Lo Statuto dell'Emilia-Romagna
Principi e partecipazione

di Massimo Carli

Sommario
1. *L'*iter *dello Statuto.* – **2.** *I principi nello Statuto in vigore, nella bozza degli esperti e nel nuovo Statuto.* – **3.** *I principi statutari: prime considerazioni.* – **4.** *Il voto agli immigrati.* – **5.** *La partecipazione nello Statuto in vigore: conferme e novità.* – **6**. *Qualche valutazione e proposta.*

1. *L'*iter *dello Statuto*

Capita, più volte, quando si leggono i lavori preparatori dello Statuto dell'Emilia-Romagna, di trovare affermazioni autocelebrative sulla bontà del metodo seguito, che, sinteticamente, è stato il seguente.

La Commissione incaricata della redazione della proposta di Statuto è stata istituita nel settembre del 2001, con presidenza a rotazione: dopo l'approvazione parlamentare di quella che diventerà la legge n. 3 del 2001, dunque, ma prima del referendum confermativo-oppositivo e quasi due anni dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1. La Commissione, prima di procedere alla redazione del nuovo Statuto, ha deciso di dedicare il primo periodo del suo lavoro all'approfondimento delle tematiche principali del nuovo Statuto, sfociato nell'approvazione unanime di un documento di lavoro (26 marzo 2002) sul quale è stata fatta una prima consultazione del sistema delle autonomie locali e di vari soggetti sociali.

Cinque esperti, tenendo conto della successiva discussione svoltasi in Commissione, hanno redatto una bozza "aperta" di articolato che, come si legge nella relazione del Presidente della

Commissione al Consiglio, non aveva una paternità politica e non era identificabile come un progetto di legge. Su tale proposta sono state tenute tre udienze conoscitive a livello regionale (25 febbraio, 3 e 11 marzo 2003), precedute da un dibattito in Consiglio regionale (11 e 12 febbraio 2003).

La Commissione ha licenziato il testo del nuovo Statuto il 16 aprile del 2004 (completamente riscritto rispetto alla proposta degli esperti, secondo la citata relazione), ma ha continuato a convocarsi fino al 25 maggio successivo per affinare il testo licenziato con emendamenti da presentare in aula. La prima lettura consiliare è avvenuta il 1° luglio 2004 e la seconda il 14 settembre. Il Consiglio dei ministri ha impugnato lo Statuto l'8 ottobre lamentando nove violazioni dell'armonia con la Costituzione, di cui due riguardano, come vedremo, i principi e la partecipazione, su cui la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 379 del 2004, dichiarando incostituzionale solo un periodo di un comma (art. 45, c. 2, terzo periodo).

La necessità di modificare lo Statuto deriva dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e, se è ragionevole il rinvio del relativo procedimento a dopo le elezioni regionali dell'aprile 2000, non altrettanto può dirsi della stasi di oltre un anno, e cioè fino a dopo le elezioni politiche del 2001, per la nomina della Commissione consiliare incaricata della redazione del nuovo Statuto.

Anche i tre anni per arrivare in porto, dal settembre 2001 al settembre 2004, sono difficili da comprendere, rispetto ai pochi mesi degli anni Settanta. In altra sede mi è sembrato di poter osservare che l'interesse preminente dei consiglieri regionali, in Emilia come altrove, ha riguardato la forma di governo (e il numero dei componenti dell'assemblea legislativa regionale) e fino all'ultimo i Consigli regionali hanno cercato di non fare propria la regola del *simul…simul*, tentando o di farla attenuare in sede parlamentare o di liberarsene, senza sostanzialmente rinunciare all'elezione diretta, prevedendo che il corpo elettorale "designi" il Presidente della Giunta poi nominato dal Consiglio. E solo quando, come è stato già rilevato (Bin), la Corte ha stretto le maglie delle soluzioni possibili, i Consigli regionali si so-

no decisi ad approvare i nuovi statuti, in tempi però che, a seguito dei ricorsi governativi, mettono a rischio la loro entrata in vigore in questa legislatura.

L'autocelebrazione, quindi, non può riferirsi ai tempi. Nel nuovo Statuto, nella parte dedicata ai principi, si parla di sistema delle autonomie locali e di loro concorso all'attività legislativa (art. 8): ma, se non ci sono lacune nella documentazione esaminata, gli enti locali hanno partecipato alle consultazioni, ma nulla di più, come le forze economiche e le formazioni sociali.

E anche il Presidente della Giunta ha avuto un ruolo che, dalle carte, sembra marginale, mentre la non approvazione del nuovo Statuto in questa legislatura non può essere affare secondario per chi ha il compito di governare per cinque anni e non può quindi essere indifferente, oltreché alla forma di governo, ai principi di organizzazione e funzionamento della macchina regionale che deve realizzare il suo programma.

Questa "indifferenza" del Presidente emiliano, come degli altri Presidenti, ad una rapida approvazione dei nuovi Statuti, viene generalmente giustificata come atto di necessario *self-restraint*, di autolimitazione dei poteri presidenziali per riguardo al Consiglio; a me, invece, ha sempre fatto l'impressione che i "governatori" avessero interesse a portare le cose per le lunghe perché, nel frattempo, potevano esercitare i forti poteri derivanti dall'elezione diretta, senza i contrappesi che gli Statuti avrebbero necessariamente introdotto (si pensi, solo per fare alcuni esempi, allo Statuto delle opposizioni e al rafforzamento delle funzioni di controllo e rappresentanza del Consiglio).

Infine, l'assenza di progetti di nuovo Statuto da parte delle forze politiche presenti in Consiglio, oltrechè segno di elaborazione statutaria partecipata, condivisa e innovativa (così si legge nella citata relazione del presidente della Commissione) può essere, piuttosto, sintomo di debole volontà politica.

2. *I principi nello Statuto in vigore, nella bozza degli esperti e nel nuovo Statuto*

Nello Statuto in vigore (legge 9 novembre 1990, n. 336) il Titolo primo è dedicato ai principi fondamentali e vi si legge che la Regione: *a)* persegue le finalità politiche e sociali che la Costituzione assegna alla Repubblica; *b)* promuove le riforme necessarie per la piena attuazione dei principi di eguaglianza e di pari dignità sociale dei cittadini e per il completo sviluppo della persona umana; *c)* ispira la propria azione al principio di solidarietà per il superamento degli squilibri esistenti nel proprio ambito e nella comunità nazionale; *d)* opera per assicurare la piena occupazione, garantire la parità della donna, assicurare la funzione sociale dell'iniziativa economica pubblica e privata, realizzare un sistema globale e integrato di sicurezza sociale, rendere effettivo il diritto allo studio e alla cultura, tutelare e sviluppare le risorse ambientali; *e)* realizza le proprie finalità con il metodo e gli strumenti della programmazione; *f)* riconosce il diritto dei cittadini e delle formazioni sociali a partecipare alla formazione e all'attuazione delle sue scelte; *g)* garantisce la più ampia informazione sulla propria attività, come presupposto per una effettiva partecipazione della comunità regionale.

La bozza degli esperti, redatta sulla base del dibattito svoltosi in Commissione, inizia con un preambolo il quale proclama "la sua fedeltà": *a)* ai valori democratici del risorgimento e della resistenza contro il nazismo ed il fascismo (le opposizioni volevano invece il riferimento ad ogni totalitarismo); *b)* ai principi affermati in Costituzione, dall'Unione europea e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; *c)* al rispetto della pari dignità della persona umana (ripetendo il divieto di differenziazioni basate sulle circostanze di cui al primo comma dell'art. 3 della Costituzione). Successivamente, impegna la Regione a valorizzare la propria vocazione alla pace, alla solidarietà sociale, alla buona amministrazione, all'autonomia delle collettività locali e ai principi della democrazia. Conclude, richiamando il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione.

Nell'articolato della suddetta bozza si ritrovano, come obiettivi al cui raggiungimento la Regione è tenuta, tutti i principi dello Statuto in vigore (art. 2) con, a volte, qualche maggiore sottolineatura. Sono stati aggiunti: *a)* il riconoscimento delle formazioni sociali in cui si esprime la personalità umana e il sostegno al libero svolgimento delle relative attività e funzioni; *b)* il pieno rispetto delle diverse culture, etnie, religioni, l'effettivo godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri, profughi, rifugiati ed apolidi, con l'impegno alla costruzione di una società multietnica e multirazziale.

Con il nuovo Statuto il quadro cambia radicalmente: si conferma il preambolo, ampliandolo però di contenuti; si indicano sette obiettivi prioritari alla Regione (attuazione del principio di uguaglianza; parità fra donne e uomini; riconoscimento e valorizzazione delle comunità residenti nel proprio territorio; rispetto della persona e delle diverse culture, etnie e religioni; godimento dei diritti sociali e voto agli immigrati residenti, riconoscimento degli emiliani romagnoli nel mondo), con l'obbligo di promuovere politiche ambientali, del lavoro, economiche e sociali, tutte dettagliamene descritte (v. gli artt. 3, 4, 5 e 6).

Si segnala, infine, anche in considerazione di quanto diremo in tema di partecipazione, l'art. 7 (promozione dell'associazionismo), che impegna la Regione a favorire forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali e locali, a garantire alle associazioni ed organizzazioni pari opportunità nel rappresentare i vari interessi durante il procedimento normativo e a favorire il controllo dei consumatori sui singoli servizi (vedi, anche, l'art. 10, lett. *b)*).

Tornando al preambolo, è sparito il riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; si fa riferimento al patrimonio culturale, umanistico, ideale e religioso (come nel preambolo della Convenzione europea), nonché ai principi di pluralismo e laicità delle istituzioni; sono stati introdotti il rifiuto del totalitarismo e la solidarietà con gli altri popoli del mondo e con le future generazioni; si fa riferimento alla promozione della democrazia partecipata, al confronto permanente con le organizzazioni della società, all'autonomia degli enti e delle co-

munità locali, alla rappresentanza trasparente degli interessi e alla necessità di preservare le risorse naturali.

A quanto mi risulta, si era sempre pensato che il preambolo potesse essere utile, semmai, per dare conto da dove si viene e dove si vuole andare non, invece, per indicare gli obiettivi di qualche politica pubblica considerata più necessaria di altre. Ma l'incertezza sui contenuti del preambolo non la si ritrova solo nello Statuto in esame. In quello delle Marche, infatti, il Consiglio regionale (non la Regione, ma un suo organo) "promuove, sostiene e difende" e, in quello del Piemonte, si fa riferimento alla cultura cristiana, laica e liberale, ma anche ai diritti degli animali e alla tutela dell'ambiente, disciplinati dal successivo articolo 6.

Solo il preambolo della Liguria, a parte i rilevati accenti lirici (Bin), non va fuori del suo oggetto e ci racconta di una Regione di antica fisionomia, porta dell'Europa sul mondo, predisposta all'accoglienza e chiamata a fecondi rapporti internazionali, luogo di incontri positivi e promotrice di valori di libertà e di indipendenza che, dal lontano medioevo al risorgimento e alla resistenza, si sono sviluppati in armonioso rapporto con un cristianesimo di profonda istanza solidale e partecipativa.

3. *I principi statutari: prime considerazioni*

Poiché l'art. 123 della Costituzione prevede gli oggetti che lo Statuto deve disciplinare e, fra questi, non vi sono le cd. norme programmatiche, la dottrina si è a lungo interrogata sulla legittimità di tali previsioni e, prima delle sentenze della Corte costituzionale sugli Statuti della Toscana, Emilia-Romagna e Umbria (nn. 372, 378 e 379), mi pare di poter dire che era ormai accettata l'idea di disposizioni statutarie esulanti dal contenuto obbligatorio, finalizzate ad orientare la legislazione regionale soprattutto nelle nuove materie di competenza residuale prive, come tali, di punti di riferimento statali e, comunque, utilizzabili per individuare le materie di interesse della Regione nelle quali è possibile una legislazione regionale di proposta, di

stimolo, o mediante intese o altre forme di cooperazione, finalizzate alla realizzazione di una presenza politica della Regione riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche fuori delle materie di competenza regionale (sent. 829/1988).

Ma tale connotazione positiva delle cd. norme programmatiche non si estendeva a norme volte ad istituire una cittadinanza speciale, diversa da Regione a Regione, né a norme ripetitive dei principi costituzionali: e lo Statuto in esame non l'ha fatto. Tutto bene dunque? Non direi, perché in tema di diritti il terreno più bisognoso di interventi non è quello normativo (Allegretti), ma quello della dell'organizzazione e cioè degli strumenti, delle risorse e dei modi per dar loro effettività. L'assessore Vandelli, nella seduta consiliare del 12 febbraio 2003, ed anche gli esperti, avevano opportunamente sottolineato che il ruolo dello Statuto è quello di assicurare l'effettività, la garanzia reale di questi diritti ma, in presenza di posizioni diverse su pace e guerra, pubblico o privato, tutela dei lavoratori o promozione delle imprese, società multietnica o difesa dei cittadini, i compromessi sono stati raggiunti sul piano delle proclamazioni di principio, sganciate, generalmente, da meccanismi che ne garantiscano l'effettività.

Dall'esame dei lavori preparatori risulta che il tema dei principi è stato, in Emilia come altrove, quello che più ha impegnato la Commissione, dopo il tema della forma di governo, a scapito dunque dei principi di organizzazione e funzionamento. E se è vero, come penso, che la libertà deve cercarsi non tanto nella Costituzione e nelle leggi politiche, quanto nell'amministrazione e nelle leggi amministrative (Spaventa, 1880), si è persa un'occasione per fare della Regione un'istituzione che funziona al servizio dei cittadini.

4. *Il voto agli immigrati*

Lo Statuto obbliga la Regione ad ispirare la propria azione, prioritariamente (fra l'altro) ad assicurare il diritto di voto degli

immigrati residenti nelle elezioni regionali, nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute" (artt. 2, c. 1, lett. *f)* e 15, c. 1). Lo ricordiamo qui perché il Governo è ricorso alla Corte costituzionale contro le due sopra riportate disposizioni, lamentando un contrasto con l'art. 48 Cost., secondo il quale sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

La Corte sul punto non si è pronunciata sul merito. Non è questa la sede per approfondire il problema della estensione del diritto di voto ai non cittadini, ma almeno due aspetti vanno segnalati perché, a mio avviso, privi di ogni fondamento. L'impugnativa faceva riferimento anche alla previsione del voto agli immigrati nei referendum consultivi, dimenticando che la partecipazione polare negli enti locali si estende pacificamente agli stranieri residenti (art. 8 del t.u. n. 267 del 2000 e parere del Consiglio di Stato del 28 luglio 2004, n. 8007) e che altrettanto è previsto nello Statuto della Toscana, non impugnato sul punto dal Governo.

Il secondo aspetto parte dalla considerazione che, se sono problemi controversi la riconduzione della capacità elettorale fra gli oggetti ricompresi nella potestà legislativa regionale in materia elettorale nonché l'interpretazione del cit. art. 48 Cost., che può essere anche interpretato come fonte di garanzia costituzionale per i cittadini, non escludente però la possibilità per il legislatore statale di estendere tale diritto ad altri, non può essere ignorato che la norma statutaria fa esplicito riferimento alle facoltà che sono riconosciute dalla Costituzione alla Regione tra le quali, come abbiamo già visto, c'è l'attività politica che spetta alla Regione in quanto ente esponenziale della collettività rappresentata e la presentazione di disegni di legge al Parlamento.

5. *La partecipazione nello Statuto in vigore: conferme e novità*

La partecipazione è la cartina di tornasole della democrazia:

nel libro bianco sulla *governance* europea dell'estate 2001 si legge, infatti, che la democrazia dipende dalla possibilità di tutti di partecipare al dibattito. Ma la partecipazione pretende interlocutori informati: ne conseguono, la essenzialità di una diffusa attuazione del diritto all'informazione sull'attività regionale e la maggiore difficoltà della partecipazione alla formazione delle decisioni, in quanto sempre più "tecniche", rispetto alla partecipazione alla gestione, alla verifica e al controllo.

Le considerazioni che seguono non riguardano nè la partecipazione cd. amministrativa, relativa cioè alle posizioni giuridiche individuali, per la sua maggiore attinenza con la materia statutaria dei principi di organizzazione e funzionamento (partecipazione al procedimento amministrativo, diritto di accesso, obbligo di comunicazione dell'inizio del procedimento ecc.), né la partecipazione all'attività del Consiglio e delle sue Commissioni, perché strettamente legate alla funzione di rappresentanza dell'assemblea regionale.

Le osservazioni riguarderanno, prima, le norme sulla partecipazione in generale; quindi gli istituti tradizionali come petizione, iniziativa legislativa, referendum abrogativo e consultivo, poi il referendum statutario e, infine, i nuovi strumenti di partecipazione previsti dallo Statuto in esame.

a) Norme generali. Nello Statuto in vigore, ma anche nelle proposte degli esperti, la partecipazione è riservata ai cittadini; nel nuovo Statuto, invece, riguarda cittadini e residenti. Anche con riferimento all'informazione, presupposto necessario della partecipazione, lo Statuto fa dei passi avanti. Ed infatti, quello in vigore ne promuove l'esercizio con legge (art. 5), in modo da garantire la più ampia informazione sull'attività della Regione. Nella bozza degli esperti l'obiettivo regionale diventa quello di garantire l'informazione più ampia e "plurale" sulla propria attività. Il nuovo Statuto fa un salto di qualità, perché non si limita a garantire la massima trasparenza e circolazione delle informazioni, ma indica i modi e gli strumenti con cui garantire il raggiungimento di tale obiettivo: non solo pubblicazione degli atti, ma anche impiego degli strumenti di informazione e di comunicazione, incontri diretti degli organi regionali con i resi-

denti singoli o associati, facilitazioni all'accesso a tutti gli atti della Regione e utilizzo di strumenti di comunicazione telematica, con la previsione finale dell'obbligo per la Regione di predisporre iniziative adeguate per dare concreta attuazione a quanto previsto (art. 14).

La bozza degli esperti che, ricordo ancora, aveva il compito di riportare gli esiti del dibattito svoltosi in Commissione, rinviava, invece, ad una legge regionale l'individuazione di un organo preposto all'organizzazione e alla gestione di un sistema tecnologicamente avanzato di circolazione delle informazioni.

b) Gli istituti tradizionali. La petizione, riservata, dallo Statuto in vigore e dalla bozza degli esperti, ai soli cittadini, viene invece estesa a "chiunque", con la limitazione, per enti organizzazioni e associazioni, di avere una rappresentatività almeno provinciale.

In materia di iniziativa popolare, la novità maggiore riguarda la drastica riduzione del potere di iniziativa dei Comuni che dovranno rappresentare una popolazione non più di 5.000 abitanti ma dieci volte tanto, 50.000 abitanti. Confermate sono le cause di inammissibilità: Statuto, leggi tributarie, bilanci.

Sia lo Statuto in vigore che quello nuovo danno alla Commissione consiliare sei mesi di tempo per l'esame della proposta di iniziativa popolare e dodici mesi al Consiglio per decidere nel merito. La bozza degli esperti, pur segnalando qualche problema di legittimità, prevedeva il referendum in caso di mancata approvazione consiliare: problemi superabili, a mio avviso, perché l'approvazione referendaria potrebbe sempre essere evitata dal Consiglio e quindi non mi pare che si configuri violazione della potestà legislativa che l'art. 121 della Costituzione gli affida. Problematica, semmai, sarebbe la collocazione della legge referendaria nel sistema delle fonti regionali (modificabile o abrogabile da una successiva legge regionale? impugnabile dal Governo davanti alla Corte costituzionale?).

Dall'esame dei lavori preparatori risulta che obiettivi largamente condivisi in tema di referendum sono stati la previsione di altri tipi di referendum oltre a quello abrogativo, nonché la previsione di garanzie per il loro effettivo svolgimento: di qui

la previsione di un nuovo tipo di referendum consultivo, che vedremo fra poco, e la norma secondo la quale, dopo la presentazione della richiesta di referendum, sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente, con l'affidamento alla Consulta di garanzia statutaria del compito di riformulare i quesiti qualora la modifica legislativa intervenuta non renda superfluo lo svolgimento del referendum.

Nulla di nuovo invece sul tipo di atti sottoponibili, totalmente o parzialmente, a referendum, sui promotori (40.000 elettori, dieci Comuni che rappresentino almeno un decimo degli abitanti della Regione o due Province) e sul *quorum* di partecipazione. Sono aumentate invece le cause di inammissibilità, che lo Statuto in vigore individua nello Statuto stesso, regolamento sul funzionamento del Consiglio, leggi tributarie, di bilancio, norme regolamentari meramente esecutive di leggi dello Stato o della Regione (art. 36) e che il nuovo Statuto estende alle leggi elettorali, alle leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie, alle leggi di ratifica di accordi internazionali della Regione e delle intese con altre Regioni italiane (mi sfugge il perché della limitazione alle altre Regioni italiane, visto che l'art. 117, c. 9, Cost. prevede anche intese con enti territoriali interni ad altro Stato).

La previsione, nel nuovo Statuto, della Consulta di garanzia statutaria, organo autonomo e indipendente dalla Regione (art. 69), ha consentito di affidarle la valutazione sull'ammissibilità dei referendum, abrogando quindi la Commissione presieduta dal difensore civico cui il t.u. 22 novembre 1999, n. 34 aveva fatto ricorso, dopo l'infelice esperienza dell'organo tecnico di consulenza dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale.

Il nuovo Statuto, infine, mostra consapevolezza di due problemi evidenziati dall'esperienza concreta, quali la scarsa informazione sui temi referendari proposti agli elettori e la eccessiva indeterminatezza dei motivi di inammissibilità utilizzati dalla Corte costituzionale. Ma, ancora una volta, non va oltre generiche affermazioni di principio la cui operatività è totalmente rimessa al futuro legislatore regionale (art. 20, commi 5 e 6).

Sui referendum per le modifiche territoriali di cui agli artt. 132 e 133 della Costituzione lo Statuto in vigore rinvia totalmente la disciplina alla legge regionale: la bozza degli esperti e il nuovo Statuto confermano tale previsione.

Il referendum consultivo fa un salto di qualità nel nuovo Statuto perché non è più subordinato all'approvazione consiliare a maggioranza assoluta, ma deve invece essere indetto se richiesto da 80.000 residenti (non cittadini), dieci Comuni che rappresentino almeno un quinto della popolazione regionale o quattro Province.

Sul referendum statutario, oppositivo o confermativo, infine, si segnala che, mentre la bozza degli esperti prevedeva sempre e comunque un unico voto, il nuovo Statuto stabilisce che quando si tratti di modifiche relative a più argomenti, il referendum è articolato in più quesiti per temi omogenei ed è la Consulta di garanzia statutaria che vi deve provvedere: non pare arbitrario scorgervi un riferimento alle vicende delle modifiche costituzionali in corso, e a quella dottrina (Pace) che da tempo insiste sulla necessaria univocità anche del quesito referendario *ex* art. 138 Cost.

c) I nuovi strumenti di partecipazione. Tre sono le novità che vanno segnalate: l'istruttoria pubblica (art. 17); la possibilità di sottoporre all'esame del Consiglio questioni di rilevante interesse e conseguente obbligo di esame dell'assemblea entro sei mesi (art. 18, comma 6); albo regionale di tutte le associazioni con finalità di interesse regionale che richiedano di partecipare all'attività regionale, per realizzare un dialogo permanente tra dette associazioni e il Consiglio regionale (art. 19).

In questa sede mi occuperò soltanto dell'istruttoria pubblica, perché le altre due novità, come già detto, rilevano per la definizione della nuova forma di governo regionale. Detto nuovo istituto è stato quasi testualmente ripreso dalla bozza degli esperti che l'ha così configurato: *a)* atti normativi e atti amministrativi di carattere generale, come oggetto; *b)* titolari della richiesta, 5.000 cittadini che, nello Statuto, sono diventati 5.000 residenti; *c)* indizione, o diniego, da parte del Consiglio a maggioranza assoluta; *d)* svolgimento in forma di pubblico con-

traddittorio cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, consiglieri regionali, giunta regionale, associazioni comitati o gruppi portatori di un interesse non individuale; *e)* provvedimento finale motivato con riferimento alle risultanze istruttorie; *f)* rinvio alla legge regionale per le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, con obbligo di prevedere i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento.

La disposizione parla di gruppi di cittadini (art. 17, comma 2) portatori di interessi non individuali, ma poiché la norma generale in materia di partecipazione (art. 15) riconosce a coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, nel quale è compreso il cit. art. 17, sarei portato a ritenere il riferimento ai cittadini come un refuso dovuto al fatto che la norma è stata ripresa dalla bozza degli esperti che, appunto, ai soli cittadini faceva riferimento.

Il Governo ha impugnato alla Corte il cit. art. 17 che prevede l'istruttoria pubblica perché, è detto nella delibera del Consiglio dei ministri, ciò comporta un ingiustificato appesantimento dell'attività regionale nel suo complesso, in contrasto con l'art. 97 della Costituzione e, in particolar modo, un'interferenza nel procedimento legislativo, che può comportare violazione dell'autonomia del Consiglio, organo deputato ad esercitare l'attività legislativa. Inoltre, continua la citata delibera, l'obbligo di motivazione sia per gli atti amministrativi di carattere generale sia per gli atti normativi costituisce un limite ingiustificato alla potestà legislativa del Consiglio, ponendosi in contrasto col principio secondo cui l'attività legislativa non può essere soggetta all'obbligo di motivazione in quanto attività libera nei fini.

Lo Statuto della Toscana prevede che le leggi e i regolamenti regionali sono motivati (art. 39) e non v'è stato ricorso alla Corte. È vero che il Governo "può" promuovere la questione di legittimità costituzionale (art. 127 Cost.) e quindi non è obbligato a farlo, ma questo, come ogni potere, va esercitato secondo criteri che non possono essere arbitrari o irragionevoli. Forse

che il Governo ha sbagliato a non impugnare lo Statuto toscano e ha inteso quindi tornare sulla retta via? Non pare proprio, perché è quanto meno singolare, per usare un termine eufemistico, considerare la partecipazione al procedimento legislativo come un'interferenza contraria al principio costituzionale del buon andamento. Ricordiamo il libro bianco comunitario con il quale è iniziato questo paragrafo: la democrazia dipende dalla possibilità di tutti di partecipare al dibattito. Ed infatti la Corte costituzionale ha respinto il ricorso sul punto, affermando che la normativa statutaria mira "a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche", e che l'art. 3 della legge n. 241/90 "non impone, ma certo non vieta, la motivazione degli atti normativi".

Che dire poi della presunta illegittimità dell'obbligo di motivazione esteso agli atti normativi, da parte di un Governo che ha firmato la nuova Costituzione europea che conferma l'obbligo di motivazione degli atti normativi comunitari: regolamenti e direttive ieri, leggi europee e leggi quadro europee domani? Forse che gli atti normativi comunitari non sono liberi nel fine?

In uno studio di ASTRID, diffuso qualche mese fa, scrivevo che non esistono ragioni forti che ostino alle motivazioni delle leggi, perché alla domanda del perché le leggi non debbano essere motivate, la risposta è ancora quella del noto detto latino "*auctoritas, non veritas facit legem*": e chi ha *l'auctoritas*, cioè il sovrano, ordina senza spiegare.

6. *Qualche valutazione e proposta*

Di disposizioni sulla partecipazione sono pieni gli Statuti in vigore delle Regioni ordinarie; eppure, è unanime la valutazione che le norme statutarie sono rimaste largamente inattuale, sostituite, a volte, come in Emilia-Romagna, da previsioni legislative che hanno istituito conferenze degli enti locali, delle forze economiche e delle formazioni sociali. Inoltre, v'è anche

il problema, per i soggetti forti, della duplicazione delle consultazioni a livello di Giunta e di Consiglio e, per i soggetti deboli, la grande difficoltà di trovare ascolto da parte degli organi regionali.

Il problema, dunque, anche in materia di partecipazione, non è quello di inventare nuove regole. Pur con questa consapevolezza, e in attesa delle verifiche che solo l'applicazione delle norme può dare, segnaliamo positivamente l'estensione di tutti gli istituti della partecipazione ai residenti, come utile strumento di integrazione (semprechè i residenti non cittadini siano materialmente in grado di farlo), che si aggiunge alle varie consulte e consiglieri aggiunti.

Sulle proposte di iniziativa popolare, non è evidente la necessità di una valutazione preventiva di ammissibilità, giacché il Consiglio può sempre bocciare la proposta non entrando nel merito. Inoltre, la previsione di un termine per l'esame "nel merito" della proposta dovrebbe essere sufficiente a porre fine ai rinvii *sine die* dell'approvazione o rigetto consiliare della proposta di iniziativa popolare. Il rimedio del *referendum* propositivo sarebbe, mi pare, solo teorico, per gli alti costi della consultazione popolare, evitabili con una decisione di rigetto consiliare.

In tema di *referendum* abrogativo non si è provveduto, a mio avviso non opportunamente, a risolvere alcuni problemi: più precisamente, il problema dei *referendum* manipolativi; del *quorum* strutturale troppo alto in tempi, come gli attuali, di forte astensionismo; della non ripetibilità, l'anno successivo, del *referendum* in cui non è stato raggiunto il *quorum*.

Se si dà una valutazione negativa dei *referendum* manipolativi perché affidano al corpo elettorale un improprio potere legislativo in positivo, occorre escludere l'abrogazione parziale di singole parole, prescrivendo come unità minima una frase di senso compiuto.

Con riferimento al secondo problema, la commisurazione del *quorum* strutturale ai votanti alle ultime elezioni regionali, anziché al totale degli elettori, sarebbe stato un rimedio efficace contro l'inaridirsi di questo strumento di democrazia diretta,

che la prevalente dottrina considera come un elemento strutturale dell'edificio della democrazia contemporanea (Luciani). Gli eventuali problemi di legittimità per possibile contrasto con l'art. 75 Cost. che prevede, per il referendum abrogativo statale, il *quorum* strutturale commisurato agli aventi diritto al voto, mi paiono superabili, considerando che la Costituzione ha affidato alla disciplina statutaria la disciplina dei referendum regionali, riservandosi solo la disciplina (parziale) dei referendum statali (in questo senso, vedi la sent. 372/04 della Corte).

Contro, infine, la riproponibilità di un referendum in caso di esito negativo per mancato raggiungimento del *quorum*, sta la considerazione che, anche in tal caso, si ottiene un risultato del referendum contrario all'abrogazione della legge (se la maggioranza degli elettori non vota, significa che non è interessata all'abrogazione proposta dalla richiesta referendaria) ma, soprattutto, che non è ammissibile che un'esigua frazione del corpo elettorale possa costringere le istituzioni a sopportare, per vari anni di seguito, le ingenti spese collegate allo svolgimento di un referendum che interessa solo ai proponenti.

Il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna contiene vari rinvii al Regolamento interno del Consiglio (21, se non ho contato male) e a future leggi regionali. Tutte le forze politiche hanno voluto uno Statuto "snello", cioè limitato ai principi e non appesantito da norme di dettaglio. Ma, così facendo, lo Statuto rischia di fare la fine delle grida manzoniane e pertanto faccio mio l'augurio già espresso (Bin), che cioè si possa recuperare concretezza ed effettività nelle tante leggi da approvare e nel nuovo regolamento consiliare: occorre una forte volontà politica che però, mi sembra, è finora mancata.