

# La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo nello Statuto della Regione Sicilia

di Laura Lorello

SOMMARIO: Introduzione. – 1. L'art. 12.3 dello Statuto siciliano. – 2. La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle altre Regioni a statuto speciale. – 3. La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario. – 4. La partecipazione alla formazione della legge regionale nei regolamenti dei Consigli regionali. – 5. L'intervento del giudice costituzionale sul profilo della partecipazione al procedimento di formazione della legge. – 5.1. La sentenza n. 379 del 2004. – 5.2. La sentenza n. 235 del 2018. – 6. Considerazioni conclusive.

## *Introduzione*

La XVIII legislatura dell'Assemblea Regionale Siciliana, appena conclusa, ha visto l'approvazione di 131 leggi<sup>1</sup>. Come accade a livello nazionale, anche nella Regione Sicilia si è registrata una preponderanza di leggi di iniziativa governativa, ben 75, rispetto a quelle di iniziativa parlamentare, 56, benché relativamente all'attivazione del procedimento legislativo, nel quinquennio 2017-2022, vi siano state 1107 proposte di iniziativa parlamentare e 172 di iniziativa governativa. In termini percentuali, sono state approvate, sul totale di quelle presentate da ciascuno, il 5% delle proposte di iniziativa parlamentare e il 43% di quelle di iniziativa governativa<sup>2</sup>. È ben nota, a riguardo, la considerazione di come la maggior forza di quest'ultima sia da ricollegarsi al ruolo del Presidente della Regione e del suo esecutivo, che, grazie, al meccanismo elettorale, assume una posizione centrale nel processo di produzione normativa. Sotto il profilo dei tempi di approvazione, la metà delle leggi ha concluso il suo iter entro 30 giorni (65); per la restante metà l'iter si è chiuso entro 90 giorni per 22 leggi, entro 180 giorni per 15 leggi, entro 360 per 18 leggi e oltre 360 giorni per le restanti 11<sup>3</sup>.

Se si guarda all'attività di istruttoria legislativa svolta dalle Commissioni parlamentari dell'ARS nel periodo considerato, si può osservare un consistente numero di sedute (2423)<sup>4</sup>, variamente distribuite, tra l'altro, in ddl assegnati per l'esame (1212, 178 poi effettivamente trasmessi all'Aula), in ddl trasmessi alla II Commissione Bilancio per il parere relativo agli effetti finanziari delle disposizioni esaminate (74), in ddl ricevuti per l'espressione del parere (268), e in richieste

---

<sup>1</sup> ARS, *Rapporto sulla Legislazione. Le Leggi e l'attività dell'Assemblea Regionale Siciliana nella XVII Legislatura*, novembre 2022, 9 ss.

<sup>2</sup> *Ibidem*, 36.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 10.

<sup>4</sup> *Ibidem*, 59.

di parere su atti del governo (329)<sup>5</sup>. A ciò si aggiunge un elevato numero di audizioni (2486)<sup>6</sup>, eseguite per acquisire elementi conoscitivi utili ai fini dell'analisi di testi, ma anche per permettere di estendere il proprio esame alle istanze provenienti dalle diverse categorie sociali e professionali<sup>7</sup>.

Proprio sotto questo profilo va evidenziato che lo Statuto siciliano, all'art. 12.3, possiede, unico del panorama regionale italiano, una previsione relativa alla partecipazione di istanze e di interessi della comunità regionale al procedimento di formazione della legge. Sull'analisi di questa disposizione si svolgeranno le considerazioni che seguono.

### 1. *L'art. 12.3 dello Statuto siciliano*

L'art. 12.3 dello Statuto della Regione Sicilia prevede che «I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali»<sup>8</sup>. In questa disposizione è possibile, innanzitutto, leggere il rilievo della prospettiva della partecipazione, che avrebbe trovato posto nella dimensione del pluralismo sancita dall'art. 2 Cost., un pluralismo indirizzato e funzionale alla solidarietà politica, economia e sociale. In tal senso, nel momento costituente, l'idea della partecipazione era ritenuta necessaria nella scelta di disegnare il parlamento come luogo di acquisizione e composizione dei diversi interessi della collettività, tanto a livello centrale, quanto a livello regionale; e trovava ulteriore riferimento espresso nel comma 2 dell'art. 3, come partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, 63.

<sup>6</sup> *Ibidem*, 59.

<sup>7</sup> Il *Rapporto sulla Legislazione* citato, 63, riporta un totale di 2486 audizioni svolte dalle Commissioni, 65 dalla Commissione I Affari istituzionali, 137 dalla Commissione II Bilancio, 224 dalla Commissione III Attività produttive, 271 dalla Commissione IV Ambiente Territorio e Mobilità, 263 dalla Commissione V Cultura Formazione e Lavoro, 477 dalla Commissione VI Salute Servizi Sociali e Sanitari, 170 dalla Commissione per l'Esame delle Questioni concernenti l'Attività dell'Unione Europea, 465 dalla Commissione di Inchiesta e Vigilanza sul Fenomeno della Mafia e della Corruzione in Sicilia, 67 dalla Commissione per la Revisione dello Statuto della Regione e per l'esame dei disegni di legge in Materia Statutaria, 5 dalla Commissione Speciale sul Fenomeno del Randagismo, 6 dalla Commissione Speciale in Materia di Contenimento della Spesa Relativa agli Assegni Vitalizi per i Deputati Cessati dal Mandato, 168 dalla Commissione Speciale di Indagine di Studio per il Monitoraggio dell'attuazione delle Leggi e la Valutazione degli Effetti delle Politiche Regionali, per la Delegificazione e la Semplificazione Normativa.

<sup>8</sup> Si tratta di un elemento innovativo, come ricorda L. SALAMONE (*Gli istituti di partecipazione popolare*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Siciliana*, a cura di A. RUGGERI e G. VERDE, Torino, 2012, 287 ss.), che valorizza in modo deciso il profilo della partecipazione, al di là della previsione di forme dirette, pur contemplate dallo Statuto siciliano dallo stesso art. 12.

e sociale del Paese, in ragione della quale era necessario rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale<sup>9</sup>.

Questa partecipazione, dunque, doveva assumere una forma idonea a consentire l'espressione e la canalizzazione delle diverse istanze della società, ricomponendone il conflitto nella sintesi parlamentare e rendendo, così, attuabile la decisione assunta.

Nell'impianto dello Statuto siciliano, poi, la partecipazione degli interessi, richiamata dall'art. 12.3, rafforzava la capacità dell'ente regionale di farsi autentico rappresentante della collettività del territorio. Qui risulta significativo che la partecipazione dei corpi sociali sia inserita in modo strutturale nel procedimento di formazione della legge e nella fase dell'istruttoria legislativa, rivestendola del compito di portare dentro l'iter legislativo interessi e richieste al di là o al di fuori del normale canale di trasmissione degli stessi, cioè i partiti politici.

In particolare, l'art. 12.3 configura l'apporto degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali come *generale*, cioè presente in tutti i tipi di iniziativa legislativa, popolare, dei consigli comunali e provinciali<sup>10</sup>; ciò si evince dal fatto che la previsione del terzo comma chiuda la disposizione dell'art. 12, permettendo un riferimento all'iniziativa legislativa nel suo complesso.

La concreta declinazione delle modalità di svolgimento della partecipazione è, poi, affidata agli artt. 71, 72 e 73 del Regolamento Generale dell'Ars. L'art. 72<sup>11</sup>, in particolare, configura la partecipazione dei soli rappresentanti degli interessi professionali come *obbligatoria*, nel caso in cui il testo proposto riguardi «problemi economici e sindacali». Per quanto, come indicato dall'art. 72.2, la valutazione del ricorrere dei presupposti della partecipazione spetti alle commissioni, sulla base dell'oggetto del disegno di legge, resta il rilievo della previsione dell'art. 72.2, che salda la presenza e il contributo dei rappresentanti degli interessi professionali all'analisi di questioni di tipo economico e sindacale, contribuendo a valorizzare il loro apporto nel percorso decisionale. Questo viene anche definito dal comma 3 dell'art. 72, che ne rivela il carattere consultivo e non decisionale, escludendo che i rappresentanti professionali e degli organi tecnici possano esprimere un voto.

In sostanza, l'art. 12.3 dello Statuto e poi l'art. 72 del Regolamento generale dell'Ars istituzionalizzano una modalità partecipativa nel percorso di formazione

---

<sup>9</sup> Si veda A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 1 ss.

<sup>10</sup> Così M. DI PIAZZA, *Normativa di attuazione statutaria ed esperienza partecipativa popolare al procedimento legislativo nelle commissioni parlamentari dell'A.R.S.*

<sup>11</sup> Art. 72 «1. La partecipazione dei rappresentanti degli interessi professionali è obbligatoria quando la materia del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali. 2. La partecipazione dei rappresentanti degli organi tecnici e degli esperti è decisa dalla commissione con riferimento all'oggetto del disegno di legge. 3. I rappresentanti degli interessi professionali e degli organi tecnici non hanno voto».

della legge, che si innesta nell'attività delle commissioni legislative e che può dare alle stesse tutti gli elementi utili per una decisione concertata ed efficace.

In tal senso, occorre garantire qualità alla rappresentanza che accede alle commissioni. In questa prospettiva, l'art. 71.1 del Regolamento Generale dell'Ars precisa che i rappresentanti sono scelti in base ad appositi elenchi, che vengono formati all'inizio di ogni legislatura dalla Segreteria Generale dell'Assemblea, e che sono dalla stessa aggiornati ogni anno<sup>12</sup>. Nel caso di organi tecnici, l'art. 71.2 specifica che essi devono appartenere all'organico dell'amministrazione centrale o periferica della regione o degli enti locali controllati, ovvero devono fare parte dei ruoli dei professori delle università del territorio siciliano<sup>13</sup>.

La centralità della commissione nella gestione dell'apporto dei rappresentanti di interessi tecnici e di esperti è confermata dall'art. 73 del Regolamento generale dell'Ars<sup>14</sup>. Il comma 1, infatti, affida al Presidente della commissione il compito di stabilire il numero dei «rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali e diffusi», che possono intervenire alle riunioni delle commissioni. Allo stesso modo, la commissione stabilisce, volta per volta, il numero dei «rappresentanti degli organi tecnici e (de)gli esperti» che possono essere coinvolti, autorizzati con successivo atto del Presidente dell'Assemblea.

Ed è ancora la commissione a valutare il possibile coinvolgimento dei rappresentanti degli interessi professionali e dei portatori di interessi generali e diffusi nell'elaborazione dell'intero disegno di legge.

In definitiva, la commissione viene configurata come *motore* della partecipazione, nelle sue diverse forme, all'interno del procedimento di formazione della legge regionale. E ciò ha trovato conferma nella prassi parlamentare dell'Assemblea<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Art. 71: «1. I rappresentanti degli interessi professionali che partecipano, in seno alle commissioni dell'Assemblea alla elaborazione dei progetti di legge, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto, sono scelti in base ad elenchi predisposti all'inizio di ogni legislatura e annualmente aggiornati a cura della Segreteria generale dell'Assemblea. Tali elenchi sono composti dai rappresentanti regionali delle organizzazioni dei lavoratori, dei datori di lavoro, degli organi professionali. 2. I rappresentanti degli organi tecnici regionali devono appartenere agli organici dell'Amministrazione centrale o periferica della Regione e degli enti pubblici da questa controllati, oppure ai ruoli dei professori delle Università siciliane. 3. Le commissioni possono inoltre avvalersi di esperti di particolare competenza nella materia che forma oggetto del disegno di legge in discussione».

<sup>13</sup> Resta comunque nella disponibilità della commissione la possibilità di richiedere l'apporto di esperti dotati di competenze particolari, in riferimento alla materia trattata del disegno di legge, art. 71.3.

<sup>14</sup> Art. 73 «1. I rappresentanti degli interessi professionali e i portatori di interessi generali e diffusi possono intervenire alle riunioni delle commissioni nel numero di volta in volta stabilito dal presidente della commissione. 2. La commissione valuta i casi in cui è opportuno che i soggetti di cui al comma precedente partecipino alla elaborazione dell'intero disegno di legge. 3. I rappresentanti degli organi tecnici e gli esperti sono chiamati a intervenire nel numero che sarà di volta in volta stabilito dalla commissione ed autorizzato dal Presidente dell'Assemblea».

<sup>15</sup> Così M. DI PIAZZA, *Normativa di attuazione statutaria*, cit. Va precisato che la forma di partecipazione delineata dall'art. 12.3 Stat. Sic. e dagli artt. 71-73 del Regolamento Generale dell'Ars

2. *La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle altre Regioni a statuto speciale*

Il rilievo che la partecipazione di interessi professionali e tecnici al procedimento di formazione della legge assume nello Statuto siciliano non si ritrova negli altri Statuti speciali, che, diversamente, la collocano all'interno dei regolamenti dei consigli regionali.

Nel caso della Regione Sardegna, occorre fare riferimento all'art. 43 del Regolamento consiliare, che prevede che le commissioni possano svolgere audizioni ed acquisire informazioni e documenti dal Presidente della Regione e dagli Assessori interessati e, previa intesa con questi, da funzionari dell'Amministrazione regionale, così come da funzionari di enti ed aziende dipendenti dalla Regione e, sempre nell'ambito regionale, da amministratori o dirigenti di enti pubblici e di aziende private, rappresentanti di sindacati, di categorie economiche, di interessi diffusi e di gruppi sociali, di esperti, che vengono così inseriti nel percorso dell'istruttoria legislativa. Le commissioni possono, inoltre, sentire parlamentari, rappresentanti e dirigenti di settori dell'Amministrazione statale e altri organi estranei alla Regione<sup>16</sup>.

Inoltre l'art. 44 introduce la possibilità che le commissioni richiedano un parere su un progetto di legge o di un atto di programmazione ad organi estranei alla Regione<sup>17</sup>.

Nel Regolamento consiliare della Regione Val D'Aosta, l'art. 23 prevede la partecipazione alle sedute delle commissioni del Presidente della Regione o degli

---

ha natura diversa dalle indagini conoscitive prevista dall'art. 63 bis dello stesso Regolamento, che rappresentano strumenti dell'attività istruttoria ordinaria degli organi legislativi.

<sup>16</sup> Art. 42 Regolamento Consiglio regionale Sardegna «1. Le Commissioni, per una migliore conoscenza degli argomenti sottoposti al loro esame, possono, informandone il Presidente del Consiglio, sentire il Presidente della Regione e gli Assessori interessati e possono, altresì, previa intesa con questi, convocare funzionari dell'Amministrazione regionale e acquisire per loro tramite documenti e informazioni. 2. Le Commissioni possono inoltre sentire, anche per acquisire informazioni e documenti, sempre in relazione agli argomenti in esame, informandone il Presidente del Consiglio e previa intesa con i relativi responsabili istituzionali, funzionari di enti ed aziende dipendenti dalla Regione e, sempre nell'ambito della Sardegna, amministratori o dirigenti di enti pubblici e di aziende private, rappresentanti di sindacati, di categorie economiche, di interessi diffusi e di gruppi sociali, di esperti. 3. Sempre ai fini indicati ai commi 1 e 2 le Commissioni possono chiedere, tramite il Presidente del Consiglio, di sentire parlamentari, rappresentanti e dirigenti di settori dell'Amministrazione statale e altri organi estranei alla Regione. 4. Nel corso delle audizioni non si dà luogo né a votazioni né ad espressioni di voto».

<sup>17</sup> Art. 44 Regolamento Consiglio regionale Sardegna «1. Ove la Commissione a maggioranza assoluta dei suoi componenti ritenga che su un progetto di legge o atto di programmazione sia opportuno chiedere un parere ad organi estranei alla Regione, ne deve fare richiesta tramite il Presidente del Consiglio. 2. Nella richiesta deve essere specificato il termine oltre il quale la Commissione riprenderà la discussione dell'argomento». Il successivo art. 44 si occupa dei pareri resi all'assemblea da organi interni».

Assessori per acquisire informazioni e chiarimenti sulle questioni di loro competenza o per fornire notizie e documenti necessari per lo svolgimento delle loro attività<sup>18</sup>. E il successivo art. 25 stabilisce che le commissioni possano consultare rappresentanti di enti pubblici, locali e non, di sindacati dei lavoratori, di organizzazioni di categoria e di altre organizzazioni e associazioni sociali, economiche e culturali, per l'esame dei singoli argomenti o progetti di legge e, quindi, in sede di istruttoria legislativa; ma possono anche avvalersi di esperti esterni all'Amministrazione e di funzionari della Regione e degli uffici da essa dipendenti<sup>19</sup>.

Riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia, nell'art. 92 del Regolamento del Consiglio si ritrova una disciplina espressa dell'istruttoria legislativa, che viene aperta in primo luogo al Presidente della Regione o all'Assessore competente, per l'acquisizione di informazioni, anche attraverso la predisposizione di apposite relazioni tecniche<sup>20</sup>. Nel successivo art. 96 si stabilisce la possibilità, in pre-

---

<sup>18</sup> Art. 23 Regolamento Consiglio regionale Val D'Aosta «1. Le Commissioni hanno facoltà di invitare ad intervenire alle loro sedute il Presidente della Regione o gli Assessori per avere informazioni e chiarimenti sulle questioni di loro competenza. 2. Il Presidente del Consiglio, il Presidente della Regione e gli Assessori hanno diritto di intervenire alle sedute delle Commissioni per fare comunicazioni, per illustrare gli argomenti di rispettiva competenza e per depositare emendamenti. 20 3. I Consiglieri che hanno assunto l'iniziativa di proposte di legge o di altri provvedimenti possono intervenire alle riunioni delle Commissioni competenti per illustrarli personalmente e per depositare emendamenti. 21 4. Le Commissioni hanno facoltà di chiedere al Presidente della Regione e agli Assessori informazioni, notizie e documenti necessari per l'espletamento della loro attività».

<sup>19</sup> Art. 25 Regolamento Consiglio regionale Val D'Aosta «1. Le Commissioni possono deliberare di avvalersi, per le materie di loro competenza, della consultazione dei rappresentanti di enti pubblici, locali e non, di sindacati dei lavoratori, di organizzazioni di categoria e di altre organizzazioni e associazioni sociali, economiche e culturali, per l'esame dei singoli argomenti o progetti di legge. 2. Possono inoltre avvalersi della consultazione di esperti esterni all'Amministrazione, nonché, previa autorizzazione degli amministratori competenti, di funzionari della Regione e degli uffici da essa dipendenti. 3. La decisione di effettuare la consultazione, nel caso la stessa comporti oneri di spesa a carico del bilancio del Consiglio, è comunicata al Presidente del Consiglio il quale la sottopone all'autorizzazione dell'Ufficio di Presidenza. 4. Le Commissioni possono effettuare sopralluoghi o delegarvi alcuni dei propri componenti, secondo le modalità previste per le consultazioni. In tali casi non si applicano le regole che disciplinano le modalità di svolgimento delle riunioni delle Commissioni. 22 5. L'effettuazione di consultazioni non può determinare il mancato rispetto dei termini posti alla Commissione ai sensi dell'articolo 28 del presente Regolamento».

<sup>20</sup> Art. 92 Regolamento Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia «(Istruttoria legislativa in Commissione) 1. L'istruttoria legislativa è diretta alla corretta formulazione dei progetti di legge, anche in base alle regole per la redazione dei testi normativi. 2. Compatibilmente con l'organizzazione e la programmazione dei lavori, e nel rispetto dei principi di economicità e speditezza, l'istruttoria legislativa è diretta a raccogliere elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità, l'efficacia, gli effetti finanziari e la relativa copertura delle disposizioni contenute nel progetto di legge. 3. Per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 2 la Commissione può richiedere al Presidente della Regione o all'Assessore competente di fornire informazioni anche attraverso la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La Commissione, qualora abbia all'esame progetti

senza di espresse disposizioni legislative, di richiedere pareri di organismi esterni al Consiglio su progetti di legge o loro parti<sup>21</sup>. Ma è di rilievo l'art. 98, che abilita la commissione, nel corso dell'istruttoria legislativa, all'audizione di soggetti ritenuti direttamente o indirettamente interessati alla materia trattata o comunque in grado di fornire dati, informazioni e notizie utili, coinvolgendo, quindi, nella stessa l'apporto di soggetti esterni<sup>22</sup>.

Infine, nel Regolamento del Consiglio Regionale del Trentino Alto Adige l'art. 32.4 dispone che le commissioni possano richiedere agli Assessori competenti ed ai Consiglieri proponenti il disegno di legge, informazioni, notizie e documenti e, al successivo comma 9, affida alla commissione la facoltà di valersi, se ritenuto necessario, della collaborazione di elementi tecnici estranei al Consiglio, che vengono così inseriti nello svolgimento dell'istruttoria legislativa, o la facoltà di sentire singoli Consiglieri<sup>23</sup>.

---

di legge che non siano corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 86 bis, acquisisce dai proponenti la relazione medesima; per le proposte di iniziativa consiliare e popolare la relazione tecnico-finanziaria è redatta con il supporto della Segreteria generale del Consiglio regionale. La richiesta contiene la fissazione dei termini entro i quali devono essere comunicati i dati e le informazioni alla Commissione. 4. Nella relazione della Commissione per l'Assemblea sono riportati i passaggi istruttori svolti».

<sup>21</sup> Art. 96 Regolamento Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia «(Pareri di organismi esterni) 1. Qualora disposizioni di legge prevedano l'espressione di pareri da parte di organismi esterni al Consiglio su progetti di legge o loro parti, gli stessi sono trasmessi, a cura del Presidente del Consiglio, agli organismi medesimi affinché questi esprimano il parere alla Commissione competente nel termine di sette giorni. 2. Decorso il termine di cui al comma 1 senza che il parere sia stato espresso, la Commissione può comunque procedere prescindendo dal parere medesimo».

<sup>22</sup> Art. 98 Regolamento Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia «(Audizioni nell'istruttoria legislativa) 1. Le Commissioni, nell'ambito della propria attività referente sui progetti di legge, possono invitare ad apposite audizioni i soggetti ritenuti direttamente o indirettamente interessati alla materia in esame o comunque in grado di fornire dati, informazioni e notizie utili ai fini dell'istruttoria legislativa. 2. Lo svolgimento delle audizioni, l'elenco dei soggetti da invitare e il calendario delle audizioni sono deliberati dall'Ufficio di Presidenza e comunicati tempestivamente ai componenti della Commissione che possono proporre, entro il termine fissato dall'Ufficio di Presidenza, eventuali integrazioni dell'elenco dei soggetti da audire. 3. Le audizioni si svolgono, di norma, in seduta plenaria, salvo che la Commissione incarichi una delegazione ristretta dei propri membri; in ogni caso alle audizioni può partecipare, con diritto di parola, ogni altro Consigliere, anche se non faccia parte della Commissione, previa comunicazione al Presidente della Commissione stessa».

<sup>23</sup> Art. 32 Regolamento Consiglio della Regione Trentino Alto Adige «(Esame dei disegni di legge nelle Commissioni). 1. Il Presidente di ciascuna Commissione, dopo ogni adunanza, comunica al Presidente del Consiglio i nomi degli assenti ingiustificati. 2. In caso di forzata e prolungata assenza, il Consigliere deve ottenere dal Presidente del Consiglio preventivo congedo, nel qual caso egli è considerato assente giustificato. 3. Il Presidente della Commissione deve inviare l'avviso di convocazione in tempo utile, per dare la possibilità ai membri delle Commissioni, domiciliati in località distanti dalla sede del Consiglio, di intervenire alle sedute. Il mancato avviso di assenza equivale ad assenza ingiustificata. 4. Le Commissioni, per l'adempimento dei compiti loro assegnati, possono richiedere

Da questa, pur rapida, analisi si ricava come le istanze di partecipazione, benché presenti nelle altre regioni a statuto speciale, rimangono affidate alle previsioni dei regolamenti consiliari, senza assumere quel rilievo e quella dignità che posseggono nella regione Sicilia, ovvero la qualità di norma statutaria.

Guardando ai Regolamenti delle Assemblee legislative nazionali, si osserva come il coinvolgimento di apporti esterni nel procedimento di formazione della legge risulti limitato alle istanze di tipo tecnico. In particolare, nel Regolamento del Senato l'art. 46 assegna alle commissioni la facoltà di richiedere informazioni o chiarimenti su «questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza», nei soli confronti dei rappresentanti del governo<sup>24</sup>; allo stesso modo, esse possono richiedere ai soli ministri, e alle amministrazioni o agli enti controllati, di fornire «notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame»<sup>25</sup>.

---

agli Assessori competenti ed ai Consiglieri proponenti il disegno di legge, informazioni, notizie e documenti. 5. Hanno inoltre facoltà di richiedere la presenza di quegli Assessori che possono fornire chiarimenti sulle materie in discussione. 6. Indipendentemente dalla facoltà della Commissione di cui sopra, il Consigliere proponente il disegno di legge ha diritto di intervenire alle sedute della Commissione per illustrare il disegno di legge in discussione e, a tal fine, gli viene data regolare comunicazione delle convocazioni. 7. Se il disegno di legge è di iniziativa popolare, la Commissione può convocare il primo firmatario per illustrare il disegno stesso. 8. Nel caso in cui il disegno di legge sia proposto da più Consiglieri, il diritto di intervento compete al primo dei firmatari. 9. È in facoltà della Commissione di valersi, qualora lo ritenga necessario, della collaborazione di elementi tecnici estranei al Consiglio, come pure è in facoltà della Commissione di sentire singoli Consiglieri che presentino motivate domande scritte. 10. La Giunta regionale può chiedere che determinate Commissioni siano convocate per comunicazioni o chiarimenti che essa intende fornire. 11. Qualora un disegno di legge sia approvato integralmente da una Commissione all'unanimità, così nelle sue disposizioni come nella motivazione stessa, la Commissione può astenersi dal fare una relazione scritta e proporre oralmente al Consiglio che la discussione abbia luogo sul testo del disegno medesimo. 12. La Commissione decide quali dei suoi lavori, nell'interesse dello Stato e della Regione, debbano rimanere segreti».

<sup>24</sup> Art. 46 Regolamento Senato «(Informazioni e chiarimenti richiesti dalle Commissioni al Governo - Comunicazioni dei rappresentanti del Governo). 1. Le Commissioni hanno facoltà di chiedere ai rappresentanti del Governo informazioni o chiarimenti su questioni, anche politiche, in rapporto alle materie di loro competenza. Le informative del Governo, ad eccezione di quelle previste dall'articolo 105, comma 1-bis, hanno luogo presso le Commissioni anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento. 2. Le Commissioni possono altresì chiedere ai rappresentanti del Governo di riferire, anche per iscritto, in merito all'esecuzione di leggi e all'attuazione data ad ordini del giorno, mozioni e risoluzioni approvati dal Senato o accettati dal Governo. Ciascuna Commissione, al fine di conoscere lo stato di attuazione di leggi già in vigore nelle materie di sua competenza, può nominare uno o più relatori che, acquisiti gli elementi conoscitivi, riferiscano alla Commissione entro il termine loro assegnato. 3. I rappresentanti del Governo possono intervenire alle sedute delle Commissioni per farvi comunicazioni anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento».

<sup>25</sup> Art. 47 Regolamento Senato «(Acquisizione di elementi informativi su disegni di legge e affari assegnati alle Commissioni). 1. In relazione ai disegni di legge e in generale agli affari ad esse assegnati, le Commissioni possono chiedere ai Ministri di disporre che dalle rispettive Amministra-



## La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo

Il Regolamento della Camera, come è noto, pur possedendo una diffusa disciplina dell'istruttoria legislativa in commissione, all'art. 79 configura la possibilità della partecipazione del solo governo. Infatti, il comma 4 dell'art. 79 attribuisce alla commissione competente la possibilità di acquisire «gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», richiedendo al governo di «fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche»<sup>26</sup>, confermando,

---

zioni e dagli Enti sottoposti al loro controllo, anche mediante l'intervento personale alle sedute di singoli funzionari ed amministratori, siano forniti notizie ed elementi di carattere amministrativo o tecnico occorrenti per integrare l'informazione sulle questioni in esame. 1-bis. In relazione ai pareri sulle nomine governative ad esse assegnati, le Commissioni possono procedere all'audizione del candidato proposto dal Governo. L'audizione ha luogo anche in sede congiunta dei due rami del Parlamento». Il successivo art. 48 è dedicato alle indagini conoscitive.

<sup>26</sup> Art. 79 Regolamento Camera «1. Le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi di economia procedurale. Per ciascun procedimento, l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione determina i modi della sua organizzazione, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie; stabilisce altresì, di norma dopo la scelta del testo base, i termini per la presentazione e le modalità per l'esame degli emendamenti. Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea. 2. Il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente è costituito dall'esame preliminare con l'acquisizione dei necessari elementi informativi, dalla formulazione del testo degli articoli e dalla deliberazione sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea. 3. La discussione in sede referente è introdotta dal presidente della Commissione o da un relatore da lui incaricato, che richiede al Governo i dati e gli elementi informativi necessari per i fini indicati ai commi 4 e 11. 4. Nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo. L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti: a) la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge; b) la conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la sua compatibilità con la normativa dell'Unione europea e il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali; c) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese; d) l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni, nonché la congrua sistemazione della materia in articoli e commi. 5. Per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 4, la Commissione può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche. La Commissione si avvale inoltre delle procedure di cui al capo XXXIII e agli articoli 146 e 148. 6. Le procedure previste dal comma 5 sono promosse quando ne facciano richiesta almeno quattro componenti della Commissione, salvo che l'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione giudichi l'oggetto della richiesta non essenziale per il compimento dell'istruttoria legislativa. L'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il presidente della Commissione stabilisce, sentito il Governo, il ter-

dunque, un impianto chiuso all'accesso di eventuali, diverse istanze di partecipazione.

Le ragioni di questa duplice chiusura possono forse ricondursi alla centralità attribuita dai Costituenti ai partiti politici, attorno ai quali dovevano ruotare i processi di decisione, e il procedimento legislativo in particolare, in quanto essi

---

mine entro il quale il Governo stesso deve comunicare le informazioni e i dati ad esso richiesti relativamente ai progetti di legge inseriti nel programma dei lavori dell'Assemblea. La Commissione non procede alle deliberazioni conclusive riguardanti ciascun articolo fino a quando non siano pervenuti i dati e le informazioni al riguardo richiesti al Governo, salvo che esso dichiari di non poterli fornire, indicandone il motivo. 7. Qualora il Governo non fornisca nei tempi stabiliti i dati e le informazioni richiesti dalla Commissione senza indicarne il motivo, la Conferenza dei presidenti di Gruppo, con la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, ovvero, in mancanza di questa, il Presidente della Camera stabilisce un nuovo termine per la presentazione della relazione all'Assemblea di cui all'articolo 81. Del tardivo o mancato adempimento da parte del Governo è dato conto in tale relazione. 8. Nell'esame in sede referente eccezioni pregiudiziali, sospensive o comunque volte ad impedire l'adempimento dell'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea non possono essere poste in votazione; di esse dovrà però farsi menzione nella relazione della Commissione. 9. La Commissione può nominare un Comitato ristretto, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, al quale affida l'ulteriore svolgimento dell'istruttoria e la formulazione delle proposte relative al testo degli articoli. 10. Per garantire il rispetto del termine previsto dal comma 1, terzo periodo, le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono avere luogo secondo principi di economia procedurale, assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore. 11. La Commissione introduce nel testo norme per il coordinamento della disciplina da esso recata con la normativa vigente, curando che siano espressamente indicate le disposizioni conseguentemente abrogate. 12. Al termine della discussione la Commissione nomina un relatore, al quale conferisce il mandato di riferire sul testo da essa predisposto; nomina altresì un Comitato di nove membri, composto in modo da garantire la partecipazione proporzionale delle minoranze, per la discussione davanti all'Assemblea e per il compito indicato nel comma 3 dell'articolo 86. I Gruppi dissenzienti possono designare, anche congiuntamente, relatori di minoranza. Ciascuna relazione di minoranza reca un proprio testo, anche parzialmente alternativo al testo della Commissione, formulato in articoli corrispondenti a quest'ultimo. 13. Le relazioni per l'Assemblea danno conto delle risultanze dell'istruttoria legislativa svolta dalla Commissione con riguardo agli aspetti indicati nel comma 4. 14. La relazione della maggioranza e, se presentate, quelle di minoranza sono stampate e distribuite almeno ventiquattro ore prima che si apra la discussione, tranne che, per urgenza, l'Assemblea deliberi un termine più breve. Qualora l'Assemblea autorizzi la relazione orale, sono stampati e distribuiti nello stesso termine il testo della Commissione e i testi alternativi eventualmente presentati dai relatori di minoranza. 15. Qualora un progetto di legge sia approvato integralmente da una Commissione permanente all'unanimità, tanto nelle sue disposizioni quanto nella motivazione della sua relazione, la Commissione stessa può proporre all'Assemblea che si discuta sul testo del proponente adottandone la relazione». La disposizione rinvia al Capo XXXIII «Delle procedure di indagine, informazione e controllo in Commissione» e agli artt. 146 e 148, relativi, rispettivamente, all'espressione dei pareri da parte del Cnel e alla richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei Conti, sotto il profilo della procedura da seguire. L'art. 144 si occupa poi delle indagini conoscitive e l'art. 145 contempla il coinvolgimento, attraverso il governo, dell'Istat per «compiere rilevazioni, elaborazioni e studi statistici».

costituivano il primo e fondamentale canale di partecipazione politica<sup>27</sup>. Il rilievo ricevuto dall'art. 49 li rivestiva del ruolo di rappresentanti del popolo per eccellenza, chiamati a raccogliere e canalizzare gli interessi e i bisogni della collettività e ad esprimerne in modo unitario ed esclusivo la volontà. Questo disegno avrebbe mostrato i suoi limiti nell'imprevista crisi dei partiti politici, portata alla luce dalle inchieste degli anni '90 e maturata nell'approvazione della riforma elettorale del 1993, una crisi che ha portato all'attenzione l'esigenza di immaginare canali diversi e alternativi attraverso i quali realizzare le istanze partecipative nel sistema costituzionale.

### 3. *La partecipazione al procedimento di formazione della legge: l'esperienza delle Regioni a statuto ordinario*

Se si esaminano gli statuti delle Regioni ordinarie, nella prospettiva della partecipazione alla formazione della legge, il quadro appare più variegato. Le Regioni a statuto ordinario, infatti, hanno goduto, in generale, della stagione riformatrice successiva alla modifica del Titolo V della Costituzione del 2001, e, quindi, esprimono maggiormente, a confronto con le Regioni a statuto speciale, le istanze di partecipazione e di coinvolgimento delle rispettive collettività locali ai processi di decisione.

Un'attenzione particolare alla partecipazione e agli istituti in cui è possibile attuarla si ritrova in tutti gli statuti, ad eccezione di quelli del Lazio e del Molise.

Così, ad esempio, lo Statuto della Regione Piemonte (art. 2) lega alla dimensione partecipativa l'esercizio della propria autonomia, per realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini alle funzioni legislative e amministrativa e coinvolge nelle scelte legislative e di governo, attraverso la consultazione, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni e le autonomie funzionali e gli organismi della comunità regionale<sup>28</sup>. Esplicitamente, poi, si prevede che le Commissioni permanenti e

---

<sup>27</sup> Si veda G. PASQUINO, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione, Rapporti politici – Art. 48-52*, a cura di G. PASQUINO, A. COCCIA, E. BETTINELLI, E. ROSSI, Bologna-Roma, 1992, 2 ss., 4. Sui partiti politici nel sistema costituzionale italiano si vedano tra gli altri V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *Stato, Popolo e Governo*, Milano, 1985; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, vol. XXXII, Milano, 1982, 66 ss.; C. ROSSANO, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, vol. XXII, Roma, 1990; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Nov. Dig. Disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 705 ss.; G. RIZZONI, *Art. 49*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, vol. I, Torino, 2006, 981 ss.

<sup>28</sup> Art. 2 Statuto Piemonte «(Autonomia e partecipazione): 1. La Regione opera nell'ambito dei poteri riconosciuti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato ed esercita la propria autonomia per realizzare l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'attività politica, economica e sociale della comunità regionale e nazionale. 2. La Regione riconosce che la partecipazione dei cittadini

speciali possano sentire, in relazione alla materia trattata, rappresentanti e dirigenti degli enti locali, così come sindacati di lavoratori, organizzazioni di categoria, associazioni, istituzioni scientifiche e culturali e altri organismi sociali<sup>29</sup>.

Allo stesso modo lo Statuto della Regione Lombardia attribuisce al consiglio regionale e alla giunta il potere di consultare le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, specie se produttivi di effetti economici<sup>30</sup>. Inoltre è espressamente stabilita la partecipazione degli enti locali e delle forze economiche e sociali alla formazione a attuazione delle leggi<sup>31</sup>.

---

alle scelte politiche, alla funzione legislativa ed amministrativa e al controllo dei poteri pubblici è condizione essenziale per lo sviluppo della vita democratica e per la salvaguardia dei diritti di uguaglianza e di libertà di tutti i cittadini. 3. La Regione valorizza il costituirsi di ogni associazione che intende concorrere con metodo democratico alla vita della Regione e in particolare sostiene le iniziative per la realizzazione dei diritti e favorisce le forme di solidarietà sociale, l'associazionismo e il volontariato, assicurandone la partecipazione e la consultazione nello svolgimento delle funzioni regionali. 4. La Regione coinvolge nelle scelte legislative e di governo il sistema degli enti locali e consulta, ritenendo il loro apporto elemento fondamentale della politica regionale, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le formazioni sociali, le istituzioni culturali, le associazioni, le autonomie funzionali e gli organismi in cui si articola la comunità regionale e, quando la materia lo richieda, gli elettori della Regione secondo le forme previste dallo Statuto e dal Regolamento. 5. La Regione predispone indagini conoscitive sulle materie di sua competenza anche a mezzo di organi e strumenti di consultazione e ricerca».

<sup>29</sup> Art. 32 Statuto Piemonte «(Poteri di consultazione delle Commissioni). 1. Le Commissioni permanenti e speciali hanno facoltà di sentire, in funzione della materia trattata, i rappresentanti e i dirigenti degli enti locali, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali. 2. Le Commissioni possono avvalersi di esperti, entro i limiti fissati dal Regolamento o deliberati dal Consiglio regionale. 3. È esclusa in ogni caso la partecipazione e la presenza di membri estranei al Consiglio alle sedute delle Commissioni in cui si procede alla stesura e all'approvazione di documenti, relazioni e pareri<sup>14</sup>. 4. Le Commissioni possono effettuare sopralluoghi o delegarvi alcuni dei propri componenti, secondo le modalità stabilite dal Regolamento».

<sup>30</sup> Art. 8 Statuto Lombardia (Partecipazione) «1. La Regione: a) promuove la partecipazione dei cittadini, singoli o associati, e il partenariato con le forze sociali ed economiche per la formazione delle politiche e per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative; b) favorisce la più ampia diffusione tra i cittadini dei risultati delle sue attività legislative e amministrative, utilizzando adeguate risorse informative e tecnologiche. 2. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi sui testi normativi e sugli atti di programmazione, con particolare riguardo ai provvedimenti che comportano effetti economici. 3. La Regione promuove processi partecipativi valorizzando le iniziative autonome, quelle dei soggetti sociali organizzati e quelle delle competenze diffuse nella comunità regionale».

<sup>31</sup> Art. 36 Statuto Lombardia «(Partecipazione al procedimento legislativo) 1. La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche. 2. Il regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, secondo criteri fissati nello stesso regolamento generale, nonché le modalità della loro audizione. 3. Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato».

## La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo

Anche lo Statuto della Regione Veneto prevede la promozione della partecipazione di formazioni sociali, utenti e associazioni che perseguono interessi generali ai «processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative»<sup>32</sup>, affidando al regolamento del consiglio regionale la definizione delle modalità di consultazione di enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali<sup>33</sup>.

Di rilievo è poi lo statuto della Regione Emilia Romagna, che, dopo aver promosso in generale le forme di associazione dei cittadini (artt. 7, 15.2), si impegna ad assicurare alle organizzazioni, che esprimono interessi diffusi o collettivi, il diritto «di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale», con adeguati meccanismi di consultazione<sup>34</sup>. A questo scopo il successivo art. 17 istituisce una vera e propria

---

<sup>32</sup> Art. 9 Statuto Veneto «(Partecipazione.) 1. La Regione promuove la partecipazione ai processi di determinazione delle proprie scelte legislative e amministrative da parte dei cittadini, delle formazioni sociali, degli utenti e delle associazioni che perseguono la tutela di interessi generali. 2. La Regione, allo scopo di rendere effettiva la partecipazione, assicura il diritto di accesso e un'informazione ampia, diffusa, pluralista e neutrale in ordine alla propria attività».

<sup>33</sup> Art. 44 Statuto Veneto «(Funzioni delle commissioni consiliari). 1. Le commissioni esaminano preventivamente i progetti di legge e di regolamento e gli altri provvedimenti di competenza del Consiglio regionale. 2. Nell'ambito delle materie di rispettiva competenza, le commissioni possono disporre lo svolgimento di attività conoscitive e acquisire informazioni, dati, documenti o altro materiale comunque utile alla loro attività. Le commissioni hanno sempre facoltà di ordinare l'esibizione di atti e documenti e di convocare, previa comunicazione alla Giunta regionale, i dirigenti regionali e gli amministratori ovvero i dirigenti degli organismi di diritto pubblico dipendenti o partecipati dalla Regione. I convocati hanno l'obbligo di fornire alle commissioni tutte le informazioni e i dati che vengono loro richiesti. I componenti delle commissioni sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. 3. Il Regolamento disciplina le modalità con le quali enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, sociali, economiche e professionali sono consultati dalle commissioni consiliari. 4. Il Regolamento stabilisce adeguate forme di pubblicità dell'ordine del giorno e dei lavori delle commissioni».

<sup>34</sup> Art. 15 Statuto Emilia Romagna – «Diritti di partecipazione 1. La Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare. 2. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo e di autogestione ed assicura alle organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni e valutazioni sulle materie di competenza regionale, mediante appropriati meccanismi di consultazione. 3. Qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati, nonché i portatori di interessi diffusi in forma associata, cui possa derivare un pregiudizio da un atto regionale, ha facoltà di intervenire nel procedimento di formazione dello stesso, secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali. 4. Le leggi regionali definiscono i limiti e le norme di attuazione degli istituti di democrazia diretta contemplati nel presente titolo». In sostanza, qui viene riconosciuta la possibilità generale di un intervento al procedimento di formazione di un atto regionale, in caso di pregiudizio per i soggetti portatori di interessi diffusi o generali».

*istruttoria pubblica*, da attivarsi per l'adozione di atti normativi o amministrativi generali. Tale istruttoria assume le forme di un contraddittorio pubblico, aperto ad associazioni, comitati o gruppi di cittadini portatori di un interesse non individuale, e dello stesso contraddittorio dovrà dare conto il provvedimento che verrà assunto<sup>35</sup>. In attuazione di questa istruttoria, l'art. 19, per rendere effettivo il diritto di partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo, affida al Consiglio la formazione di un albo generale, diviso per singole commissioni consiliari, che ricomprende tutte le associazioni di interesse generale che fanno richiesta di partecipazione al procedimento di approvazione della legge e degli indirizzi programmatici generali<sup>36</sup>. Ancora, l'art. 31 pone tra i principi del regolamento consiliare, nella prospettiva della valorizzazione del ruolo delle commissioni consiliari, la realizzazione della «partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche, dal momento dell'iniziativa»<sup>37</sup>.

Un riferimento espresso all'istruttoria pubblica si ritrova anche nello Statuto della Regione Basilicata, che, dopo aver introdotto all'art. 3 la previsione generale della consultazione delle rappresentanze degli interessi da parte di consiglio regionale e giunta, promuovendo la partecipazione dei cittadini «alle scelte di

---

<sup>35</sup> Art. 17 Statuto Emilia Romagna «(Istruttoria pubblica) 1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. 2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. 3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando il soggetto responsabile del procedimento. 4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento».

<sup>36</sup> Art. 19 Statuto Emilia Romagna «(Assemblea legislativa e modalità di consultazione.) 1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto. 2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale». L'art. 19.3 prevede la definizione di un protocollo di consultazione delle associazioni, cui si attengono le commissioni per lo svolgimento delle consultazioni, art. 19.4

<sup>37</sup> Art. 31.1 b) Statuto Emilia Romagna «Principi del regolamento interno: b) la valorizzazione del procedimento legislativo, del ruolo dei relatori e delle Commissioni assembleari, nella fase istruttoria e referente, per favorire la partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche, dal momento dell'iniziativa. In tale ambito il relatore è nominato non appena l'atto di iniziativa legislativa è presentato all'Assemblea e il procedimento si svolge nelle Commissioni assembleari».

pianificazione e programmazione»<sup>38</sup>, stabilisce che, ai fini dell'adozione di atti amministrativi e di programmazione generali, può svolgersi una istruttoria pubblica, aperta ad «associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale»<sup>39</sup>. In questo caso è previsto l'obbligo di indicare le risultanze dell'istruttoria nella motivazione dell'atto adottato. Inoltre, in base al successivo art. 20, le commissioni consiliari permanenti possono audire, nel corso del procedimento di formazione della legge, i «rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali o di altre formazioni sociali e singoli cittadini»<sup>40</sup>.

Nello Statuto della Regione Toscana si ritrovano disposizioni volte a favorire la partecipazione «dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati», nella forma, tra le altre, dello «intervento nelle fasi formali di consultazione»<sup>41</sup>; in modo simile nello Statuto della Regione Umbria si parla di «partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali»<sup>42</sup>; nello Statuto della Regio-

---

<sup>38</sup> Art. 3 Statuto Basilicata «(La partecipazione) 1. La Regione persegue e realizza l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini nell'esercizio dell'attività politica, legislativa, economica e sociale. 2. La Regione garantisce la più ampia comunicazione ai cittadini delle sue attività e assicura la trasparenza dell'azione amministrativa ed un'informazione ampia, diffusa, pluralista ed imparziale. 3. Il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito delle rispettive competenze, consultano le rappresentanze degli interessi. 4. La Regione promuove la partecipazione dei cittadini, in particolare, alle scelte di pianificazione e programmazione, nonché alle scelte influenti sui diritti fondamentali della persona, sulla tutela della salute e dell'ambiente».

<sup>39</sup> Art. 16 Statuto Basilicata «(L'istruttoria pubblica) 1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti amministrativi di programmazione o di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. 2. Il provvedimento adottato in conclusione del procedimento è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie. 3. Il procedimento e i casi in cui può procedersi a istruttoria pubblica sono disciplinati dalla legge».

<sup>40</sup> Art. 30.2 Statuto Basilicata «2. Le Commissioni intervengono nel procedimento di formazione della legge e possono svolgere indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie e documenti; possono, altresì, disporre l'audizione del Presidente della Giunta o di Assessori o di Dirigenti della Regione e invitare ad un'audizione rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali o di altre formazioni sociali e singoli cittadini».

<sup>41</sup> Art. 72.1 Statuto Toscana «(Principi) 1. La legge promuove, secondo i principi dell' articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali. 2. La Regione, per favorire la partecipazione, garantisce politiche attive dirette alla semplicità delle procedure, alla trasparenza amministrativa, alla funzionalità degli strumenti informativi. 3. I partiti politici sono strumenti fondamentali della partecipazione».

<sup>42</sup> Art. 20 Statuto Umbria «(Istituti di partecipazione.) 1. La Regione, al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo

ne Marche si garantisce «la più ampia partecipazione delle forze sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa»<sup>43</sup>, partecipazione rafforzata dal successivo art. 39, che fa riferimento al coinvolgimento di cittadini e cittadine e delle loro «formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali»<sup>44</sup>; ancora nello Statuto della Liguria, all'art. 6 si promuove la partecipazione in generale di cittadini, residenti e soggetti sociali organizzati e si valorizzano e sostengono «gli apporti propositivi alle iniziative regionali»<sup>45</sup>.

Nello Statuto dell'Abruzzo, come già in quello emiliano, l'affermazione della partecipazione di cittadini, residenti e di soggetti sociali organizzati allo svolgimento di funzioni regionali<sup>46</sup> e la promozione di forme democratiche di

---

degli organi e delle istituzioni regionali. 2. La partecipazione si attua mediante l'iniziativa legislativa e referendaria, il diritto di petizione e la consultazione. 3. La petizione consiste nel diritto, riconosciuto a tutti i cittadini, di richiedere all'Assemblea legislativa l'adozione di provvedimenti e di esporre comuni necessità. 4. La legge regionale stabilisce gli ambiti, i limiti e le modalità della partecipazione e delle forme di consultazione, assicurando la disponibilità di servizi e di tecnologie adeguate».

<sup>43</sup> Art. 2 Statuto Marche «(Europa, autonomie e formazioni sociali) 1. La Regione opera nel quadro dei principi fondamentali e delle norme dell'Unione europea perseguendo la valorizzazione delle politiche comunitarie e la collaborazione con le altre Regioni d'Europa, garantendo altresì la propria partecipazione alla vita dell'Unione e al processo di integrazione della stessa, nel rispetto delle diverse culture. 2. La Regione si impegna a promuovere accordi e intese con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni e nell'interesse delle rispettive collettività. 3. Riconosce il carattere policentrico della società marchigiana ed in particolare il suo esprimersi nelle diverse articolazioni democratiche delle autonomie locali, funzionali e sociali. 4. Riconosce e pone a fondamento della propria azione lo sviluppo delle autonomie locali secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. 5. Garantisce la più ampia partecipazione delle forze sociali all'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa. 6. Valorizza le autonomie funzionali e ne favorisce la partecipazione alla propria attività. 7. Favorisce, sulla base del principio di sussidiarietà, l'iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento delle attività di interesse generale».

<sup>44</sup> Art. 39 Statuto Marche «(Informazione e partecipazione) 1. La Regione predisporre gli strumenti necessari per consentire l'informazione costante su ogni aspetto dell'attività istituzionale e la partecipazione delle cittadine e dei cittadini, delle loro formazioni politiche, sociali, economiche e delle autonomie funzionali ai processi decisionali. 2. La legge regionale stabilisce le modalità per assicurare adeguate forme di raccordo tra il Consiglio regionale e le organizzazioni della società marchigiana per la determinazione e l'attuazione della politica regionale».

<sup>45</sup> Art. 6.2 Statuto Liguria (Partecipazione dei cittadini), si aggiunge anche «il coinvolgimento dei cittadini per l'indicazione dei candidati nella consultazione elettorale regionale». Riferimenti più generali a forme di partecipazione sono presenti anche nello Statuto della Puglia, art. 13 (Capo I Partecipazione), che garantisce modalità di coinvolgimento nelle scelte regionali di enti locali, autonomie funzionali, formazioni sociali e soggetti portatori di interessi diffusi; e nello Statuto della Calabria, che 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», art. 4.1 (Partecipazione popolare), e affida alla legge la previsione di forme di consultazione di «organismi rappresentativi di istanze sociali diffuse» (art. 4.2).

<sup>46</sup> Art. 12.2 Statuto Abruzzo «(La partecipazione). 2. La Regione riconosce e promuove la



associazionismo si accompagna all'istituzione di Albo regionale della Partecipazione, che individua le «organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi», cui viene riconosciuto «diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa»<sup>47</sup>.

#### 4. *La partecipazione alla formazione della legge regionale nei regolamenti dei Consigli regionali*

Spostando l'analisi sui regolamenti dei Consigli regionali, si può osservare come, anche in questo caso, sia diffusa la previsione di modalità di partecipazione o consultazione di soggetti esterni nel procedimento di formazione della legge da parte delle Commissioni consiliari.

Così è previsto nel Regolamento del Consiglio regionale Piemonte, che attribuisce alle commissioni permanenti e speciali al facoltà di sentire, in relazione alla materia trattata, rappresentanti e dirigenti di enti locali, sindacati dei lavoratori, organizzazioni di categoria, associazioni, istituzioni scientifiche e culturali e altri organismi sociali<sup>48</sup>; anche il Regolamento del Consiglio regionale Lombardia prevede apposite audizioni delle commissioni consiliari, anche su richiesta dei soggetti interessati, sui progetti di legge<sup>49</sup>, stabilendo che delle proposte e delle osservazioni ricevute nel corso delle audizioni le commissioni «si avvalgono, ai

---

partecipazione allo svolgimento delle funzioni regionali dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati in forme democratiche».

<sup>47</sup> Art. 12.3 Statuto Abruzzo «3. La Regione riconosce e favorisce, nel rispetto della loro autonomia, forme democratiche di associazionismo ed assicura alle organizzazioni, anche temporanee, che esprimono interessi diffusi o collettivi il diritto di fare conoscere, scambiare e sostenere pubblicamente le loro opinioni, proposte e valutazioni sulle materie di competenza regionale, sia nelle scelte di programmazione e pianificazione che nella loro attuazione amministrativa. A tal fine la legge regionale istituisce e disciplina l'Albo Regionale della Partecipazione, prevede l'istituzione di Consulte Tematiche costituite dai soggetti iscritti all'Albo ed individua e disciplina ulteriori meccanismi di consultazione».

<sup>48</sup> Art. 41.1 Regolamento Consiglio Piemonte «(Le consultazioni) 1. Le Commissioni permanenti e speciali hanno facoltà di sentire, in funzione della materia trattata, i rappresentanti e i dirigenti degli Enti locali, i sindacati dei lavoratori, le organizzazioni di categoria, le associazioni, le istituzioni scientifiche e culturali e gli altri organismi sociali. Quando esse deliberano in tal senso, ne fanno richiesta al Presidente del Consiglio. Nel corso delle consultazioni i Consiglieri possono richiedere chiarimenti ai consultati».

<sup>49</sup> Art. 44.1 Regolamento del Consiglio regionale Lombardia «(Forme di partecipazione al procedimento legislativo ai sensi dell'articolo 36 dello Statuto) 1. Le commissioni consiliari, anche su richiesta dei soggetti interessati, procedono alle audizioni sui progetti di legge ad esse assegnati secondo le modalità e i criteri indicati nel presente articolo».

fini dell'istruttoria legislativa»<sup>50</sup>; allo stesso modo il Regolamento del Consiglio regionale Veneto garantisce la partecipazione di tutti i cittadini, singoli e associati, all'esercizio della funzione legislativa, di programmazione e amministrativa di carattere generale, con riferimento a progetti di legge e regolamenti regionali, a proposte di piani e progetti regionali e a proposte di provvedimenti amministrativi generali<sup>51</sup> e specifica, tra le modalità della partecipazione, la presentazione di pareri e proposte di modifica «per collaborare alla formazione di provvedimenti legislativi», la consultazione di «enti, associazioni e organizzazioni in tutti gli altri casi in cui è prevista come obbligatoria dalla legge regionale» e di «cittadini, singoli o associati tutte le volte» che le commissioni consiliari lo ritengano utile per acquisire ulteriori elementi<sup>52</sup>.

In termini più specifici si esprime il Regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, che dichiaratamente si impegna a favorire «la partecipazione dei cittadini e della collettività regionale all'attività istituzionale, al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici»<sup>53</sup>.

---

<sup>50</sup> Art. 44.1 Regolamento del Consiglio regionale Lombardia «Le commissioni si avvalgono, ai fini dell'istruttoria legislativa, delle proposte e delle osservazioni ricevute nel corso delle audizioni, garantendo a tutti i propri componenti, alla Giunta regionale e ai partecipanti la conoscenza delle stesse». Nel comma 3 il Regolamento indica i criteri per individuare i soggetti da consultare: «a) rappresentatività; b) radicamento sul territorio; c) diretto interesse al provvedimento; d) utilità dell'audizione per il compimento dell'istruttoria legislativa». La ricca attività conoscitiva nell'istruttoria legislativa comprende poi il Consiglio delle Autonomie Locali (artt. 44 bis e ter), altri organismi esterni al Consiglio regionale (art. 44 quater) e i rappresentanti degli Enti (art. 45).

<sup>51</sup> Art. 55 Regolamento Consiglio regionale Veneto «(Oggetto della partecipazione). 1. In attuazione degli articoli 9, 21 e 44 dello Statuto, il Consiglio regionale garantisce la partecipazione di tutti i cittadini, singoli e associati, all'esercizio della funzione legislativa, di programmazione e amministrativa di carattere generale della Regione. 2. La partecipazione ai processi di determinazione delle scelte legislative e amministrative ha per oggetto, in particolare: a) i progetti di legge e di regolamento regionali; b) le proposte di piani e programmi regionali; c) le proposte di provvedimenti amministrativi di carattere generale».

<sup>52</sup> Art. 57 Regolamento Consiglio regionale Veneto «(Modalità della partecipazione). 1. La partecipazione dei cittadini singoli e associati, fermo restando il potere di iniziativa popolare per leggi e regolamenti di cui all'articolo 20 dello Statuto, disciplinato con legge regionale, si esplica mediante: a) la presentazione da parte dei cittadini, singoli o associati, di pareri e proposte di modifica, per collaborare alla formazione di provvedimenti legislativi; b) la consultazione obbligatoria dei soggetti che si siano avvalsi del diritto di cui alla lettera a), allorché ne faccia richiesta un numero di componenti la competente commissione consiliare che rappresentino un quarto dei voti attribuiti in commissione; c) la consultazione di enti, associazioni e organizzazioni in tutti gli altri casi in cui è prevista come obbligatoria dalla legge regionale; d) la consultazione di cittadini, singoli o associati tutte le volte in cui è ritenuta opportuna dalle commissioni consiliari, al fine di acquisire elementi utili alle loro attività». Il successivo art. 58.1 specifica le forme di consultazione: audizione diretta, invito ad esprimere pareri o proposte scritte, forum e altre forme di e-democracy.

<sup>53</sup> Art. 40.1 Regolamento del Consiglio regionale Emilia Romagna «(Informazione e promozione della partecipazione) 1. L'Assemblea legislativa promuove l'informazione, la conoscenza e la trasparenza delle procedure e degli atti regionali di sua competenza e opera per favorire la

## La partecipazione di interessi e di istanze al procedimento legislativo

All'Ufficio di presidenza è demandato il compito di compilare l'albo generale delle associazioni, in attuazione dello Statuto (art. 19), da aggiornare periodicamente, albo che individua gli enti, gli organismi e le associazioni che possono inviare osservazioni, proposte e richieste ai audizione alle commissioni consiliari, sulla base delle relative competenze<sup>54</sup>.

Una partecipazione alla fase dell'istruttoria legislativa è poi prevista nel Regolamento del Consiglio regionale della Toscana, che attribuisce alle commissioni consiliari il potere di effettuare consultazioni volte ad acquisire «osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente»<sup>55</sup>. I soggetti consultabili comprendono le assemblee rappresentative degli enti locali, singoli enti locali, comunità di cittadini e di residenti, enti e organismi pubblici e privati, associazioni di categoria ed esperti<sup>56</sup>. Così anche il Regolamento del Consiglio regionale delle Marche, il cui art. 97.1 prevede la partecipazione all'attività delle commissioni di cittadini e loro associazioni riguardo a «proposte di legge, di regolamento o di atto amministrativo assegnate al loro esame o comunque su questioni di particolare interesse sulle quali debbano svolgere un'attività istruttoria»<sup>57</sup>. Rilevante è l'ampiezza dell'elenco dei soggetti consultabili: rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità, rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, personale dell'amministrazione regionale, di enti, agenzie, aziende dipendenti o vigilati, di

---

partecipazione dei cittadini e della collettività regionale all'attività istituzionale, al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi politico-programmatici».

<sup>54</sup> Art. 42.3 Regolamento del Consiglio regionale Veneto «(Modalità di consultazione delle Commissioni assembleari.) 3. Enti, organismi e associazioni possono far pervenire osservazioni, proposte e richieste di essere ascoltati su temi attinenti alle competenze della Regione, che sono esaminate dalle relative commissioni». L'art. 43 prevede la facoltà per le commissioni di svolgere udienze conoscitive e l'art. 44 inserisce la possibilità di audizioni di rappresentanti di enti, associazioni o persone competenti in riferimento alla materia trattata.

<sup>55</sup> Art. 52.1 Regolamento Consiglio regionale Toscana «(Consultazioni) 1. Le commissioni, al fine di promuovere, secondo i principi dell'articolo 3 dello Statuto, la più ampia partecipazione dei soggetti interessati alla fase istruttoria di atti normativi e di programmazione, possono effettuare e consultazioni finalizzate ad acquisire osservazioni e proposte sugli atti assegnati per l'espressione del parere referente».

<sup>56</sup> Art. 52.1 Regolamento Consiglio regionale Toscana «2. Alle consultazioni possono essere invitati le associazioni rappresentative degli enti locali e alcuni o singoli enti locali per acquisire osservazioni e proposte su atti di loro specifico interesse per i quali non è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali, nonché comunità di cittadini e di residenti, enti e organismi pubblici e privati, associazioni di categoria ed esperti».

<sup>57</sup> Art. 97.1 Regolamento Consiglio regionale Marche «(Consultazione e partecipazione all'attività delle Commissioni) 1. Le Commissioni favoriscono la partecipazione dei cittadini e delle loro associazioni in relazione alle proposte di legge, di regolamento o di atto amministrativo assegnate al loro esame o comunque su questioni di particolare interesse sulle quali debbano svolgere un'attività istruttoria».

società partecipate dalla Regione o di altre amministrazioni,<sup>58</sup> soggetti che possono anche, di loro iniziativa, fornire alle commissioni consiliari informazioni, documenti, pareri, osservazioni e proposte o chiedere di essere convocati per una audizione.

Una partecipazione espressa alla fase istruttoria dell'esame dei progetti di legge nelle commissioni consiliari si legge ancora nel Regolamento del Consiglio regionale della Liguria, in riferimento ad organismi territoriali, economici, sociali<sup>59</sup>; nel Regolamento del Consiglio regionale del Lazio, per l'esame preventivo delle proposte assegnate, riguardo ai rappresentanti degli enti locali, dei sindacati dei lavoratori, degli organismi sociali, dei dirigenti responsabili di enti strumentali, di aziende dipendenti dalla Regione, dei dirigenti dei dipartimenti della Regione, con la previsione che i relativi pareri, osservazioni e proposte siano trasmessi dalle commissioni all'assemblea, insieme a quelli delle commissioni<sup>60</sup>; e nel Regolamento del Consiglio regionale della Basilicata, per progetti di legge o di regolamento o atti amministrativi in riferimento alle «rappresentanze della società civile»<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> Art. 97.2 e 3 Regolamento Consiglio regionale Marche «2. A tale scopo possono procedere ad audizioni di: rappresentanze di associazioni o organizzazioni operanti nei diversi settori della comunità, rappresentanti di enti pubblici e privati, di associazioni rappresentative degli enti locali, di singoli enti locali, cittadini, organizzazioni sindacali, personale dell'amministrazione regionale, di enti, agenzie, aziende dipendenti o vigilati, di società partecipate dalla Regione o di altre amministrazioni. 3. I soggetti di cui al comma 2 possono far pervenire in ogni momento alle Commissioni informazioni, documenti, pareri, osservazioni, proposte su temi attinenti alle loro competenze, che sono dalle stesse esaminate, ovvero chiedere di essere convocati in audizione».

<sup>59</sup> Art. 87.1 Regolamento Consiglio regionale Liguria «(Consultazioni) 1. Nell'esame di progetti di legge o degli altri provvedimenti ovvero nella predisposizione delle relazioni di cui all'articolo 92 può avere luogo una fase istruttoria, attraverso consultazioni da parte delle Commissioni dirette a conoscere le posizioni degli organismi territoriali, economici, sociali. Sulle consultazioni decide la Commissione a maggioranza dei presenti; vengono, invece, senz'altro effettuate a seguito di richiesta motivata, in relazione all'argomento in esame, da parte di un numero di Commissari in grado di esprimere un terzo dei Consiglieri regionali».

<sup>60</sup> Art. 60. Regolamento Consiglio regionale Lazio «(Audizioni in Commissione consiliare) 1. Le Commissioni consiliari, per l'esame preventivo delle proposte ad esse assegnate, possono avvalersi della consultazione o partecipazione dei rappresentanti degli enti locali, dei sindacati dei lavoratori, degli organismi sociali che possono avervi interesse, dei dirigenti responsabili di enti strumentali, di aziende dipendenti dalla Regione, dei dirigenti dei dipartimenti della Regione»; 2. Ciascun consigliere, per l'esame preventivo delle proposte assegnate e in relazione a fatti ed eventi di particolare rilevanza, può chiedere all'Ufficio di Presidenza della Commissione consiliare competente di cui fa parte l'audizione dei soggetti di cui al comma 1»; 4. La Commissione consiliare formula i propri pareri, le proprie osservazioni e proposte conclusive e le rimette all'Aula insieme ai pareri, alle proposte ed alle osservazioni formulate dai soggetti di cui ai commi 1 e 2 che hanno partecipato alle audizioni».

<sup>61</sup> Art. 29.1 Regolamento Consiglio regionale Basilicata «(Consultazione per le Commissioni) 1. Le Commissioni consiliari, in relazione ai singoli progetti di legge o di regolamento o ad atti amministrativi in esame, stabiliscono i modi ed i tempi della consultazione delle rappresentanze della società civile, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio».

In termini più generali si esprime il Regolamento del Consiglio regionale dell'Abruzzo, prevedendo la possibilità che delegazioni di organi di associazioni sindacali o di categoria o rappresentanze di enti o persone giuridiche possano chiedere al presidente del Consiglio regionale di essere sentite «su materie di competenza del Consiglio»<sup>62</sup>; quello della Campania, che si limita a disporre la promozione di idonee forme di consultazione «come strumento di miglioramento della qualità normativa»<sup>63</sup>; quello della Puglia, che sottopone ad un'apposita richiesta al presidente del Consiglio regionale la possibilità per la commissione di ascoltare i rappresentanti delle province e dei comuni, insieme ad organi e associazioni a carattere regionale esterni al Consiglio o singoli esperti della materia trattata<sup>64</sup>; e, infine, quello della Calabria, che parla di audizione eseguite dalle commissioni, anche «in considerazione le richieste di consultazione avanzate dagli Enti locali e dalla diverse articolazioni della società civile»<sup>65</sup>.

Da questa indagine sugli Statuti e sui Regolamenti dei Consigli regionali è possibile, in sostanza, ricavare la grande centralità degli istituti di partecipazione ai processi di decisione, e al procedimento legislativo in particolare, all'interno del nuovo impianto dell'autonomia regionale, disegnato dalla riforma costituzionale del 2001. Un impianto che trova i propri elementi strutturali nel coinvolgimento delle comunità locali, quali enti esponenziali e rappresentativi dei relativi interessi, nella valorizzazione del loro apporto ai diversi livelli di governo, sulla base del principio di sussidiarietà. Questa prospettiva, seppur limitata all'ingresso di interessi professionali e tecnici, era già stata colta dal legislatore statutario siciliano, che, per primo, ha aperto il procedimento di formazione della legge

---

<sup>62</sup> Art. 148.1 Regolamento Consiglio regionale Abruzzo «(Delle delegazioni) 1. Le delegazioni che siano espressione di organi di associazioni sindacali o di categoria o, comunque, rappresentanze di Enti o persone giuridiche, possono rivolgere richiesta al Presidente per essere sentite su materie di competenza del Consiglio». È lo Statuto (art. 23.3), diversamente, a stabilire che le commissioni possono disporre l'audizione di rappresentanti di enti locali, di organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, professionali o di altre formazioni sociali.

<sup>63</sup> Art. 88. Regolamento Consiglio regionale Campania «(Consultazioni) 1. La Regione Campania promuove idonee forme di consultazione come strumento di miglioramento della qualità normativa, secondo i principi di partecipazione sanciti nello Statuto».

<sup>64</sup> Art. 24 Regolamento Consiglio regionale Puglia «(Richiesta o proposta di ascolto) Ove una Commissione deliberi di ascoltare, per le materie di sua competenza, i rappresentanti delle Province e dei Comuni della Regione od organi e associazioni a carattere regionale estranei al Consiglio o singoli esperti sulla materia, ne deve fare richiesta al Presidente del Consiglio. Analoga richiesta può essere fatta dalla Giunta. Il Presidente del Consiglio, sentita la Giunta, ha, a sua volta, facoltà di proporre alla Commissione di ascoltare, su materie di loro competenza i rappresentanti delle Province e dei Comuni della Regione o di organi di associazioni a carattere regionale estranei al Consiglio che ne abbiano fatto richiesta allo stesso Presidente del Consiglio. In tal caso, la Commissione interessata delibera sulla proposta del Presidente del Consiglio».

<sup>65</sup> Art. 117.2 Regolamento Consiglio regionale Calabria «(Consultazioni) 2. Le Commissioni prendono altresì in considerazione le richieste di consultazione avanzate dagli Enti locali e dalla diverse articolazioni della società civile».

alle istanze partecipative, anticipando il percorso che il revisore costituzionale avrebbe seguito più di cinquanta anni dopo.

5. *L'intervento del giudice costituzionale sul profilo della partecipazione al procedimento di formazione della legge*

L'attenzione al profilo della partecipazione di istanze e interessi ai procedimenti di decisione è emersa anche nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, si considerano di rilievo due pronunce: la sentenza n. 379 del 2004 e la sentenza n. 235 del 2018.

5.1. *La sentenza n. 379 del 2004*

Nella prima decisione oggetto del controllo della Corte Costituzionale era lo Statuto della Regione Emilia Romagna, approvato nel 2004. Diversi erano i profili censurati<sup>66</sup>, relativi al riconoscimento del diritto di voto agli immigrati residenti e più in generale ai diritti di partecipazione per tutti i residenti nel territorio regionale (art. 2.1 f) e art. 15.1 delibera statutaria); all'attribuzione alla regione, nelle materie di propria competenza, del potere di dare esecuzione agli accordi internazionali stipulati dallo Stato (art. 13.1 a) delibera statutaria); ancora alla previsione di una istruttoria «in forma di contraddittorio pubblico» (art. 17 delibera statutaria); al diritto di partecipazione al procedimento legislativo per tutte le associazioni che lo richiedessero (art. 19 delibera statutaria); all'affidamento di funzioni agli enti locali, sulla base dell'art. 118 Cost. (art. 24.4 delibera statutaria); all'individuazione delle funzioni della città metropolitana di Bologna (art. 26.3 delibera statutaria); al potere dell'Assemblea di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente della regione (art. 28.2 delibera statutaria); alla introduzione di un regime di incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere regionale (art. 45.2 delibera statutaria); all'attribuzione alla giunta del potere di disciplinare l'esecuzione dei regolamenti comunitari «nei limiti stabiliti dalla legge regionale» (art. 49.2 delibera statutaria) e, infine, all'assegnazione alla regione del potere di regolamentari il rapporto di lavoro del personale regionale (art. 62.3 delibera statutaria)<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Si trattava degli articoli 2, comma 1, lettera f); 15, comma 1; 13, comma 1, lettera a); 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45, comma 2; 49, comma 2; 62, comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1 luglio 2004, ed in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004, per violazione degli articoli 1; 3; 48; 49; 97; 114; 123; 117, secondo comma, lettere a), f), l), p); 117, terzo comma; 117, quinto comma, anche in relazione all'art. 6, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3); 118, primo e secondo comma; 121, secondo comma; 122, primo comma; 123; 126; 138 della Costituzione, Cons. dir. 1.

<sup>67</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 1.

In riferimento all'aspetto della partecipazione, le disposizioni di interesse dello Statuto emiliano sono l'art. 17 e l'art. 19.

L'art. 17 stabilisce la possibilità di svolgere un'istruttoria pubblica in vista dell'approvazione del provvedimento finale nei procedimenti volti alla formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale. Il Governo sosteneva che tale integrazione della procedura producesse una violazione dei «canoni di buona amministrazione», per gli atti amministrativi, e della «riserva del potere legislativo» del Consiglio regionale, per gli atti legislativi.

A riguardo, la Corte chiarisce che l'inserimento della fase istruttoria designata dalla Statuto costituisce esempio di «istituti già sperimentati e funzionanti, anche il alcune democrazie contemporanee»<sup>68</sup>, istituti che, lungi dall'*espropriare* gli organi legislativi del loro potere o dall'*ostacolare* o *ritardare* l'attività degli organi della pubblica amministrazione, hanno l'obiettivo di «migliorare» e «rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»<sup>69</sup>. La partecipazione di questi soggetti si pone, quindi, nelle parole della Corte, come strumento di trasparenza dei procedimenti di decisione e come garanzia di maggiore efficienza. Ciò trova conferma nel fatto che la stessa disposizione dello Statuto mira ad assicurare questo effetto, affidando al legislatore regionale la disciplina delle «modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento»<sup>70</sup>. In sostanza, la dimensione plurale della società democratica sembra richiedere che i processi di decisione, per essere aderenti alle esigenze e ai bisogni che essa esprime, siano arricchiti dell'apporto di soggetti e organismi ulteriori rispetto ai titolari della rappresentanza politica, senza che ciò possa in alcun modo compromettere il ruolo centrale che i partiti posseggono. La loro centralità nel percorso della decisione politica, riconosciuta dall'art. 49 Cost., non solo non viene messa in discussione dalla disposizione statutaria emiliana, ma può ricevere beneficio dalla consultazione di «soggetti sociali ed economici su alcuni oggetti di cui siano particolarmente esperti»<sup>71</sup>. Nessun danno, dunque, per la «riserva di potere legislativo del Consiglio regionale o per il principio di buona amministrazione per gli atti amministrativi», che, secondo la Corte, sono garantiti dalla previsione di un'apposita legge regionale, cui viene affidata, come detto, la disciplina delle «modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento» e la definizione di precisi tempi del suo svolgimento e della sua conclusione<sup>72</sup>. La Corte chiarisce anche che non vi è divieto per il legislatore

---

<sup>68</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 5.

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> *Ibidem.*

<sup>71</sup> *Ibidem.*

<sup>72</sup> *Ibidem.*

statutario di prevedere una motivazione del provvedimento adottato in relazione allo svolgimento dell'istruttoria e ai suoi atti; e ciò perché da un lato la legge n. 241 del 1990, invocata dal Governo ricorrente, all'art. 3.2 «non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi»; e dall'altro lato la previsione della motivazione di atti sia legislativi che amministrativi generali è «da regola nell'ordinamento comunitario», alla quale la Regione Emilia Romagna ha deciso di adeguarsi<sup>73</sup>.

Questo passaggio, relativo alla motivazione degli atti di natura normativa, può richiamare la fondamentale funzione che la motivazione svolge in un contesto democratico: rendere, infatti, conoscibili i presupposti e le ragioni della decisione politica accresce il legame tra l'istituzione politica e la società, rafforza la legittimazione delle sue deliberazioni e può contribuire a ridurre quel distacco sempre più profondo tra i cittadini e la politica.

In riferimento all'art. 19, le censure mosse dal Governo investivano le modalità di consultazione, da parte degli organi consiliari, di «soggetti associativi», portatori di interessi generali, i quali avessero fatto esplicita richiesta di partecipare a «fasi preliminari del procedimento legislativo» e alla «definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali»<sup>74</sup>. In particolare, una tale previsione secondo il Governo si poneva in contrasto con l'autonomia del Consiglio regionale, sancita dall'art. 121 Cost.; con il principio di coerenza, riconducibile all'art. 3 Cost., poiché questa forma partecipativa risultava non congruente con l'impianto rappresentativo del sistema delineato dallo Statuto regionale; e, infine, con le modalità di esercizio della sovranità popolare, che vedono i partiti politici quali essenziali canali della partecipazione e primi e unici attori nel funzionamento delle assemblee legislative<sup>75</sup>.

Anche in questo caso la Corte ritiene infondate le doglianze del Governo ed afferma, diversamente, che i «rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile» appartengono da tempo all'esperienza regionale italiana. La disposizione censurata dà una forma definita e «trasparente» a questa variegata gamma di relazioni, con il chiaro obiettivo di renderle stabili ed utili alla definizione dell'atto legislativo. In alcun modo ciò può ledere l'autonomia degli organi rappresentativi, né tantomeno il ruolo delle formazioni politiche che in queste operano<sup>76</sup>.

Lo scopo della disposizione statutaria, per la Corte, è solo quello di definire i percorsi procedurali attraverso i quali gli organi consiliari possono avvalersi dell'apporto di «organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale»; un apporto che appare importante nel processo di decisione e

---

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> *Ibidem.*

<sup>75</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 1.

<sup>76</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, Cons. dir. 6.



che va assicurato «in termini più sostanziali che nel passato»<sup>77</sup>. Le modalità previste dalla disposizione statutaria, la formazione di un apposito albo e la definizione di un «protocollo di consultazione», costituiscono poi garanzia sufficiente che la «funzionalità delle istituzioni regionali» non risulterà compromessa e che la consultazione verrà modulata nel rispetto della loro piena efficienza.

Si ricava, dunque, come il giudice costituzionale intenda valorizzare profondamente l'importanza della dimensione partecipativa, che appare di particolare rilievo a livello regionale, quel livello che nel 2001 aveva ricevuto un forte rilancio con la riforma del titolo V della Costituzione e che nel 2004, anno della sentenza n. 379, cercava di consolidarsi attraverso la stagione dei nuovi statuti regionali. In questo contesto, la dimensione partecipativa sembra configurarsi come fattezze della nuova identità dell'autonomia regionale, modellata sul rafforzamento del legame tra l'ente regione e la sua comunità politica e sulla formalizzazione di canali di consultazione e partecipazione che rendano viva questa autonomia e la mantengano vitale nel tempo. Questo legame, inoltre, non sostituisce ma si affianca a quello, più risalente e *ordinario*, dato dalla rappresentanza politica affidata ai partiti, legame che, anzi, può ricevere dall'apporto partecipativo rinnovato vigore.

## 5.2. *La sentenza n. 235 del 2018*

La decisione n. 235 del 2018<sup>78</sup> trae origine dall'impugnazione, da parte del Governo, dell'art. 7.2, 5 e 12 della legge della Regione Puglia n. 28 del 2017<sup>79</sup>, nella parte in cui estendeva lo svolgimento del dibattito pubblico, per opere, progetti o interventi di particolare impatto per la comunità regionale, anche alle opere di rilievo nazionale<sup>80</sup>.

Va premesso che l'istituto del dibattito pubblico<sup>81</sup> ha assunto, in tempi recenti, una crescente centralità nell'ordinamento italiano. È stata la Regione Toscana la prima a dotarsi di un'apposita legge a riguardo, la l. r. n. 69 del 2007<sup>82</sup>,

---

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235.

<sup>79</sup> L. r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28 «Legge sulla partecipazione».

<sup>80</sup> Le opere interessate riguardavano l'ambito ambientale, paesaggistico, sociale, territoriale, culturale ed economico, Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 1.

<sup>81</sup> Sul complesso tema del dibattito pubblico si richiamano, tra gli altri, A. AVERARDI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici - L'incerto ingresso del dibattito pubblico in Italia*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2016, 536 ss., C.E. GALLO, *Il dibattito pubblico nel codice degli appalti: realtà e prospettive*, in *Autonomie locali, democrazia deliberativa e partecipativa, sussidiarietà*, a cura di R. BALDUZZI, R. LOMBARDI, Pisa, 2018, 125 ss., A. PIZZOROLI, *L'istituto del "dibattito pubblico" sulle grandi opere*, in *Rass. parl.*, 2018, 455 ss.

<sup>82</sup> L. r. Toscana 27 dicembre 2007, n. 69 «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

poi sostituita dalla l. r. n. 6 del 2013<sup>83</sup> «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

A questo primo intervento normativo ha fatto seguito la l. r. Emilia Romagna n. 3 del 2010<sup>84</sup>, che è stata abrogata dalla successiva l. r. n. 15 del 2018 «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche»<sup>85</sup>, la l. r. Marche n. 31 del 2020 «Disposizioni in materia di partecipazione all'elaborazione e alla valutazione delle politiche pubbliche»<sup>86</sup> e la l. r. Puglia n. 28 del 2017 «Legge sulla partecipazione»<sup>87</sup>. Va anche aggiunto che previsioni relativi agli istituti di partecipazione in generale si ritrovano negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, ad eccezione di Lazio e Molise, come già evidenziato.

A livello nazionale l'istituto del dibattito pubblico ha trovato ingresso nell'ordinamento con il Dlgs 18/4/2016, n. 50 «Codice dei contratti pubblici»<sup>88</sup>

---

<sup>83</sup> L. r. Toscana 2 agosto 2013, n. 46 «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali». La legge del 2007 era stata configurata come “legge a tempo”, nel senso che prevedeva la propria abrogazione al 31 dicembre 2012, termine poi prorogato al 31 marzo 2013 dalla l. r. n. 72 del 2021. In sostanza, il Consiglio regionale, entro la data indicata, avrebbe dovuto compiere una valutazione del funzionamento e della diffusione delle procedure di partecipazione previste, verificando la possibilità di eventuali modifiche volte a migliorarle. Ciò è avvenuto con la legge n. 46 del 2013, si veda V. DE SANTIS, *La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione*, in *Osservatorio Aic*, 10, 2013

<sup>84</sup> L. r. Emilia Romagna 9 febbraio 2010, n. 3 «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

<sup>85</sup> L. r. Emilia Romagna 22 ottobre 2018, n. 15.

<sup>86</sup> L. r. Marche 23 luglio 2020, n. 21.

<sup>87</sup> L. r. Puglia 13 luglio 2017, n. 28. Per un'analisi delle legislazione regionale in materia di dibattito pubblico si veda P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3, 2020, 679 ss., spec. 682 ss., che evidenzia come anche in altre regioni vi siano leggi che richiamano istituti di partecipazione, come la l. r. Umbria n. 14 del 2018, la l. Prov. Aut. Trento n. 3 del 2006 e la l. Prov. Auto. Bolzano n. 22 del 2018, 684.

<sup>88</sup> Art. 22, Dlgs n. 50 del 2016 «(Trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi e dibattito pubblico) 1. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblicano, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori. 2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente codice, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro per i beni e le attività culturali, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, in relazione ai nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del medesimo decreto, sono fissati i criteri per l'individuazione delle opere di cui al comma 1, distinte per tipologia e soglie dimensionali, per le quali è obbligatorio il ricorso alla procedura di dibattito pubblico, e sono altresì definiti le modalità di svolgimento e il termine di

e con il successivo Dpcm di attuazione 10/5/2018, n. 78 «Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico»<sup>89</sup>.

In riferimento alla l. r. Puglia del 2018, la previsione dell'art. 7, secondo il Governo ricorrente, era in contrasto con l'art. 117.2 m) Cost., poiché l'intervento regionale nella realizzazione di opere pubbliche era suscettibile di incidere sui livelli essenziali delle prestazioni minime concernenti i diritti civili e sociali, affidati alla potestà esclusiva dello Stato; era in contrasto con l'art. 117.3 Cost., riguardo ai principi stabiliti dalla legge statale (l. 23/8/2004, n. 239 «Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia»), in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; con l'art. 118 Cost., perché interferiva con la disciplina del procedimento di dibattito pubblico per opere di competenza statale; e con l'art. 97.1 Cost., per l'aggravio che lo svolgimento del dibattito pubblico regionale avrebbe arrecato al buon andamento della pubblica amministrazione<sup>90</sup>.

La Corte ritiene fondate le censure sollevate riguardo all'art. 7.2 e 5 della legge regionale<sup>91</sup>, riconoscendo che la disciplina introdotta era effettivamente riferita, per «la sua ampiezza e genericità»<sup>92</sup> non solo alle opere regionali ma anche a quelle di rilievo nazionale e ne era prova l'elencazione esplicita al comma 5 di quelle su cui la regione doveva esprimersi<sup>93</sup>.

Tuttavia, anche in questo caso, si può cogliere nelle parole della Corte la volontà di valorizzare la partecipazione ai procedimenti di decisione, nella forma

---

conclusione della medesima procedura. Con il medesimo decreto sono altresì stabilite le modalità di monitoraggio sull'applicazione dell'istituto del dibattito pubblico. A tal fine è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. Per la partecipazione alle attività della commissione non sono dovuti compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati. 3. L'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico indice e cura lo svolgimento della procedura esclusivamente sulla base delle modalità individuate dal decreto di cui al comma 2. 4. Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discusse in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico».

<sup>89</sup> Il primo caso di applicazione dell'istituto del dibattito pubblico per le opere del PNRR è stata la realizzazione della circonvallazione ferroviaria di Trento (prevista dall'art. 44 del DL 31/5/2021 n. 77, «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure»), la cui procedura si è chiusa nel febbraio 2022.

<sup>90</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 1.

<sup>91</sup> Non fondata è, invece, la censura relativa all'art. 7.12, Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 9

<sup>92</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 2.

<sup>93</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 4, 5, 8.

del dibattito pubblico, poiché questa da «garanzia che vengano adeguatamente in rilievo le esigenze e i problemi dei territori incisi dall'opera, atteso che le posizioni emergenti a livello locale, facenti capo a soggetti pubblici e privati, possono e debbono trovare spazio nel dibattito pubblico statale» un dibattito che viene configurato come «fisiologicamente teso a consentire di convogliare in tale sede contributi, confronti e conflitti con cittadini, associazioni ed istituzioni di ogni livello»<sup>94</sup>.

Questo aspetto viene, poi, ulteriormente sviluppato dal giudice costituzionale, nel considerare il dibattito pubblico come «strumento essenziale di coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione di grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto»<sup>95</sup>. Uno strumento che la Corte qualifica come «fondamentale tappa nel cammino della cultura della partecipazione»; e che ritiene «prezioso» nella dinamica della «democrazia partecipativa», poiché mira ad *alimentare* il dialogo tra interessi diversi, in modo da aprire alla possibilità di altre, eventuali «soluzioni progettuali più soddisfacenti» e in modo da comporre in via preventiva i *potenziali conflitti* che potrebbero sorgere, rendendo i provvedimenti inefficaci e inattuati<sup>96</sup>.

Anche riguardo al dibattito pubblico, dunque, si ricava la conferma dell'importanza della partecipazione degli interessi, il cui coinvolgimento diventa necessario per rendere virtuoso il procedimento di decisione e per assicurare concreta attuazione agli atti che ne sono esito.

## 6. *Considerazioni conclusive*

L'esigenza di garantire la dimensione partecipativa nei processi di decisione pubblica, come si è visto nelle pagine precedenti, ha trovato spazio a livello regionale, pur se con accenti diversi, negli Statuti ordinari e nei Regolamenti dei Consigli regionali; minore è stata l'attenzione nel caso degli Statuti speciali, con l'unica eccezione dello Statuto siciliano, riguardo al procedimento legislativo. A livello statale, come visto, nulla si riscontra nei regolamenti delle Camere e solo di recente è stata introdotta una disciplina generale del dibattito pubblico nel Codice dei contratti pubblici del 2016.

Appare evidente che modellare il procedimento di formazione della legge

---

<sup>94</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 4.

<sup>95</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 6.1. Qui la Corte riprende la definizione contenuta nel parere del Consiglio di Stato espresso sullo schema del Dlgs n. 450 del 2016.

<sup>96</sup> Corte Costituzionale, sentenza 14 dicembre 2018, n. 235, Cons. dir. 6.1.

anche sul coinvolgimento dei soggetti portatori di interessi generali e diffusi<sup>97</sup> significa aprire il momento di costruzione della decisione politica alla collettività, ben oltre i confini dell'istituto del dibattito pubblico, limitato, per sua natura, alle opere pubbliche, e anche oltre il ruolo consolidato dei partiti politici, per lungo tempo considerati terminali unici di quegli interessi.

In questa prospettiva, le previsioni dell'art. 12.3 dello Statuto siciliano, come già ricordato, può essere ricollegata alla dimensione più ampia della partecipazione, come tracciata dall'art. 3.2 della Costituzione repubblicana, che si attua nell'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il senso di questa formulazione<sup>98</sup> è stato esplicitato, in prevalenza, riconducendo la partecipazione politica al solo canale dei partiti, ovvero immaginando che il principio di partecipazione politica dell'art. 3.2 trovasse la sua unica o prevalente forma nell'associazione partitica, oggetto, come è noto, di un'apposita previsione costituzionale, l'art. 49<sup>99</sup>.

Ma proprio la crisi, ormai risalente, dei partiti politici e la loro difficoltà di farsi reali portatori della complessità e della varietà delle istanze della società contemporanea<sup>100</sup>, interroga e richiede di individuare percorsi di partecipazione politica diversi e più efficaci, che siano in grado di recuperare lo scollamento tra formazioni politiche e collettività, scollamento che si riflette sul rapporto tra Istituzioni e cittadini. Si fa, dunque, strada l'esigenza di riempire di un significato nuovo la partecipazione politica, liberandola dalla «incorporazione nei partiti»<sup>101</sup> e restituendole una natura autonoma.

Una nuova declinazione della partecipazione politica si affianca, così, ad altri

---

<sup>97</sup> Su questo profilo si veda U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, Relazione generale al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive», Firenze, 2-3 aprile 2009, che ritiene vi siano «significativi incroci» tra partecipazione e sussidiarietà (9), riconoscendo nell'art. 118 Cost. un principio di natura generale, che *adombra* «la partecipazione, come ulteriore principio che vincola tutte le istituzioni e coinvolge soprattutto i cittadini singoli», 9.

<sup>98</sup> Si veda A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 11, che evidenzia come i giuristi si siano lasciati (più) attrarre dall'eguaglianza sostanziale, *riducendo* «la partecipazione (...) a un riflesso automatico o a un corollario di quest'ultima».

<sup>99</sup> Ancora A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 11, ricorda che tale conclusione fu oggetto di un concorde orientamento in sede di Assemblea Costituente, che prospettò un *legame indissolubile* tra democrazia e partiti, insieme all'impossibilità di assicurare la partecipazione politica «se non per il tramite dei partiti medesimi». Riguardo ai lavori dell'Assemblea Costituente, P. MEZZANOTTE, *Principio democratico e partecipazione alla decisione pubblica*, in *federalismi.it*, 32, 2020, 138 ss., ricorda come nel progetto di Costituzione della Commissione dei Settantacinque la formulazione ora collocata nella parte finale del comma 2 dell'art. 3 «la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», era, invece, inserita nell'art. 1, dopo l'affermazione della carattere democratico della Repubblica, 143.

<sup>100</sup> A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 11, parla di partiti «divenuti organi di deformazione più che di ricezione delle richieste sociali».

<sup>101</sup> A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 12.

strumenti, quali il potenziamento degli istituti di democrazia diretta o la ricerca di formule di democrazia diverse e sussidiarie rispetto a quella rappresentativa, come la democrazia deliberativa e quella partecipativa<sup>102</sup>, che possano colmarne le mancanze e provare a rimediarne i difetti<sup>103</sup>.

Sotto questo aspetto, se i partiti non sono più in grado di assorbire tutte le domande che provengono dalla complessità sociale, la decisione politica, assunta sulla base di ciò che essi esprimono può vedere intaccata la sua legittimazione, proprio perché difetta sotto il profilo dell'inclusività e della completezza<sup>104</sup>. Diviene, allora, necessario *compensare* questa incompletezza, configurando modalità di accesso degli interessi rimasti esclusi.

Qui, l'ingresso delle istanze, nel processo di formazione della decisione, nelle tipologie prospettate ad esempio dall'art. 12.3 dello Statuto siciliano, può contribuire a rendere la prima più rispondente e più vicina alla comunità e, per questo, più accettata e legittimata. E la scelta partecipativa può, in definitiva, rappresentare una via per realizzare una «democratizzazione» della stessa democrazia<sup>105</sup>, per rafforzarne principi e fondamenti e per difenderla dalle sempre più diffuse derive autoritarie di questo tempo così difficile ed incerto.

---

<sup>102</sup> Ancora A. SAVIGNANO, *Partecipazione politica*, cit., 13, riscontra il positivo inserimento negli statuti delle regioni ordinarie di disposizioni volte a garantire la partecipazione di una pluralità di soggetti alla determinazione della politica regionale. Se, invece, si tratta di confermare la centralità dei partiti nella gestione della partecipazione politica, l'A. ritiene necessario incidere sulla loro organizzazione interna e sul metodo democratico che dovrebbe connotarla, 13.

<sup>103</sup> P. MEZZANOTTE, *Principio democratico*, cit., 149 ritiene che «l'emersione degli interessi meno visibili o meno forti sarebbe in grado di compensare quel distanziamento tra istituzioni e realtà sociale che accompagna le difficoltà del sistema rappresentativo».

<sup>104</sup> P. MEZZANOTTE, *Principio democratico*, 141 ss., spec. 144 parla di *sfrangiamento* della sovranità, in «modalità espressive differenziate».

<sup>105</sup> U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, cit., 3, si veda anche U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista AIC*, 1, 2011 e A. Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, Relazione introduttiva alle giornate di studio su «Le regole della partecipazione. Cultura giuridica e dinamiche istituzionali dei processi partecipativi», Perugia, 11-12 marzo 2010.

### **Abstract**

La partecipazione degli interessi ai processi di decisione politica e al procedimento di formazione della legge rappresenta un importante strumento per rendere la decisione efficace e rispettata. Istituti partecipativi sono previsti in forme diverse dai regolamenti dei Consigli regionali. Diversamente per la Sicilia vi è un'apposita previsione inserita nello Statuto, l'art. 12.3, che prevede che «I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali». L'importanza dell'apporto di soggetti che esprimono gli interessi della comunità è stata anche oggetto di pronunce della Corte Costituzionale in due decisioni del 2004 e del 2018, che ne hanno evidenziato il valore per una società democratica.

#### The participation of interests and requests in the legislative procedure in the Statute of the Region of Sicily

The participation of interests in the political decision-making process and in the law-making process is an important tool for making the decision effective and respected. Participatory institutions are provided for in forms other than the regulations of the Regional Councils. Unlike for Sicily, there is a special provision included in the Statute, Art. 12.3, which provides that «Draft laws are drawn up by the Commissions of the Regional Assembly with the participation of representatives of professional interests and regional technical bodies». The importance of the contribution of subjects expressing the interests of the community was also the subject of rulings by the Constitutional Court in two decisions of 2004 and 2018, which highlighted its value for a democratic society.