendum*, Padova 1999, p. 297 ss.

<sup>24</sup> Su questo e altro cfr. gli spunti già presenti in M. Carli, *Lo statuto della Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo* 2005, p. 19 ss.

nuto a dare conto, all'atto della decisione, del percorso logico che ha condotto alla decisione medesima.

Ora, se è chiaro che in larga parte questi meccanismi sono già presenti, sia pure con alcune varianti, nella logica tradizionale della partecipazione privata al procedimento amministrativo, è significativo che la disposizione statutaria preveda l'applicazione di questa fase procedimentale eventuale tanto agli atti amministrativi generali, sul che non ci sarebbe bisogno di insistere, quanto agli atti legislativi di spettanza del consiglio. Il che introduce, a sua volta, una ulteriore innovazione, giacché, stando alla logica dell'art. 17, nell'eventualità in cui l'istruttoria pubblica sia avviata su richiesta dei privati, il consiglio regionale appare tenuto ad adottare una legge che deve essere accompagnata da una motivazione in senso tecnico. La legge, insomma, non può essere semplicemente approvata, o approvata assieme a un preambolo ma, stando alla lettera dello statuto, deve essere motivata "con riferimento alle risultanze istruttorie", con tutto ciò che da ciò può eventualmente discendere in termini di perfezione dell'atto legislativo e del suo successivo sindacato di legittimità.

E' vero che l'interpretazione di questa disposizione potrebbe andare anche in un'altra direzione, e cioè nel senso della neutralizzazione dell'obbligo di motivazione per le leggi, muovendo dalla ricostruzione dogmatica della nozione di legge come atto libero nel fine<sup>25</sup>; sicché, per capirci, l'obbligo di motivazione dovrebbe essere riferito solo agli atti amministrativi generali, riducendosi, nel caso delle leggi, la motivazione ad un preambolo descrittivo delle ragioni che hanno indotto il consiglio alla approvazione della legge. Ma ad indurre ad una lettura opposta della norma è la stessa Corte costituzionale, la quale, nella dec. 379/2004, dà mostra di prendere sul serio l'art. 17 dello statuto emiliano, nel momento in cui, non a caso ricorda che "la motivazione degli atti amministrativi generali, nonché di quelli legislativi, è la regola nel diritto comunitario". Insomma, in questo caso, è interessante notare che il principio di partecipazione impone non solo una variante agli schemi procedimentali classici del lavoro in assemblea, ma sembra imporre addirittura una variante nei presupposti di perfezione e legittimità di un atto legislativo, fino a indurre a ritenere che gli statuti possano alterare i caratteri tradizionali degli atti legislativi.

A mò di accenno, vale solo la pena di rilevare che una innovazione del genere sembra riportare alla ribalta tutto il dibattito sviluppatosi in passato sulla motivazione dell'atto legislativo e sull'eccesso di potere legislativo<sup>26</sup>; e, in secondo luogo, che le antiche osservazioni di G. Zanobini sul carattere sostanzialmente amministrativo della legislazione regionale, lungi dall'essere invecchiate, sembrano fotografare ancora oggi la realtà della normazione regionale<sup>27</sup>. Ma, ulteriormente, che la nuova stagione statutaria abbia mutato qualcosa in termini di trasparenza dei processi decisionali, e che gli statuti siano in grado di conformare i caratteri degli atti legislativi adottati dai consigli, emerge altresì anche dallo statuto toscano, il quale, all'art. 39 del testo trasmesso al governo, non impugnato e dunque approvato prevede, in via generale, che "leggi e regolamenti amministrativi" debbano essere motivati<sup>28</sup>, con buona pace della riflessione sui caratteri della legge e sul ruolo della motivazione negli atti di diritto pubblico che, appartenendo alla tradizione dello stato di diritto, sembrano meritevoli di essere dimenticate<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> Secondo la classica ricostruzione di E. Cheli, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961.

<sup>26</sup> Cfr., su questo tema ampiamente dibattuto a cavallo tra gli anni '50 e '60 nella letteratura scientifica, almeno C. Mortati, *Sull'eccesso di potere legislativo* (1949) ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano 1972, p. 671 ss.; idem, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova 1976, p. 1413 ss.; L. Paladin, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, p. 993 ss.; idem, *Legittimità e merito delle leggi nel processo costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1964, p. 304 ss.

<sup>27</sup> G. Zanobini, *La gerarchia della fonti nel nuovo ordinamento*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit.

<sup>28</sup> Come ricordato da M. Carli, *Lo Statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, cit.,

<sup>29</sup> Nonostante l'ampiezza del tema si consenta qui il rinvio solo a R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1920), Paris 2004, p. 288 ss. e, per profili diversi, a E. Forsthooff, *Le leggi provve-*

Altro istituto di qualche interesse presente nell'ordinamento statutario dell'Emilia è quello previsto dall'art. 18, 6 co., destinato ad innestarsi nel più tradizionale istituto della legislazione popolare. L'art. 18 infatti, dopo avere previsto, secondo uno schema ricorrente, il potere per talune minoranze qualificate di presentare iniziative di legge popolare, prevede che gli stessi soggetti legittimati a sottoporre un progetto di legge al consiglio (e, cioè, almeno cinquemila elettori, ciascun consiglio provinciale; uno o più consigli comunali che, singolarmente o complessivamente, rappresentino una popolazione di almeno cinquantamila abitanti) siano altresì legittimati a sottoporre al consiglio "questioni di rilevante interesse" che il consiglio è tenuto ad "esaminare" entro il termine, fissato dallo stesso statuto di sei mesi. Si tratta anche qui di una innovazione interessante, giacché, come sappiamo, un organo legislativo non è tenuto a deliberare su una proposta di legge popolare e nemmeno ad esaminarla: il che, per inciso, ha sempre costituito la ragione fondamentale del basso "rendimento" delle iniziative popolari. Qui piuttosto ci troviamo innanzi ad una variante del procedimento classico, giacché la norma emiliana introduce una deroga al principio per cui l'assemblea è padrona del proprio ordine del giorno, disponendo lo statuto un termine evidente per l'esame della questione. In altre parole, gli stessi soggetti che presentano una iniziativa popolare possono costringere il consiglio perlomeno ad esaminarla avvalendosi del potere di intervento garantito dalla norma in questione. Ad essere rigorosi ci si potrebbe interrogare sulla natura della sanzione che potrebbe mai essere irrogata al consiglio dal mancato adempimento agli obblighi imposti dallo statuto, ma ciò nonostante, la disposizione risulta significativa proprio perché si innesta all'interno di un disegno generale, perseguito dal legislatore statutario, di valorizzazione del ruolo dei soggetti portatori di interessi esterni al consiglio.

In realtà, che lo statuto emiliano presenti, sul versante della partecipazione politica un vigore inatteso è dimostrato anche dalla disposizione di cui all'art. 19, in cui si disciplina l'istituzione di un "Albo delle associazioni" che richiedono di partecipare alla formazione dei procedimenti legislativi nella prospettiva di instaurare un collegamento stabile tra consiglio e associazioni medesime. Il che, di per sé, non sarebbe indice di un vero mutamento nella concezione dei lavori del consiglio se non fosse che lo stesso art. 19 prevede la redazione, per ciascuna commissione consiliare, di un protocollo di consultazione tra la commissione e le associazioni destinato ad essere parte integrante del regolamento interno del consiglio. In altre parole, si prevede un meccanismo di integrazione del regolamento consiliare, disposto già dalla norma statutaria, nella prospettiva di instaurare un "dialogo permanente" tra commissioni e associazioni iscritte, attraverso la regolare trasmissione di informazioni alle associazioni interessate e prevedendo altresì modalità per il recepimento delle osservazioni presentate dai soggetti interessati.

Si badi che una disposizione del genere non è di poco conto, dal momento che persegue l'obiettivo di superare l'occasionalità delle consultazioni condotte dai consigli, garantendo stabilità a quei momenti di contatto tra consiglio e associazioni private che dovrebbero dare nuova linfa agli offuscati meccanismi di partecipazione del diritto delle regioni. La disposizione in gioco, infatti, sembra perseguire l'obiettivo di attrarre stabilmente nell'orbita del consiglio regionale un complesso di realtà associative che la stessa regione contribuisce a sostenere, riconoscendo ad esse un ruolo in qualche misura privilegiato. Un passaggio del genere appare tanto più innovativo quanto più si riflette sulla circostanza, posta in luce in apertura, per cui la progressiva marginalizzazione del ruolo dei consigli nella organizzazione della regione è dipesa, prevalentemente, dalla mancanza di strumenti di partecipazione e conoscenza dell'impatto delle politiche pubbliche perseguite

---

dimento, ora in *Stato di diritto in trasformazione*, Milano 1973, p. 101 ss. In Italia, V. Scialoja, *I vizi della volontà nelle leggi*, in *Riv. dir. pubbl.* 1929; V. Crisafulli, *Sulla motivazione degli atti legislativi*, in *Riv. dir. pubbl.* 1937.

Una logica prossima a quella che ha guidato il legislatore emiliano, peraltro, si ritrova anche in altri statuti: ad es. nello statuto della Toscana si prevede un art. 72, il quale prevede la partecipazione dei cittadini al procedimento legislativo nelle “fasi formali della consultazione” o nella prospettiva della “verifica degli effetti delle politiche regionali”, affidando alla legge il compito di attuare le (generiche) indicazioni statutarie; e disposizioni non dissimili si trovano nello statuto delle Marche (art. 39), del Piemonte (artt. 2 e 3), dell’Umbria (art.20). Ciò che differenzia lo statuto emiliano rispetto a questi altri episodi di normazione, però, è il fatto di aver disciplinato direttamente, almeno nelle sue linee essenziali, i meccanismi di partecipazione, quando le altre fonti statutarie si limitano a rinviare o alla legge o ai regolamenti consiliari la definizione delle procedure di consultazione. Il che, a dire il vero, se pure può non essere conforme ad una tecnica legislativa improntata a chiarezza ed essenzialità, desta tuttavia l’impressione che questi istituti siano stati presi, per una volta, sul serio.

6. *L’organizzazione dei soggetti della partecipazione.* Un discorso a parte merita poi la tendenza, presente nei nuovi statuti a valorizzare al massimo l’istituto della consultazione dei soggetti privati, anche attraverso l’istituzione di specifici organismi consultivi, variamente congegnati dagli statuti. Anche se nella logica degli statuti non è sempre possibile distinguere nettamente la figura della consultazione dalla figura classica della audizione da parte delle commissioni consiliari<sup>30</sup>, è da dire che su questo versante è possibile riscontrare almeno due differenze: intanto la consultazione viene considerata dagli statuti in una prospettiva svincolata dalle dinamiche interne ai consigli come un istituto che riguarda tanto l’attività del legislativo come dell’esecutivo regionale, il che conferma la tendenza a disciplinare congiuntamente partecipazione politica e partecipazione al procedimento; e, in secondo luogo, la consultazione si estende non solo alla fase della istruttoria dei provvedimenti, ma si estende anche - e vorrei dire soprattutto - alla fase di verifica e di valutazione dell’impatto delle legislazioni e delle politiche regionali sul territorio.

Da questo punto di vista procedure di consultazione con i soggetti sociali e clausole “valutative” si legano assieme, rappresentando la vera novità nell’approccio ai problemi classici della democrazia partecipativa e rivestendo di forme nuove discorsi che altrimenti saprebbero di stantio. E’ però significativo che oggi i problemi della partecipazione politica passino sotto la specie dei problemi relativi alla qualità della normazione e della responsabilità degli organi regionali<sup>31</sup>, rivestendosi di forme che rinviano alla qualità tecnica della normazione, piuttosto che alla loro qualità democratica. E’ segno che i tempi sono cambiati, anche se le diffuse obiezioni che dai consiglieri regionali sono state opposte alla introduzione di queste tecniche di valutazione, sulla base del fatto che in questo modo si maschererebbe da valutazione tecnica una valutazione che è sempre stata riservata alla politica, lasciano capire che la questione è ancora aperta, come dimostra, salvo sporadiche eccezioni, la timidezza degli statuti su questo punto.

Ciò che interessa, tuttavia, è mettere in luce come l’introduzione di questi modelli all’interno ricordi da vicino le esperienze di consultazione e di partecipazione che sono proprie del procedimento amministrativo e, segnatamente, dei procedimenti di consultazione delle autorità amministrative indipendenti. E’ vero che, in sede di progettazione, il richiamo che viene generalmente fatto, a sostegno di questi istituti, è alla cultura che proviene dal diritto comunitario (“Libro bianco sulla *governance* in Europa”), ma è vero, che in Italia questi

<sup>30</sup> Come già rilevato da A. Valastro, *La consultazione e i molteplici volti della partecipazione nell’ordinamento italiano*, cit.

<sup>31</sup> Cfr. ad es. R. Bin, *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza*, in *Le istituzioni del federalismo 2002*, p. 923 ss. e gli interventi di R. Bin, N. Lupo e A. Marini al Convegno *Le assemblee legislative e la valutazione delle politiche*, Firenze, 12 novembre 2004, rinvenibili in [www.capiire.org](http://www.capiire.org)

procedimenti hanno trovato la loro massima applicazione ed estensione nell'ambito dei procedimenti di normazione affidati alle Autorità indipendenti; così come è vero che gli istituti di partecipazione dei privati alla formazione di un atto dei pubblici poteri hanno trovato riscontro primariamente nell'ambito della disciplina del procedimento amministrativo. Il che può essere spiegato innanzi tutto in ragione della maggiore efficacia della partecipazione dei privati quando l'atto finale del procedimento sia soggetto ad una valutazione in ordine al trattamento riservato alle deduzioni dei privati in sede di decisione (è il caso del provvedimento amministrativo) ovvero sia condizionato dalle risultanze tecniche di uno specifico settore (è il caso degli atti generali delle autorità indipendenti). In altre parole, lo sforzo sopportato dai privati per partecipare all'*iter* di formazione di un atto si giustifica solo in rapporto alla natura e, vorrei dire, alla specificità dell'interesse che i privati vantano all'adozione di quell'atto e in ordine alla incidenza che questo sforzo viene ad avere nella formazione dell'atto stesso. Evidentemente non è possibile prevedere l'effetto che l'introduzione di questi meccanismi è destinato ad avere sullo svolgimento della funzione rappresentativa assolta dai consigli. Da questo punto di vista è sufficiente rilevare che la diffusione delle pratiche consultive all'interno delle regioni è destinata a dipendere dall'interesse che i privati avranno a partecipare al procedimento legislativo e dalle risposte che in termini di efficienza e di aderenza alle sollecitazioni sociali i consigli sapranno dare.

Ciò che però appare promettente è che negli statuti, ci si è impegnati non solo a dare corso alla disposizione costituzionale relativa alla istituzione del Consiglio delle Autonomie locali (art. 123 cost.)<sup>32</sup>, ma sono diverse le disposizioni che, sulla linea di quanto previsto dallo statuto emiliano, cercano di istituire una rete di organismi e di associazioni il cui compito sia fundamentalmente quello operare come interlocutori della regione nella elaborazione delle sue politiche. Va in questo senso, ad es., l'inserimento in tutti gli statuti di un organismo consultivo del consiglio regionale denominato nella maggior parte dei casi come 'Consiglio regionale dell'economia e del lavoro' (CREL), in cui dovrebbero trovare spazio i rappresentanti delle categorie produttive all'interno della regione, in una prospettiva di rappresentanza degli interessi di categoria nelle diverse fasi della elaborazione normativa e della verifica delle politiche di sviluppo praticate dalla regione<sup>33</sup>. Peraltro, la tendenza a collocare organismi consultivi di questo genere all'interno dei nuovi statuti emerge altresì dal numero elevato di figure che, sotto il nome di consulte, commissioni od osservatori, vengono individuati come altrettante sedi di consultazione di specifiche categorie di soggetti: si pensi alla 'Conferenza permanente delle autonomie sociali' che si ritrova nell'art. 61 dello Statuto Toscana, o alla 'Commissione per le pari opportunità'<sup>34</sup>, all'Osservatorio regionale permanente sulle famiglie<sup>35</sup>, alla 'Consulta regionale per i problemi della disabilità e dell'handicap'<sup>36</sup> che si ritrovano in altri statuti; ma anche alle facoltà che taluni

<sup>32</sup> Sul quale cfr. P. Caretti, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni 2000*, p. 247 ss.; M. Cosulich, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o consiglio?*, in *Le istituzioni del federalismo 2001*, p. 217 ss.; T. Groppi, *Un nuovo organo costituzionalmente necessario. Il consiglio delle autonomie locali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 1057 ss.; G. Pastori, *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, in *Amministrare 2004*, p. 473 ss.; L. Violini, *Il consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la regione*, in *Le Regioni 2002*, p. 989 ss.; A. Ruggeri, *Lineamenti del Consiglio delle autonomie locali, alla luce dello statuto della Regione Lazio e secondo le proposte della legge di attuazione*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, X, cit., p. 55 ss., nonché la sintesi che del dibattito più recente si trova in L. Brunori, *Il consiglio delle autonomie locali*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 249 ss.

<sup>33</sup> Cfr. art. 56 statuto Calabria; art. 59 statuto Emilia-Romagna; art. 71 statuto Lazio; art. 68 statuto Liguria; art. 40 statuto Marche; art. 87 statuto Piemonte. Ma in senso analogo v. anche lo statuto Umbria, che lo denomina Conferenza regionale dell'economia e del lavoro. Da segnalare che Calabria e Liguria hanno istituito *ex novo* l'organismo in questione

<sup>34</sup> Cfr. art. 55 statuto Toscana, art. 62 statuto Umbria (che lo definisce "Centro per le pari opportunità"); art. 73 statuto Lazio (che la definisce "Consulta femminile regionale per le pari opportunità").

<sup>35</sup> Cfr. art. 72 statuto Lazio

<sup>36</sup> Cfr. art. 74 statuto Lazio.

statuti espressamente attribuiscono al legislatore regionale in ordine all'istituzione di organismi di partecipazione ulteriori rispetto a quelli previsti dagli statuti medesimi<sup>37</sup>.

Evidentemente non è chiaro quali possano essere le prospettive di sviluppo di questi istituti, ma è chiaro che i nuovi statuti mettono in luce la tendenza, da parte delle regioni, a cercare un radicamento nelle società locali diverso da quello tradizionalmente approntato dai meccanismi rappresentativi, fino a cercare di costruire - a volte con denominazioni e forme addirittura ingenua (come è il caso del CREL) - un sistema autonomo di enti e associazioni rappresentative degli interessi diffusi e di categoria.

*7. Partecipazione e rappresentanza di interessi.* Tutto questo, in qualche misura, ci riporta al problema di partenza, ovvero al ruolo dei consigli e alla funzione rappresentativa che questi svolgono. Da questo punto di vista il complesso di decisioni che la Corte costituzionale ha adottato negli ultimi anni in materia di referendum consultivi e in materia di denominazione formale dei consigli regionali ha sgombrato il campo da diversi equivoci: le collettività regionali non possono porsi alla stregua di un "popolo" regionale e la funzione rappresentativa dei consigli, nonostante la conferma che si trova nella l. 165/2004 del divieto di mandato imperativo, non può essere assimilata a quella dei parlamenti. Sicché è lecito interrogarsi se, a rigore, abbia ancora senso parlare di funzione rappresentativa delle assemblee regionali, almeno nei termini consueti.

E' vero che i paradigmi della funzione rappresentativa sono stati oggetto, in questi ultimi anni, di torsioni assai forti e che queste trasformazioni non riguardano soltanto la dimensione nazionale della rappresentanza, ma investano livelli diversi di governo<sup>38</sup>: si pensi, tanto per fare un esempio, alla attività che viene svolta dai membri del parlamento europeo e ai problemi che si incontrano nella qualificazione di questa attività in termini di rappresentanza classica. Ma è vero che la riforma del 1999 e, soprattutto, la riforma del 2001 hanno riproposto problemi antichi che sembravano definitivamente sopiti, destando l'illusione, soprattutto nelle classi politiche regionali, che il conferimento di una potestà legislativa "illimitata" quanto all'oggetto potesse preludere ad una trasformazione del ruolo e della funzione delle assemblee rappresentative all'interno della società e della organizzazione delle regioni. Sappiamo quale è stata la parabola di questa idea e conosciamo i tentativi dei consigli di fregiarsi del *nomen iuris* di "parlamenti"<sup>39</sup>.

Ciò non toglie però che, pure nel loro contenuto negativo, le decisioni della Corte siano in grado di offrire qualche indicazione per ricostruire la natura del rapporto tra consigli e comunità regionali. E' infatti, se la dimensione dei consigli regionali non è quella della rappresentanza politica, e, dopo la riforma del 1999, nemmeno quella della legittimazione politica degli esecutivi - che ormai fanno da soli - a questi può spettare comunque un ruolo significativo proprio nella dimensione, diversa, della rappresentanza degli interessi localizzati sul territorio delle regioni. E probabilmente a questo fa riferimento la Corte costituzionale nelle dec. 106 e 306 del 2002, quando, ricostruendo per differenza i confini della rappresentanza regionale, riserva al parlamento nazionale il compito della rappresentanza degli interessi della collettività nazionale.

<sup>37</sup>V. in particolare l'art. 40, comma 3, dello statuto Marche, e l'art. 75 dello statuto Lazio, che indica come prioritari i "temi dell'immigrazione, del volontariato e della tutela dei minori, nonché i temi socio-sanitari, con specifico riguardo alla salute mentale".

<sup>38</sup> Cfr. ora il panorama che esce dai contributi raccolti in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano 2001.

<sup>39</sup> Cfr. C. cost. 12 aprile 2002 n. 106, in *Giur. cost.* 2002, p. 866 ss., con note di F. Cuocolo, *Parlamento nazionale e 'parlamenti' regionali*; C. Pinelli, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*; N. Zanon, *La funzione unitaria del parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*; A. Mangia, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, nonché C. cost. 3 luglio 2002 n. 306, in *Giur. cost.* 2002, p. 306 ss.

Che il ruolo dei consigli, essendo limitato alla sfera degli interessi delle comunità identificati dal territorio, sia perciò un ruolo qualitativamente diverso rispetto alla rappresentanza politica classica non dovrebbe peraltro essere più oggetto di stupore. Se non è dubbio che storicamente le modalità di investitura e di selezione dei componenti il consiglio sono state pensate ed edificate sul modello della rappresentanza politica è altrettanto vero che la vicenda delle istituzioni regionali ha progressivamente smentito quelle rappresentazioni che, ad es. si ritrovano nella riflessione scientifica degli anni '50 e che, traendo spunto proprio dal dibattito costituente, delle regioni volevano fare corpi politici intermedi tra stato e società, capaci di esprimere un indirizzo politico concorrenziale rispetto a quello elaborato a livello statale<sup>40</sup>. Lo stesso conferimento di funzione legislativa ai consigli, che pure in passato è stato visto come l'elemento discriminante per predicare in capo a questi una titolarità di funzione rappresentativa, sembra oggi poco significativo, nel momento in cui la dimensione della legge regionale sembra essere quella, oggi come ieri, della normazione amministrativa. Gli stessi statuti, del resto, mostrano di essere consapevoli della riduzione del livello "politico" della legislazione regionale nel momento in cui – come si è visto prima a proposito della "istruttoria pubblica" – mostrano di assoggettare allo stesso regime giuridico atti amministrativi generali e leggi del consiglio.

In realtà, ragionando di questi problemi, si torna sempre ad una questione di fondo mai pienamente risolta, e cioè quella della natura delle regioni e del ruolo che queste assolvono sul territorio e nei confronti delle società che governano. Da questo punto di vista l'alternativa classica tra una regione come ente "esponentiale" delle collettività locali e una regione come puro ente di amministrazione che ancora oggi, riprendendo schemi antichi, si propone da parte degli studiosi può davvero essere vista come ingenua e fuorviante, proprio perché nella regione continua a vedere nient'altro se non una organizzazione che non può fare altro dal modellarsi, per assimilazione o per negazione, sui paradigmi offerti dall'organizzazione statale. Di questa sovrapposizione di prospettive del resto, la vicenda quasi grottesca dei 'parlamenti' regionali non è stata null'altro se non il prodotto più recente.

Ma va detto però che dalla assimilazione degli schemi dell'organizzazione regionale a quelli della organizzazione statale scaturisce, sul versante dei rapporti tra giunta e consiglio, anche una nozione a dir poco oleografica di attività amministrativa che riposa sulla distinzione tra un apparato politico che, avvalendosi dello strumento legislativo progetta politiche pubbliche e un apparato amministrativo che le esegue e le traduce in realtà. La stessa conformazione originaria della forma di governo regionale, del resto, è stata pensata per tradurre in realtà, nella ripartizione di ruoli tra consiglio e giunta, questa concezione, con il risultato di produrre uno scollamento preoccupante tra le raffigurazioni teoriche di ciò che il consiglio avrebbe dovuto fare e ciò che il consiglio realmente ha fatto<sup>41</sup>.

A fronte di questa alternativa, semmai, l'impressione che si fa strada guardando a quella evoluzione delle prassi di governo interne alle regioni di cui si discorreva prima, è che le regioni siano diventate ormai, senza possibili ambiguità, soggetti all'interno dei quali la distinzione tra legislativo ed esecutivo, che era stata pensata fin dall'inizio della esperienza repubblicana ed era stata meccanicamente applicata all'organizzazione delle regioni sulla

---

<sup>40</sup> T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, p. 100 ss., ma, sia pure con varietà di accenti, echi di questa concezione si ritrovano in tutta la letteratura scientifica più prossima all'avvento della costituzione del '48, la quale, proponendo questa assimilazione, non faceva altro se non riprendere spunti ampiamente presenti nel dibattito costituente. Cfr., al proposito la ricostruzione che di queste concezioni si trova in E. Rotelli, *L'avvento della regione in Italia*, Milano 1967; G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo*, Roma s.d. Per una riflessione critica di questa impostazione cfr. già S. Bartole, *La 'posizione' rispettiva dei consigli regionali e delle camere nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 1968, p. 2565 ss.

<sup>41</sup> Sul che cfr. i rilievi di V. Angiolini, *Gli organi di governo della regione*, cit., p. 20 ss.

base di un preteso principio di uniformità dell'organizzazione pubblica<sup>42</sup>, non può più essere riferita agli organi di governo delle regioni, ma si pone in termini sostanziali, e cioè in termini di processi obiettivi di manifestazione del potere pubblico che non riflettono più una netta distinzione di ruoli<sup>43</sup>. In questa prospettiva, insomma, distinguere tra legge regionale, regolamento o atto amministrativo generale mantiene un senso solo da un punto di vista formale e dal punto di vista del regime delle garanzie che possono essere invocate dal privato nei confronti degli atti di esecuzione di queste discipline, mentre in realtà, i percorsi attraverso i quali l'azione delle regioni si manifesta sono quanto mai svariati e tendono a prescindere dal fatto di provenire dalla giunta o dal consiglio. Nel che, probabilmente è anche possibile cogliere un riflesso della originalità dell'organizzazione regionale nei confronti dello stato<sup>44</sup>

Se questo è vero, però, anche il ruolo dei consigli muta nel momento in cui questi non hanno più (o hanno solo formalmente) il monopolio della normazione e nel momento in cui non controllano più la legittimazione degli esecutivi. Il ruolo dei consigli – e con essi il ruolo della regione – può essere quello di un grande organismo di definizione e concertazione delle politiche amministrative realizzate all'interno del territorio regionale tanto dagli enti pubblici quanto dai soggetti privati in attuazione dell'ultimo comma dell'art. 118 cost. Da questo punto di vista, il ruolo del consiglio può essere tanto quello di un luogo in cui questi interventi vengono ricondotti a sintesi, quanto quello di un luogo in cui questi interventi vengono stimolati e promossi, lasciando poi alle singole amministrazioni locali il compito di portare a compimento queste iniziative alla luce di quei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza espressi dallo stesso art. 118 cost. Che questo ruolo sia assolto attraverso le forme dell'atto legislativo o quelle dell'atto amministrativo poco importa; ciò che importa, piuttosto, è che, indipendentemente dalla distribuzione formale di competenze racchiusa negli statuti, i consigli siano in grado di acquisire una propria fisionomia e un proprio peso all'interno dell'organizzazione della regione in una fase che non si risolva nel semplice momento elettorale.

E' chiaro, però che questo ruolo diventa possibile e concretamente praticabile solo a condizione che i canali di comunicazione delle regioni con le società e con il sistema degli enti locali siano ampi ed efficienti e allora si riscopre il ruolo della partecipazione politica all'interno delle regioni, che non è più partecipazione dei privati alla formazione delle politiche delle regioni e degli atti che le esprimono, come era stata concepita in passato, ma è soprattutto, partecipazione delle collettività locali, attraverso i rispettivi enti territoriali alla definizione di politiche, che sono politiche regionali perché maturate e calibrate all'interno del territorio della regione.

Va da sé che questo modello di partecipazione – che è poi una forma di collaborazione tra regioni e soggetti istituzionali e sociali all'interno del territorio - è qualcosa di profondamente diverso dalla partecipazione di cui si parlava negli anni '70 e che si era incarnata, con gli esiti che sappiamo, in una serie di istituti mutuati dall'armamentario della democrazia diretta. E' una partecipazione che postula strutture di comunicazione continue tra amministrazione regionale e il sistema delle autonomie e, al tempo stesso, tra regione e società regionali, in una prospettiva che da qualcuno è stata definita di "concorrenza istituzionale" tra territori<sup>45</sup>. Se si guarda al problema da questa angolazione, insomma, l'impressione è che il principio di sussidiarietà abbia finito con l'impadronirsi anche della vecchia idea

<sup>42</sup> P. Virga, *La Regione*, Milano 1950, p. 173 ss.; G. Miele, *La Regione*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei – A. Levi, Firenze 1950; G. Balladore Pallieri, *La Costituzione italiana*, Milano 1949; M. Galizia, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, in *Studi Ambrosini*, I, Milano 1970, p. 721 ss.; V. Atripaldi, *L'assessore nell'esecutivo regionale*, Napoli 1964, p. 37 ss.

<sup>43</sup> Per questa impostazione cfr., più ampiamente e con maggiore profondità, G. Berti, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova 1994, soprattutto p. 158 ss.

<sup>44</sup> Così G. Berti, *Commento all'art. 5*, in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di V. Branca, Bologna 1975, p. 277 ss.



di partecipazione, attraendola nel proprio ambito e trasformandola in un principio funzionalizzato alla organizzazione della attività dei pubblici poteri. Prendere sul serio la sussidiarietà dell'art. 118 cost. significa, in altre parole, trasformare la nozione di partecipazione modellata in una fase di contrapposizioni politiche che erano innanzi tutto contrapposizioni ideologiche, in qualcosa di diverso, e cioè in un metodo di lavoro delle amministrazioni regionali in ragione del quale la partecipazione politica è innanzi tutto partecipazione delle collettività locali e della società regionale ai processi decisionali della regione.

Il punto di crisi, semmai, qui è posto dalla necessità di capire che cosa si intenda per società regionali: il che equivale, in altri termini, a porre il problema di chi debba esprimere queste società regionali. Probabilmente la debolezza delle raffigurazioni della partecipazione politica che sono affiorate negli anni passati stava proprio nella tendenza a concepire la partecipazione come un momento di collaborazione tra pubblico e privato, partendo dal presupposto della esistenza di società evolute, ampiamente strutturate, che trovavano nell'organizzazione pubblica solo un limite o un freno al dispiegarsi di energie che altrimenti avrebbero potuto trovare manifestazione. Da qui l'idea di partecipazione che ha animato la prima stagione statutaria nel tentativo di accrescere il carattere democratico dell'azione delle regioni e, soprattutto, nel tentativo di trasferire alle regioni quelle stesse energie, nella prospettiva dell'autogoverno delle comunità regionali.

In retrospettiva, però, l'impressione è che, lasciate a se stesse, queste comunità regionali non abbiano saputo esprimere, aggregandosi, alcuna vera energia e, a parte l'intervento in occasioni specifiche, della cui logica si è detto all'inizio, queste comunità siano state compartecipi del fallimento dell'idea di partecipazione così come era penetrata nei vecchi statuti. Con questo, peraltro, non si intende smentire le osservazioni già fatte in apertura sul ruolo giocato dai partiti politici nella parabola della partecipazione: l'impressione, però, è che, indebolitosi il ruolo dei partiti a livello locale, l'alternativa ad un sistema che risolve il problema della legittimazione delle politiche regionali nel solo momento della investitura elettorale del vertice dell'esecutivo possa essere offerta dalla creazione di una trama di rapporti continui tra assemblee regionali e il complesso degli interessi diffusi all'interno del territorio della regione. Nel che è ancora possibile ritrovare un ruolo alle assemblee consiliari nei confronti di un governo delle regioni che ormai prescinde, in larga misura, dal rapporto politico con le assemblee elettive.

Ne viene, insomma, che, a fronte delle esperienze precedenti, il compito dei consigli è anche quello di costruire, in qualche modo, un complesso di soggetti che siano in grado di porsi come interlocutori credibili delle amministrazioni regionali; il che è condizione essenziale per il funzionamento di quel modello "aperto" di organizzazione delle regioni che sta ancora oggi alla base della nozione di partecipazione. E allora bisogna riconoscere che gli statuti, almeno sulla carta, provano ad andare in questo senso, selezionando categorie, istituendo direttamente organismi consultivi e affidando alle leggi approvate dai consigli il compito di integrare questa trama di consulte. Va da sé che una operazione del genere è rischiosa e difficile quanto alla sua realizzazione, soprattutto per il fatto che procede verso direzioni tutto sommato nuove rispetto al passato. In questa prospettiva la partecipazione, insomma, non è più un meccanismo per rinnovare e integrare una rappresentanza politica che non c'è più, ammesso che mai ci sia stata, ma muta profilo e può essere vista piuttosto come una manifestazione, tra le tante, del principio di sussidiarietà, assunto a criterio regolativo dei rapporti tra regioni e collettività amministrative.

Insomma, se si parte dal presupposto per cui la riforma del 1999, conferendo una autonomia legittimazione agli esecutivi, ha definitivamente eroso le distinzioni formali che, almeno nelle raffigurazioni degli studiosi, vedevano definizione delle politiche regionali da un lato e svolgimento di funzioni amministrative dall'altro come termini distinti, lo sforzo delle

---

<sup>45</sup> P. Carrozza, *Appunti sui nuovi statuti regionali e il loro possibile contenuto*, in *Cooperazione mediterranea*, 2001, p. 34 ss.

regioni deve orientarsi verso la elaborazione di modelli di organizzazione che tengano conto della natura diffusa degli interessi e trasformino il rapporto tra sistema degli interessi localizzati sul territorio e assetti dell'organizzazione regionale.

Che le cose vadano in questo senso, per la verità, è ancora tutto da sperimentare, e, a dire il vero, le prime impressioni non sono positive, proprio perché il rischio è che, come già in passato, le formule degli statuti finiscano con lo svolgere una funzione puramente decorativa rispetto ad una realtà orientata in direzioni affatto diverse; ma è importante che si prenda consapevolezza di questo problema, giacché il ruolo e la funzione dei consigli regionali dipende anche – e forse prevalentemente – da questo passaggio.