

## **BREVI NOTE SUGLI ISTITUTI DELLA PARTECIPAZIONE NELLE FONTI STATUTARIE E NEI REGOLAMENTI CONSILIARI DI ALCUNE REGIONI DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA \***

di *Piero Gambale*\*\*

SOMMARIO: 1. Alcune premesse; 2. Il carattere “mediato” della partecipazione politica nella prima stagione statutaria (e la sua crisi) e le ragioni di una “riscrittura delle regole” in tema di partecipazione politica nella seconda stagione statutaria; 3. Lo scarto tra la partecipazione politica “in the books”, ovvero la sua (enfatica) valorizzazione nei principi contenuti negli statuti regionali della seconda generazione e quella “in action”, guardando alla scarsa innovatività delle soluzioni adottate; 4. Le occasioni perdute: la mancata previsione di istituti operanti secondo la logica della c.d. democrazia partecipativa, sia all’interno del procedimento legislativo sia nella valutazione ex post delle politiche pubbliche.

### *1. Alcune premesse*

Prima di passare in rassegna gli istituti della partecipazione in senso lato politica<sup>1</sup>, per come essi sono tratteggiati negli statuti e

---

\* Il presente testo riproduce, in versione corredata di note bibliografiche, l'intervento svolto al convegno su “*Le riforme dei regolamenti dei consigli regionali*”, tenutosi presso la Lumsa il 16 aprile 2010.

\*\*L'autore è dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato presso la Facoltà di economia “R. Goodwin” dell'Università di Siena; collabora con il Centro “V. Bachelet” dell'Università Luiss Guido Carli di Roma.

<sup>1</sup> Con l'espressione “partecipazione politica”, si intende fare riferimento sia al tradizionale novero degli istituti della cosiddetta partecipazione popolare (iniziativa legislativa popolare, diritto di petizione e procedimenti referendari) sia a quelli più innovativi, come l'istruttoria pubblica o le

nei regolamenti consiliari di alcune regioni del Mezzogiorno d'Italia (Calabria, Puglia e Campania), è opportuno formulare in premessa alcune notazioni.

Fare riferimento alle singole esperienze regionali nel trattare le evoluzioni delle “regole” statutarie e di quelle contenute nei regolamenti delle assemblee consiliari (come si fa in questo seminario) rappresenta una scelta di metodo che completa proficuamente quella per “temi” adottata in un precedente incontro di studi del maggio 2009<sup>2</sup>.

Questo perché, come è stato efficacemente detto, il quadro che emergeva in quella prima analisi era “rotto e scomposto”<sup>3</sup>, in conseguenza sia dei lunghi e travagliati procedimenti d'adozione degli statuti<sup>4</sup> (per alcune regioni, come ricorda il contributo di Ilaria Carlotto sul caso del Veneto, tale

---

procedure di consultazione, previsti in alcuni statuti regionali (l'Emilia-Romagna).

<sup>2</sup> Si tratta del seminario “*Nuove regole per nuovi Consigli regionali*”, svoltosi presso la Luiss “Guido Carli” il 4 maggio 2009, nel quale furono passati in rassegna, in tre sessioni, i profili dell'organizzazione, delle funzioni e dei rapporti delle autonomie territoriali con il centro e l'Unione europea: gli atti si sono tradotti nel volume de *Il Filangieri 2009, Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS e N. LUPO, Napoli, 2010.

<sup>3</sup> Così, E. GIANFRANCESCO - N. LUPO, *I consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta, Nuove regole per nuovi consigli regionali in Il Filangieri Quaderno 2009*, p.16

<sup>4</sup> Sul punto, cfr. N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i “colpi” inferti ai principi del costituzionalismo)*, spec. p.3, in *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. BIFULCO, Torino, 2006. nonché R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino, 2006, p. 2479. Sull'utilità di analizzare alcuni processi statuenti, comparando le esperienze di Marche, Puglia, Veneto e Campania, cfr. F. CACCIATORE-L. LANZALACO, *Nuovi statuti e politiche istituzionali: un'analisi comparata*, in *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, a cura di G. DI COSIMO, Macerata, 2007, pp. 25 e ss.

procedimento non è nemmeno cominciato) sia perché l'adeguamento dei regolamenti delle assemblee consiliari è stato realizzato, quasi ovunque, in maniera *incrementale* e non attraverso *riscritture integrali* degli stessi<sup>5</sup>.

Da ciò deriva l'utilità attuale di indagare nelle singole realtà regionali, posto che è ragionevole ipotizzare che gli elementi che divaricheranno ulteriormente le diverse esperienze regionali potranno crescere o decrescere d'intensità in ragione delle evoluzioni che si sperimenteranno in altri "cantieri" del regionalismo italiano.

In primo luogo quello della cosiddetta "materia elettorale": anche se non si sono realizzati, dopo la riforma del Titolo V, ventuno ordinamenti elettorali distinti<sup>6</sup>, occorre dire che esistono

---

<sup>5</sup> Per un quadro complessivo v. *Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del titolo V e attuazione dei nuovi statuti*, a cura dell'Osservatorio legislativo interregionale-gruppo di lavoro "Attuazione degli statuti", Consiglio regionale della Toscana, Firenze, febbraio 2009, pp.13 e ss. al quale, per completezza, aggiungere le complete riscritture dei regolamenti dei Consigli regionali della Lombardia e del Piemonte.

<sup>6</sup> Cfr., ampiamente, G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI, Bologna, 2007. Ritene che la diversificazione dei sistemi elettorali tra le regioni possa essere un esito plausibile, C. FUSARO, voce *Elezioni*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2006 p. 2166 ; al contrario, evidenzia come in sede di legislazione elettorale le regioni siano parse particolarmente poco attive, "preferendo rinunciare del tutto a introdurre proprie soluzioni normative, e dunque lasciando in vigore la legge dello Stato, ovvero orientandosi a operare su questa con assai poco pregevole tecnica novellistica", S. STAIANO, *Dopo le elezioni regioni e partiti nel tempo intermedio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7 aprile 2010. Parla invece di "atteggiamento prudente" delle regioni nell'adottare soluzioni elettorali innovative, anche in ragione della valutazione (abbastanza positiva) data dalla dottrina e dagli attori politici della disciplina elettorale statale, G. PERNICIARO, *Stabilità degli esecutivi e rappresentatività dei legislativi nelle discipline elettorali regionali*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS e N. LUPO, Napoli, 2010, p. 432

potenzialmente margini, ad oggi poco valorizzati (ad eccezione di alcune regioni, come la Toscana<sup>7</sup>) perché le formule elettorali adottate e, in taluni casi, anche la legislazione di “contorno” a queste ultime, possano presentare caratteri differenziati ed innovativi ed avere in tal modo riflessi sull’assetto dell’offerta politica e, conseguentemente, sulla forma di governo regionale, determinando situazioni differenti tra Nord, Centro e Sud d’Italia<sup>8</sup>.

In secondo luogo, non bisogna dimenticare, da un lato, i possibili sviluppi legati ai “cantieri” del processo di attuazione del federalismo fiscale<sup>9</sup> e, dall’altro, a quello della partecipazione/adeguamento al diritto comunitario; in particolare in quest’ultimo caso, toccherà anche alle assemblee

---

<sup>7</sup> Sul punto, v. A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005. Sulla Toscana come capofila tra le regioni italiane nel promuovere la qualità della legislazione, v. G. PICCIRILLI, *Il maxi(sub)emendamento alla legge toscana sull’immigrazione. Ovvero: se ci si mettono anche le Regioni...*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., p. 436, il quale evidenzia in conclusione come anche nelle regioni più “virtuose” possano registrarsi episodi di *worst practices* come quelle dei maxiemendamenti, spec. pp. 447-448.

<sup>8</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti*, in *Italianieuropei*, n.3/2009, p. 172; per una ricostruzione di taglio politologico, v. F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna 2009, p. 227 il quale evidenzia come nelle regioni meridionali, pur essendosi modificate le relazioni interne alla giunta nel senso della presidenzializzazione alla stessa stregua delle regioni settentrionali, vi siano alcune linee di tendenza – sul piano elettorale, un uso strategico del voto di preferenza; sul piano legislativo, un incremento dell’iniziativa legislativa dei consiglieri – che rivelerebbero un minore distacco, in quelle realtà, dall’assetto assembleare tipico del periodo primo-repubblicano.

<sup>9</sup> Cfr. sul punto, gli interventi svolti in occasione del seminario su *Il processo federale in Italia – Una prospettiva comparata*, Roma 18-19 febbraio 2010, in particolare le conclusioni, con riferimento all’esperienza italiana, di C. FUSARO, *Il processo federale in Italia: opportunità e rischi. Cosa apprendere, cosa evitare*.

regionali il ruolo di “custodi” della conformità del regime delle competenze tra Unione europea, Stato nazionale e enti territoriali al principio di sussidiarietà<sup>10</sup>.

L’innovazione istituzionale che il regionalismo italiano sperimenta ormai da oltre un decennio, e che ad avviso di una parte della dottrina ha esaurito la sua spinta propulsiva almeno in relazione ad uno dei suoi assi portanti<sup>11</sup>, potrebbe quindi trovare momenti unificanti o divaricanti a seconda degli sviluppi che si registreranno in questi versanti.

Ancora: la scelta di esaminare le esperienze statutarie (e della relativa legislazione di attuazione) in regioni come la Puglia e la Calabria, tra le prime in assoluto a dotarsi di tali strumenti<sup>12</sup> e, all’estremo opposto, della Campania<sup>13</sup>, che insieme a Lombardia

---

<sup>10</sup> Cfr. per tutti, *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005*, a cura di G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI, Bologna 2007. Da ultimo, sul punto G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e C. FASONE, *I raccordi con l’Unione europea: il caso dell’Emilia-Romagna*, in questo numero; per una prospettiva di diritto comparato, ID. *Le assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, in *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, cit., pp. 395 e ss.

<sup>11</sup> In questi termini M. OLIVETTI, *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 27 gennaio 2010, il quale ritiene probabile che la stessa elezione diretta, dopo aver prodotto cambiamenti che riforme più prudenti non avrebbero forse consentito, sembra, dopo dieci anni, aver esaurito la sua spinta propulsiva.

<sup>12</sup> Lo Statuto della Puglia è stato il primo documento statutario ad essere entrato in vigore, dopo la sua approvazione sancita con la legge regionale 12 maggio 2004, n. 7. Occorre ricordare che tale primato sarebbe toccato allo statuto della regione Calabria se quest’ultimo non fosse “incappato” nelle maglie del giudizio di costituzionalità, definitosi con la sentenza 2/2004 che ha dichiarato incostituzionali le norme sull’elezione del Presidente della Giunta; conseguentemente, la regione Calabria ha dovuto adottare un nuovo statuto.

<sup>13</sup> Lo statuto regionale della Campania è stato approvato, in seconda deliberazione, il 20 febbraio 2009, in B.U.R.C. n.13 del 26 febbraio; la prima approvazione risale al 12 febbraio del 2008.

e Piemonte ha provveduto solo di recente a dotarsi di un nuovo statuto, consente anche di esaminare se, superata la fase nella quale la scrittura delle Carte statutarie da parte dei Consigli regionali è stata essenzialmente interpretata in chiave “difensiva”, come momento nel quale recuperare, da parte delle assemblee regionali, quel potere di interdizione che le riforme del biennio 1999-2001 gli avevano sottratto<sup>14</sup>, la redazione degli Statuti sia stata successivamente letta in chiave maggiormente propositiva, almeno per quanto concerne il tema che qui ci occupa<sup>15</sup>.

Infine, venendo al profilo più specifico della definizione degli istituti della partecipazione politica, questo appare di particolare interesse, ad avviso di chi scrive, nelle regioni meridionali proprio perché l’articolazione di ulteriori canali di partecipazione, affiancati a quelli tradizionali, chiama in causa livelli avanzati di attivismo politico e di crescita economica.

Accrescere, pertanto, le possibilità di partecipazione all’interno della comunità politica regionale può essere un utile elemento per incrementare la “fiducia nel rispetto delle regole generali e condivise” in realtà territoriali, come quelle del Mezzogiorno d’Italia dove, secondo gli economisti, è “basso il capitale civile”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Così R. BIFULCO, in *Introduzione a Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, op. cit. p. XVI il quale evidenzia il fatto, in qualche modo paradossale, che proprio i soggetti chiamati ad invertere le Carte costituzionali delle regioni - i Consigli regionali - siano poi, di fatto, quelli più penalizzati sul piano istituzionale, depotenziati rispetto ad Esecutivi, legittimati direttamente dal voto popolare e privati di importanti attribuzioni.

<sup>15</sup> Sul possibile futuro del ruolo delle Assemblee regionali, cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare: la via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010.

<sup>16</sup> In questi termini D. MASCIANDARO, *Il treno federale ferma anche al Sud*, in *Il Sole* 24 dell’11 aprile 2010.

2. *Il carattere “mediato” della partecipazione politica nella prima stagione statutaria (e la sua crisi) e le ragioni di una “riscrittura delle regole” in tema di partecipazione politica nella seconda stagione statutaria.*

Ciò detto in premessa, può essere utile richiamare i termini essenziali nei quali fu declinata, nella prima stagione statutaria, la definizione degli istituti della partecipazione politica all'interno della dimensione rappresentativa degli enti regionali.

Infatti, tra le molteplici “sfide” che il regionalismo italiano avrebbe dovuto affrontare nel momento in cui muoveva i primi passi attraverso la redazione delle carte statutarie, vi era senza dubbio quella rappresentata dal tentativo di dare una risposta alle domande di partecipazione e di emancipazione sociali che originavano dai “fatti” del '68 e che avevano animato, prima in Francia e poi in Italia, il confronto politico.

Nel tentativo di individuare gli strumenti più idonei a tradurre in concreto tali esigenze, i Consigli e le Giunte regionali sarebbero stati “i protagonisti di un nuovo modo di governare, fondato sulla *programmazione* e sulla *partecipazione*”.<sup>17</sup>

In tale ottica, la nozione di partecipazione avrebbe dovuto, nella redazione degli statuti negli anni '70, declinarsi *anche* attraverso la previsione di appositi istituti di *integrazione della rappresentanza politica tradizionale*, segnando una certa diversità rispetto ai modelli di governo nazionali; dal *mix* tra rappresentanza politica tradizionale, istituti di democrazia diretta e diretta rappresentanza degli interessi nell'ambito dei

---

<sup>17</sup> Sul punto, cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004, p.251. Analogamente, A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, n.1/2005, p. 37.

procedimenti decisionali, sarebbe dovuto scaturire un “metodo di governo” proprio delle comunità regionali<sup>18</sup>.

Così, sul piano delle disposizioni costituzionali del “vecchio” Titolo V, si inserivano, tra i contenuti *necessari* dello statuto regionale, “l’esercizio del *diritto di iniziativa* e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione”, nel tentativo di “tracciare linee di collegamento tra società politica e società civile e di innestare potenti elementi partecipativi nell’impianto rappresentativo della forma di governo regionale”<sup>19</sup>.

E’ noto, tuttavia, come l’“euforia partecipazionistica”<sup>20</sup> si sia ben presto drasticamente attenuata, proprio in ragione del fatto che gli elementi partecipativi immaginati dal costituente, e timidamente sviluppati dal legislatore regionale, non riuscirono ad attecchire in un tessuto nel quale il sistema strutturato dei partiti tradizionali deteneva saldamente il *monopolio* dei canali della partecipazione. La partecipazione politica veniva immaginata come “mediata” esclusivamente da soggetti quali i partiti, le organizzazioni sindacali, in un’ottica di “trasformazione del sistema” ispirata alla logica dell’art. 3, c.2, Cost.<sup>21</sup>. Emblematico, in tal senso, il richiamo, tra i principi ispiratori, dello statuto calabrese del 1971 all’“effettiva partecipazione dei lavoratori all’attività politica, sociale ed

---

<sup>18</sup> In tali termini, A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. CATELANI, E. CHELI, Bologna, 2008, pp. 120 e ss.

<sup>19</sup> Così M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno organizzato dall’ISSIRFA su *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Roma 4 luglio 2005, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

<sup>20</sup> In questi termini, F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.* 2003, p. 314

<sup>21</sup> Cfr. P. CARETTI, *Partecipazione, iniziativa e referendum* in *Commento allo statuto della regione Toscana*, a cura di E. CHELI, U. DE SIERVO, G. STANCANELLI, D. SORACE, P. CARETTI, Milano, 1972, pp. 485 e ss.

economica” (art. 3). Analoga sensazione si poteva ricavare dall’art. 4 del precedente statuto della regione Campania, nel quale si faceva riferimento alla partecipazione della Regione in chiave di “formulazione, elaborazione ed esecuzione del programma economico nazionale”<sup>22</sup>.

Inevitabilmente, la vena partecipativa che si sarebbe dovuta sviluppare attraverso gli strumenti della democrazia diretta ed anche per il tramite degli istituti dell’iniziativa legislativa popolare e della petizione finì per inaridirsi<sup>23</sup>.

Con l’avvio della seconda stagione statutaria, dopo la riforma costituzionale del biennio 1999-2001, le ragioni che dovrebbero richiedere una rivitalizzazione dei circuiti della partecipazione politica sul piano regionale paiono ancora più incisive<sup>24</sup>.

Esse discendono, in primo luogo, dalla chiara “opzione governativa” in tema di forma di governo: con l’elezione diretta del Presidente della giunta e il forte legame con la sua maggioranza, le esigenze di un riequilibrio della forma di governo regionale, fortemente sbilanciata in virtù di un triplice ordini di fattori “maggioritari” a favore degli esecutivi regionali paiono difficilmente eludibili<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348.

<sup>23</sup> Sul punto, v. G. BERTI, *La parabola regionale dell’idea di partecipazione* in *Regioni*, 1974, pp. 7 e 8 e, con riferimento alla scarsa utilizzazione dell’istituto referendario in ambito regionale cfr. G. SALERNO, *Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni*, in *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Uem, 2007 p. 134, il quale ricollega al limitato rilievo contenutistico della legislazione regionale lo scarso utilizzo della fonte referendaria. Di particolare interesse la notazione di A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, op. cit., p. 123, che osserva che “neppure dopo le trasformazioni politiche degli anni’90, neppure dopo il venir meno del sistema dei partiti... si sia assistito ad una rivitalizzazione di questi istituti”.

<sup>25</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova*

Secondariamente, esse scaturiscono, sul piano della forma di Stato, anche dall'introduzione delle disposizioni in tema di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost., sia in senso "verticale" che in senso "orizzontale"<sup>26</sup>.

Dinanzi a tali ragioni, rivitalizzare la partecipazione popolare significa immaginarla come elemento caratterizzante, in senso più ampio, la "forma di Regione" in un'ottica nella quale ciò che conta è provare a creare circuiti decisionali alternativi al *continuum* Presidente-Giunta-maggioranza consiliare<sup>27</sup>.

3. *Lo scarto tra la partecipazione politica "in the books", ovvero la sua (enfatica) valorizzazione nei principi contenuti negli statuti regionali della seconda generazione e quella "in*

---

*autonomia*, a cura di R. BIFULCO, Torino, 2006, p. 126 il quale evidenzia come ad una legittimazione elettorale diretta, la riforma costituzionale del 1999 aggiunga i fattori relativi alle funzioni del presidente della giunta, i poteri di questo nelle dinamiche della forma di governo transitoria regionale, i poteri normativi della giunta e del presidente della giunta e ora in *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, Il Filangieri Quaderno 2009, *op. cit.*, p. 263 Cfr. ampiamente E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana* in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) il quale sottolinea come non si sia riusciti a trovare un equilibrio tra il principio dell'investitura diretta del vertice del potere esecutivo regionale e quello di autodeterminazione, finendo per prevalere la capacità attrattiva esercitata dal primo nei riguardi del secondo.

<sup>26</sup> Cfr. F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in Astrid; sul punto, v. A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, *op. cit.*, p. 149, il quale evidenzia che la partecipazione "può essere vista come una manifestazione, tra le tante, del principio di sussidiarietà, assunto a criterio regolativo dei rapporti tra regioni e collettività amministrative".

<sup>27</sup> Così R. BIFULCO e E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in *Gli statuti di seconda generazione*, a cura di R. BIFULCO, Torino, 2006, pp.258-259.

*action”, guardando alla scarsa innovatività delle soluzioni adottate.*

Gli statuti presi in considerazione sviluppano, sul piano dei principi, una concezione che è stata definita “estensiva” della partecipazione, come “generica partecipazione alla vita delle istituzioni e come apertura alla consultazione della società civile”<sup>28</sup>.

Nello statuto calabrese, infatti, si afferma (art. 4, c.1) che la “regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni” e, al comma 2, si rinvia alla legge per la definizione delle procedure e dei criteri per rendere effettiva la partecipazione, assicurando servizi e strutture regionali e prevedendo la consultazione di organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse.

Analogamente per la Puglia, la partecipazione “attiva e consapevole dei cittadini” viene, al Titolo III, capo I, definita come elemento che “qualifica la vita democratica” (art. 13)<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> In questi termini, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno organizzato dall’ISSIRFA su *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Roma 2005, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) il quale sottolinea come sia preferibile, sul punto, adottare una concezione “restrittiva” (presente, ad esempio nello statuto della regione Umbria, art. 20) coincidente con la “compartecipazione ai processi decisionali pubblici ovvero con l’assunzione di responsabilità decisionali pubbliche”.

<sup>29</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Il nuovo statuto della Regione Puglia*, comunicazione presentata all’incontro di studi in memoria di G. Mor , in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) . Per una puntuale disamina delle vicende che hanno accompagnato la formazione dello statuto regionale pugliese, cfr. D.

Anche lo statuto della Campania prevede una concezione della partecipazione che si estende ad una serie ulteriore di profili, con i quali si pone in rapporto di strumentalità: la solidarietà, la sussidiarietà e lo sviluppo della persona e delle comunità locali<sup>30</sup>.

Tutti e tre i testi statutari pongono poi la partecipazione in stretto legame con l'informazione e la comunicazione istituzionale, al fine di porre in relazione istituzioni e società (in particolare cfr. St. Puglia, art. 14, commi 2 e 3; art. 9 St. Calabria)<sup>31</sup>.

Quando però ci si sposta sul piano della traduzione operativa di tali affermazioni, è agevole riscontrare uno scarto tra l'eccessiva enfasi dei principi e la scarsa innovatività delle soluzioni adottate.

Come nella precedente stagione statutaria, le attenzioni dei legislatori regionali si sono appuntate prevalentemente sulle procedure referendarie, anche in ragione del fatto che il "nuovo" art. 123 Cost. non soltanto conferma il tema del *referendum* come contenuto necessario dello statuto ma lo inserisce anche nel processo di approvazione dello statuto regionale.

Ci si sarebbe quindi dovuti attendere una maggiore incisività della disciplina statutaria, sia nell'"aggiornare" alcune ipotesi di

---

CODUTI, *Appunti sul nuovo Statuto della regione Puglia*, in *Le Istituzioni del federalismo*, nn. 2-3/2004, pp. 481 e ss, spec. note nn. 1 e 4.

<sup>30</sup> Sul punto, cfr. S. PRISCO, *Il nuovo statuto della regione Campania: gli istituti della partecipazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 aprile 2009. Il riferimento è agli articoli 1. c.3 e 11, c. 1 dello Statuto della Campania: nel primo si afferma che "la regione Campania garantisce la partecipazione democratica di tutti i cittadini e le cittadine, degli enti, delle associazioni, delle formazioni sociali, delle autonomie funzionali, degli enti e delle associazioni".

<sup>31</sup> Così R. BIFULCO e E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in *Gli statuti di seconda generazione*, op. cit. p. 264. Sul punto, in dottrina, cfr. N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare*, cit., p. 163 e p. 166, spec. nota 331.

referendum già presenti nella disciplina statutaria della “prima generazione”<sup>32</sup> sia nell’ipotizzare altre varianti referendarie, in ragione anche dell’ampliamento contenutistico delle materie oggetto di legislazione regionale<sup>33</sup>.

Per la Puglia (art. 17, St.) e per la Calabria (art. 11, St.) le varianti in materia di referendum sono quelle tradizionali (abrogativo, consultivo e statutario) e non appaiono assistite da un particolare *favor*, dal momento che si registra, ai fini della validità del quesito, anche un innalzamento del *quorum* strutturale<sup>34</sup>.

Merita segnalare, nello statuto regionale della Campania, la disciplina del referendum approvativo<sup>35</sup>, costruito con valore sollecitatorio delle deliberazioni sull’oggetto della proposta di Consiglio o Giunta, ai quali è riservato un semestre dalla ricezione per approvarla<sup>36</sup>.

Quanto agli altri strumenti tradizionali di partecipazione (petizione, voti, istanze e richieste) essi sono previsti in tutte e tre le regioni “largheggiando” sul piano delle disposizioni statutarie con riferimento ai soggetti presentatori (cfr. in particolare l’art. 16 St. Campania).

---

<sup>32</sup> Due le questioni sulle quali maggiormente si è appuntata l’attenzione dei legislatori regionali in tema di referendum: l’entità del *quorum* partecipativo richiesto per la validità delle consultazioni referendarie e l’attribuzione del giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie. Sul punto cfr. art. 11, c. 5, st. Calabria; art. 18, c. 5

<sup>33</sup> In questi termini, G. M. SALERNO, *Statuti regionali e referendum: alcune osservazioni*, in *Statuti atto II*, cit., 2007 p. 134.

<sup>34</sup> Per la Puglia, sul punto, Cfr. M. OLIVETTI, *Il nuovo statuto della Regione Puglia*, op. cit.

<sup>35</sup> In particolare, sui primi passi, definiti “timidi”, che nel nostro ordinamento muove il referendum propositivo cfr. M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l’iniziativa legislativa popolare*, in *Le Regioni*, 3/2008, p. 475.

<sup>36</sup> Cfr. S. PRISCO, *Il nuovo statuto della regione Campania: gli istituti della partecipazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 aprile 2009, p. 9.

*4. Le occasioni perdute: la mancata previsione di istituti operanti secondo la logica della c.d. democrazia partecipativa, sia all'interno del procedimento legislativo sia nella valutazione ex post delle politiche pubbliche.*

In generale, può dirsi che all'istituto referendario e agli altri tradizionali meccanismi della partecipazione non sia stata dedicata molta attenzione da parte dei legislatori regionali delle regioni meridionali oggetto dell'analisi (se si esclude il caso della Campania, precedentemente richiamato).

Nel primo caso forse in ragione del fatto che l'istituto referendario incarna una visione oppositiva e, se si vuole, conflittuale della partecipazione.

Quanto alle altre soluzioni adottate in ordine ai tradizionali istituti della partecipazione (petizione e iniziativa legislativa popolare), le soluzioni presenti nei tre statuti non paiono inquadrabili nell'ottica nella quale la partecipazione viene da ultimo inquadrata, vale a dire come momento collegato al procedimento legislativo e alla valutazione *ex post* delle politiche pubbliche.

Per questa ragione, l'interesse sarebbe piuttosto quello di vedere in che misura si sono valorizzati istituti nuovi rispetto ai tradizionali, tenendo conto dell'enfasi, che in particolare proprio alcuni statuti meridionali ponevano sul piano dei principi in tema di partecipazione.

I profili più innovativi negli istituti che realizzano la partecipazione avrebbero potuto essere quelli ricollegabili alle esperienze della c.d. "democrazia partecipativa"<sup>37</sup>; sul piano

---

<sup>37</sup> Per tutti cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione in Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, vol. V, sez. I, pp. 1671 e ss.; sul piano comparato, cfr. da ultimo, le relazioni

regionale, la partecipazione avrebbe così potuto assumere connotati non riconducibili esclusivamente al binomio democrazia rappresentativa e democrazia diretta ed essere un fattore strategico di innovazione<sup>38</sup>.

In tal senso, le esperienze di altre regioni - in particolare quelle del Centro Italia - hanno sperimentato il carattere strategico che la partecipazione può assumere a livello regionale, dotandosi di apposite leggi regionali (quasi sempre di iniziativa del Consiglio, tranne che per la Toscana) che applicano i moduli della partecipazione amministrativa a quella politica, in “intarsio” con i regolamenti consiliari<sup>39</sup>.

---

alla “due giorni” di studio di Perugia (11-12 marzo, 2010) *Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi* e, in particolare, la relazione introduttiva di A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*. Sul ruolo che i Consigli regionali possono avere nell’implementare gli istituti della democrazia partecipativa, cfr. F. ANGELINI, *Consigli regionali e partecipazione*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2009, pp. 236-237; A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1/2009, in particolare p. 92 e spec. nota 25.

Non può essere ignorato, poi, il versante comunitario nel quale la c.d. democrazia partecipativa si affianca alla democrazia rappresentativa, cfr. D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell’ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive nell’ambito della giornata di studio “Democrazia partecipativa e nuove frontiere della cittadinanza”*, Roma – Luiss, 6 novembre 2009 (atti in corso di pubblicazione); ora in *Diritto pubblico*, 2/2009, pp. 589-608.

<sup>38</sup> In questi termini, A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, op. cit. spec. p. 19, la quale sottolinea come proprio a livello regionale, più di altri versanti, il rafforzamento degli esecutivi imponga il recupero dei canali di interlocuzione con la società civile. Inoltre, la necessità di costruire procedure di interlocuzione deriva - ad avviso dell’Autrice - anche dal massiccio fenomeno di redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie territoriali”.

<sup>39</sup> Cfr. art. 19 St. Emilia-Romagna sulla partecipazione di rappresentanti di “interessi” ai procedimenti decisionali, ai sensi del quale si prevede la redazione, per ciascuna commissione consiliare, di un protocollo di

In conclusione, è lecito porsi la domanda su quale spazio vi sia per gli istituti della partecipazione politica nella seconda stagione statutaria nelle regioni esaminate e quanto di esso possa essere plasmato nella disciplina dei regolamenti consiliari, ai quali ampiamente si rinvia (in particolare nel caso della Puglia e della Campania).

Secondo alcuni, le possibilità sarebbero ampie dal momento che la disciplina è ricompresa ora, dopo la riforma costituzionale, nel contesto della determinazione della forma di governo regionale<sup>40</sup> e, in particolare, attraverso lo sfruttamento degli importanti margini sulla identificazione dei modi di partecipazione ai procedimenti decisionali consiliari<sup>41</sup>.

Altri ritengono che articolare in modo maggiormente innovativo rispetto al passato i contenuti della partecipazione significhi predisporre una serie di strumenti a disposizione della “società regionale”.<sup>42</sup>

Al momento, le regioni prese in esame non si sono cimentate con attivismo nel percorrere “sentieri nuovi”, poco innovando rispetto ai tradizionali istituti, sempre inquadrabili nel binomio democrazia rappresentativa-democrazia diretta.

---

consultazione tra commissioni e associazioni, come meccanismo di integrazione del regolamento consiliare. Sul punto, v. A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, op. cit., p.137. Cfr. altresì N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, op. cit., p. 322 e ss.

<sup>40</sup> Così M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, relazione al convegno organizzato dall'ISSIRFA su *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, Roma 2005, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

<sup>41</sup> V. E. GIANFRANCESCO - N.LUPO, *I consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta*, *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, cit., pp. 24 e 25

<sup>42</sup> In questi termini, R. BIFULCO, *La democrazia partecipativa nei nuovi statuti regionali*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., pp. 329-333

Forse avrebbero dovuto utilmente guardare in “casa d’altri”, alle esperienze sino ad ora maturate in altre regioni, per costruire una partecipazione che realizzi concretamente la “concorrenza istituzionale tra territori”<sup>43</sup> e affrontare la così la “sfida della qualità della partecipazione”, trasformandola da “strumento ad obiettivo”<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Così P. CARROZZA, *Appunti sui nuovi statuti regionali e il loro possibile contenuto*, in *Cooperazione mediterranea*, pp. 34 e ss.

<sup>44</sup> Così, A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit. pp. 20 e ss.