

# Quaderni regionali

Rivista quadrimestrale di studi e documentazione  
fondata da Fausto Cuocolo

## Articoli

- Immobili pubblici e aree militari dismesse
- I beni culturali nelle politiche regionali
- La gerarchia nella legislazione regionale

**Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole  
e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura  
dei procedimenti legislativi – Atti del seminario di  
Roma, Università Lumsa, 11 maggio 2012**

---

**Rassegna bibliografica**

**Direttore**

GIOVANNI PERSICO

**Consiglio di direzione**ROSARIO MONTELEONE,  
MATTEO COSULICH,  
LORENZO CUOCOLO, GIOVANNI MARONGIU,  
CLAUDIO MIGNONE, STEFANO MONTI-  
BRAGADIN, AUGUSTO PESSINA, ENZO ROPPO**Comitato scientifico**LORENZO ACQUARONE, GUIDO ALPA,  
MARIO AROSIO, GIACOMO AULA,  
SANTO BALBA, RENATO BALDUZZI,  
MARIO BESSONE, SERGIO CARBONE,  
GIUSEPPE CASALE, LUIGI COCCHI,  
ADRIANA GARDINO CARLI, ADRIANO  
GIOVANNELLI, ALFREDO GOMEZ DE AYALA,  
GIORGIO GRASSO, CORRADO MAGNANI,  
ALBERTO MARCONI, UMBERTO MORELLO,  
GIUSEPPE PERICU, GIOVANNI PERSICO,  
ANNA MARIA POGGI, ALBERTO QUAGLIA,  
VICTOR UCKMAR**Capo redattore** – PATRIZIA VIPIANA**Segreteria di redazione** – CINZIA MARIA  
RAVIOLA**Comitato di redazione**DAVIDE PARIS, ARIANNA PITINO, LARA  
TRUCCO**Amministrazione e diffusione****Maggioli Editore**presso c.p.o. Rimini,  
via Coriano, 58 • 47924 Rimini  
Maggioli Editore è un marchio di Maggioli s.p.a.  
Tel. 0541.628111 • Fax 0541.622100**Servizio Abbonamenti**Tel. 0541.628200 • Fax 0541.624457  
E-mail: abbonamenti@maggioli.it  
www.periodicimaggioli.it**Pubblicità****Publimaggioli** • Concessionaria di Pubblicità  
per Maggioli s.p.a. - Via del Carpino, 8  
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)  
Tel. 0541.628439 • Fax 0541.624887  
E-mail: publimaggioli@maggioli.it  
www.publimaggioli.it**Filiali****Milano** – Via F. Albani, 21 • 20149 Milano  
Tel. 02.48545811 • Fax 02.48517180  
**Bologna** – Via Volto Santo, 6 • 40123 Bologna  
Tel. 051.229439 – 228676 • Fax 051.262036  
**Roma** – Via Volturmo, 2/c • 00185 Roma  
Tel. 06.5896600 – 58301292 • Fax 06.5882342  
**Napoli** – Via A. Diaz, 8 • 80134 Napoli  
Tel. 081.5522271 • Fax 081.5516578Registrazioni presso il Tribunale di Genova al  
n. 20/82 in data 18 giugno 1982, 23 dicembre  
1992, 6 dicembre 2001. **Direttore responsabile**  
**Riccardo Caruso**. Iscritto Registro  
nazionale stampa (legge n. 416 del 5.8.81 art.  
11) n. 1635 vol. 17 foglio 273 del 29.7.85.**Maggioli s.p.a.**Azienda con Sistema Qualità certificato  
ISO 9001:2000  
Iscritta al registro operatori della comunicazione**Stampa**

Titanlito S.p.A. – Dogana R.S.M.

---

**Condizioni di abbonamento** – La quota di abbonamento alla Rivista per il 2012 è di euro 79,00 IVA inclusa da effettuare con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici – Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN). L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto di ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

**Informativa** – Ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 si informa l'abbonato: a) che i suoi dati personali vengono trattati per l'invio della presente rivista; b) che i suddetti dati sono trattati con l'ausilio di mezzi informatici; c) che il titolare del trattamento dei dati è il Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria; d) che il trattamento è effettuato presso l'Ufficio Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria nonché presso Maggioli s.p.a.; e) che il responsabile del trattamento è il Dirigente dell'Ufficio Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria e che il corresponsabile è Maggioli s.p.a.; f) che rispetto al suddetto trattamento possono essere esercitati i diritti di cui all'art. 7 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

### **Hanno collaborato a questo numero:**

RAFFAELE BIFULCO, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Napoli*

FEDERICO CAMERIN, *Dottore in Scienze della pianificazione urbanistica e territoriale*

JOSEP MARIA CASTELLÀ ANDREU, *Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona*

ENRIQUETA EXPÓSITO, *Profesora titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona*

MARIA ROSARIA FAIELLO, *Dottore di ricerca in Teoria e storia delle Istituzioni nell'Università di Salerno*

PIERO GAMBALE, *Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università Luiss Guido Carli di Roma*

FRANCESCO GASTALDI, *Docente di Analisi e rappresentazione del territorio nell'Università di Venezia*

EDUARDO GIANFRANCESCO, *Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università Lumsa - Dipartimento di Giurisprudenza di Roma*

VITTORIO ITALIA, *Professore emerito di Diritto costituzionale*

LISA LANZONI, *Dottore di ricerca in Diritto costituzionale italiano ed europeo e Doctor Europaeus nell'Università di Verona*

NICOLA LUPO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Luiss Guido Carli di Roma*

ANNA MASTROMARINO, *Ricercatrice di Diritto pubblico comparato nell'Università di Torino*

JOSU OSÉS ABANDO, *Letrado del Parlamento Vasco*

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA, *Profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo*

PATRIZIA VIPIANA, *Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Genova*

---

La rivista è curata dal Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria. La Direzione e la Redazione della Rivista sono presso il Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria in Genova (16121), Via Fieschi, 15 – Tel. 010/54851 – e-mail: [quaderniregionali@regione.liguria.it](mailto:quaderniregionali@regione.liguria.it). L'Amministrazione è presso Maggioli s.p.a. – Via del Carpino, 8 – Santarcangelo di Romagna (RN).

**La rivista Quaderni Regionali si impegna a procedere alla selezione degli articoli da pubblicare sulla base di una valutazione formalizzata ed anonima.** La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi. I testi di saggi e dibattiti non dovranno di norma superare le venti cartelle dattiloscritte – pari a circa cinquantamila battute. Oltre al testo cartaceo dovrà essere inviato anche un file – windows compatibile – all'indirizzo [quaderniregionali@regione.liguria.it](mailto:quaderniregionali@regione.liguria.it)

Dattiloscritti, libri da recensire – possibilmente in duplice esemplare – pubblicazioni periodiche in cambio vanno spediti esclusivamente all'indirizzo della Direzione.

Proprietà letteraria riservata. Non si restituiscono i dattiloscritti inviati anche se non pubblicati.

Gli articoli firmati e quelli redazionali esprimono le opinioni dei singoli autori e non impegnano comunque le valutazioni del Consiglio regionale - Assemblea Legislativa della Liguria.



## SOMMARIO

### ARTICOLI

- FRANCESCO GASTALDI, FEDERICO CAMERIN, *Immobili pubblici e aree militari dismesse: "occasioni" per le città italiane, fra ritardi e incertezze* ..... » 441
- MARIA ROSARIA FAIELLO, *Le politiche pubbliche regionali nella XIV e XV legislatura: la valorizzazione dei beni culturali* . » 461
- VITTORIO ITALIA, *La gerarchia nella legislazione delle Regioni a Statuto ordinario* ..... » 479

ATTI DEL SEMINARIO – *Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi*, Roma, Università Lumsa, 11 maggio 2012, a cura di J.M. CASTELLÀ ANDREU, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO

- EDUARDO GIANFRANCESCO, *I Consigli regionali italiani e la partecipazione al procedimento legislativo* ..... » 493
- RAFFAELE BIFULCO, *L'«apertura» dei procedimenti legislativi regionali* ..... » 509
- MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA, *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico* ..... » 525
- ANNA MASTROMARINO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella prospettiva dell'azione legislativa regionale*..... » 547
- ENRIQUETA EXPÓSITO, *La apertura del procedimiento legislativo en España: participación de los ciudadanos y de los entes locales en la elaboración de las leyes* ..... » 567
- PIERO GAMBALE, *Apertura dei procedimenti decisionali regionali e nuove occasioni di dialogo tra "tecnica" e "politica" .....* » 615
- LISA LANZONI, *Risorse e attori sul territorio: la democrazia partecipativa come "quota" della funzione programmatica regionale*..... » 625
- JOSU OSÉS ABANDO, *Parlamento y sociedad civil en la función legislativa* ..... » 639
- RASSEGNA BIBLIOGRAFICA  
(a cura di PATRIZIA VIPIANA) ..... » 659



# ARTICOLI



FRANCESCO GASTALDI  
*Docente di Analisi e rappresentazione del territorio  
nell'Università di Venezia*

FEDERICO CAMERIN  
*Dottore in Scienze della pianificazione urbanistica e territoriale*

IMMOBILI PUBBLICI E AREE MILITARI DISMESSE:  
“OCCASIONI” PER LE CITTÀ ITALIANE,  
FRA RITARDI E INCERTEZZE\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le politiche di dismissione degli immobili di proprietà pubblica e le previsioni del federalismo demaniale (1999-2011). – 3. Gli ultimi provvedimenti normativi, verso una nuova fase? – 4. I procedimenti in atto e i problemi di attuazione. – 5. Un soggetto speciale: l’Agenzia del Demanio. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il tema della dismissione e valorizzazione dei patrimoni pubblici (militari e non solo) fa ormai parte del dibattito politico italiano da alcuni anni in relazione alle esigenze finanziarie e di bilancio dello stato nazionale e degli enti pubblici locali (Regioni, Comuni, Aziende Sanitarie). Molto spesso il problema è analizzato solo secondo questioni di natura economico-finanziaria e vengono lasciati in secondo piano gli aspetti della pianificazione territoriale e delle politiche urbane.

Non esiste a tutt’oggi una seria e compiuta riflessione urbanistica sul ruolo che potrebbe giocare il riutilizzo di questi edifici, spesso molto grandi e dotati di ampie superfici di spazio aperto, ad esempio come opportunità per innescare o accompagnare processi di rigenerazione urbana o come occasioni di riconfigurazione di aree centrali e ad alta valenza simbolica.

Il quadro normativo riguardante le dismissioni degli immobili pubblici risulta eterogenea e variabile: molti provvedimenti si sono succeduti negli anni con procedure parziali sovrapposte a processi di

\* Il lavoro è stato impostato e svolto in collaborazione dai due autori. In tale ambito sono comunque attribuibili a Francesco Gastaldi i paragrafi 1, 2 e 6 e a Federico Camerin i paragrafi 3, 4 e 5. Il lavoro è aggiornato a fine settembre 2012.

dismissione già in corso, contribuendo a restituire un quadro estremamente frammentato e incerto.

Inoltre, nella vicenda degli immobili pubblici si sono sovrapposti diversi soggetti istituzionali statali e locali: vari Ministeri, tra i più importanti quello per l'Economia e le Finanze (direttamente o mediante l'Agenzia del Demanio), quello della Difesa, e quello per i Beni e le Attività Culturali, oltre agli enti locali come Regioni, Province e Comuni.

Il processo con cui un ente pubblico modifica le modalità di gestione di beni immobili che fanno parte del suo patrimonio si può realizzare tramite:

- “alienazione” o “dismissione” immobiliare, che è l'operazione di trasferimento del diritto di proprietà su un bene immobile, tramite procedura di evidenza pubblica (es. asta pubblica) o trattativa privata o altre forme di intesa tra l'ente pubblico cedente e il soggetto acquirente;

- “valorizzazione urbanistica”, che consiste nell'operazione che porta al cambiamento della destinazione d'uso degli immobili mediante la richiesta, al Comune nel cui territorio i beni si trovano, di varianti agli strumenti urbanistici, oppure mediante il ricorso a strumenti di concertazione con altri attori (conferenze di servizi o accordi di programma), il cui fine è comunque quello di modificare gli strumenti urbanistici e conseguentemente di incrementare il valore patrimoniale dei beni (edifici o aree) in questione.

## *2. Le politiche di dismissione degli immobili di proprietà pubblica e le previsioni del federalismo demaniale (1999-2011)*

La vicenda normativa relativa alla dismissione del patrimonio immobiliare pubblico nasce a metà degli anni Ottanta e prosegue negli anni Novanta con l'esperimento di Immobiliare Italia e con l'istituzione dei Fondi immobiliari pubblici. Nel 1999, all'interno della riorganizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) si realizza la trasformazione delle tradizionali direzioni generali in quattro Agenzie, tra le quali l'Agenzia del Demanio, cui è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato (sia quelli demaniali, sia quelli patrimoniali). Vengono introdotte anche modificazioni in materia di dismissioni immobiliari, con una spinta verso la realizzazione di operazioni di valorizzazione degli immobili alla quale far seguire, in un secondo momento, un'eventuale alienazione.

La prima parte degli anni 2000 è stata sostanzialmente caratterizzata dalle operazioni di cartolarizzazione, denominate rispettivamente SCIP 1 e SCIP 2, rivelatesi un ambizioso progetto rimasto in gran parte incompiuto e che ha conseguito risultati assai modesti<sup>1</sup>.

Con la legge n. 296 del 27 dicembre 2006<sup>2</sup> è stata rilanciata la valorizzazione di beni statali mediante vari metodi. Tra le diverse operazioni, si segnalano i P.U.V. (Piani Unitari di Valorizzazione), descritti come procedure atte a sfruttare le grandi potenzialità di riconversione economica degli immobili non più utili ai fini istituzionali della Difesa e che presentano interesse storico-culturale, ma che potranno essere oggetto di una progressiva messa a reddito. Da qui sono maturate le condizioni per la formazione e l'implementazione del programma nazionale denominato "Valore Paese".

Nell'ambito dei P.U.V. assume un ruolo rilevante l'Agenzia del Demanio che può finanziare appositi studi di fattibilità per l'individuazione della migliore valorizzazione dei beni immobili pubblici, previo idoneo cambio di destinazione d'uso, da attuare mediante concessione d'uso o locazione, ovvero mediante permuta con gli enti territoriali o mediante alienazione sul mercato. L'ipotesi di base prevedeva che una volta costituita una massa critica sufficiente di immobili, e condivisa una prospettiva di intervento urbano, i P.U.V. potessero rappresentare l'elemento di innesco di una iniziativa privata in grado di finanziare la riconversione degli immobili e che garantisse allo Stato il pagamento del canone di concessione.

I P.U.V. hanno assunto forme disomogenee, a seconda delle diverse regioni italiane e i risultati sono contrastanti. Nel caso di quelli che costituiscono una sorta di elenco di immobili ed aree disponibili in concessione, risulta difficile individuare vere e proprie linee strategiche di natura diversa da quella finanziaria, quando invece si incrociano le politiche urbane di sviluppo comunale o intercomunale e vengono messe in campo strategie comuni<sup>3</sup>, diventa possibile orientare e fornire una vera e propria re-interpretazione del valore dei beni demaniali più organica e potenzialmente fruttuosa. I *puzzle* delle competenze messe in gioco per delineare strategie di riutilizzo sembrano però restituire

<sup>1</sup> Si è trattato spesso di una cessione di immobili pubblici a soggetti privati con un saldo economico negativo per le finanze pubbliche, si veda per esempio il caso della Caserma Sasso a Vicenza: [www.nuovavicenza.it/2012/06/caserma-sasso-svendita-di-stato/](http://www.nuovavicenza.it/2012/06/caserma-sasso-svendita-di-stato/)

<sup>2</sup> *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Stato* (legge finanziaria 2007).

<sup>3</sup> Si ricordi, fra l'altro, il diritto di prelazione degli enti locali già sancito nel 1997.

processi incompleti, nonostante l'uso di strumenti come il P.U.V. che sono basati su presupposti di sussidiarietà verticale e orizzontale, anche tra livelli istituzionali differenti, e fra soggetti pubblici e privati.

La successiva istituzione del Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari (art. 58, decreto legge 25 giugno 2008, n. 112)<sup>4</sup> avrebbe potuto costituire per gli enti locali un metodo più semplice e veloce per la vendita del proprio patrimonio immobiliare, in variante al Piano urbanistico, ma la sentenza della Corte Costituzionale n. 340 del 16 dicembre 2009, ha messo in luce ancora una volta l'inadeguatezza della legislazione in materia di dismissione, avendo dichiarato parzialmente illegittimo il decreto n. 112<sup>5</sup>.

Inoltre l'art. 14-*bis* del decreto ha dato avvio al percorso che ha reso più indipendenti le operazioni di dismissione degli immobili in uso al Ministero della Difesa: è possibile individuare immobili militari da alienare in autonomia rispetto all'Agenzia del Demanio. Questa previsione è stata completata con l'articolo 307 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (a sua volta modificato ed integrato con la Manovra-*bis* di settembre 2011), istitutivo della società Difesa Servizi s.p.a., che si occupa delle attività di valorizzazione e di gestione e della stipula di contratti di sponsorizzazione.

Pochi mesi più tardi, in attuazione alla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, è stato emanato il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 sul federalismo demaniale, riguardo al "fenomeno devolutivo, accessorio al federalismo fiscale, che consiste nel trasferimento agli enti territoriali di beni di proprietà dello Stato". Sembrava che da maggio 2010 si fosse messo in moto un processo irreversibile relativo all'attribuzione di beni di proprietà statale a Regioni ed Enti locali, invece si sono verificati numerosi problemi.

<sup>4</sup> convertito in Legge, con modificazioni, legge 6 agosto 2008, n. 133.

<sup>5</sup> Il citato d.l. n. 112 del 2008 all'articolo 58 prevedeva che il "Piano di Alienazione" degli immobili di proprietà degli Enti locali, disponesse espressamente la destinazione urbanistica degli stessi. Tale destinazione urbanistica unilateralmente decisa, costituiva variante allo strumento urbanistico generale e non necessitava di verifiche in merito alla conformità con gli strumenti urbanistici sovraordinati, Provinciali o Regionali perché aveva ad oggetto singoli immobili e non una pianificazione di carattere generale.

La norma venne immediatamente impugnata dalla Regione Piemonte che rilevava lesione degli articoli 117 e 118 della Costituzione (potestà legislativa concorrente) e la Corte Costituzionale, con sentenza n. 340 del 2009, accolse il ricorso dichiarando incostituzionale il comma secondo dell'articolo 58, nelle disposizioni che escludono la conformità con gli strumenti urbanistici di livello superiore, restituendo pertanto la potestà di controllo in materia urbanistica in capo alle Regioni.

In primo luogo il decreto prevede che tutte le procedure devolutive debbano essere imprescindibilmente attivate dall'ente territoriale destinatario della proprietà del bene, ma le liste contenenti beni non disponibili e disponibili al trasferimento, le cosiddette *black list* e *white list* elaborate da parte dell'Agenzia del Demanio su direttiva delle Amministrazioni statali, sono state ritenute sostanzialmente inutili dagli enti locali. Le *black list* e *white list* non sono strumenti precisi e sono stati commessi molti errori di compilazione relativi ad ubicazione, occupazione dell'immobile, ecc.; inoltre non sono state rispettate le scadenze per la definitiva approvazione delle operazioni di attribuzione e sono state riscontrate molte incongruità tra le richieste pervenute dagli enti locali ed i beni messi a disposizione dalle varie strutture centrali dello Stato.

Con le prescrizioni del d.l. n. 85 del 2010 sono stati anche bloccati i Protocolli d'Intesa – sia *in itinere* che già sottoscritti – tra Agenzia del Demanio e Comuni per realizzare procedimenti di valorizzazione e alienazione di beni immobili, in quanto le amministrazioni locali hanno preteso per legge che anziché spendere denaro per l'acquisizione degli immobili in oggetto, questi venissero assegnati secondo le procedure devolutive del federalismo demaniale<sup>6</sup>.

Dopo mesi di stallo e di riunioni senza esito avvenute in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni, dalla metà del 2011 si è registrata una nuova e intensa attività normativa in materia di dismissione del patrimonio pubblico. Alle disposizioni del D. Lgs. 6 luglio 2011, n. 98 si è dato atto della futura costituzione “di una società di gestione del risparmio avente capitale sociale pari a 2 milioni di euro per l'anno 2012, per l'istituzione di uno o più fondi d'investimento al fine di partecipare in fondi d'investimento immobiliari chiusi promossi da Regioni, Province, Comuni, ... al fine di valorizzare o dismettere il proprio patrimonio immobiliare disponibile”<sup>7</sup>.

Con il testo del d.l. del 13 agosto 2011, n. 138<sup>8</sup>, al titolo II “Liberalizzazioni, privatizzazioni ed altre misure per favorire lo sviluppo”,

<sup>6</sup> Resta da verificare se con il d.l. 70 del 2011, il cosiddetto *ius superveniens*, i beni oggetto di Protocolli d'Intesa potranno essere realmente trasferiti.

<sup>7</sup> Pubblicato in G.U. del 6 luglio 2011, n. 155, coordinato con la legge di conversione 15 luglio 2011, n. 111 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, pubblicata in G.U. del 16 luglio 2011, n.164.

<sup>8</sup> Pubblicato in G.U. n. 188 del 13 agosto 2011, coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 recante “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo”, pubblicata in G.U. del 16 settembre 2011, n. 216.

all'articolo 3 comma 12, si abroga e si sostituisce la lettera d) del comma 10 dell'articolo 307 del D. Lgs. n. 66 del 2010. Il cambio di prescrizione riguarda l'assegnazione dei proventi derivanti dalle procedure di valorizzazione di un bene militare, ossia:

- il 55% deve essere attribuito al fondo ammortamento dei titoli di Stato;
- il 35% al Ministero della Difesa e la quota è finalizzata esclusivamente a spese di investimento, con preclusione all'utilizzo di questa somma per la copertura di oneri di parte corrente;
- il 10% agli enti territoriali interessati da tale processo.

Poco prima della caduta del governo Berlusconi, l'art. 6 "Disposizioni in materia di dismissione in materia di immobili pubblici" della Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012)<sup>9</sup> prevedeva che il Ministero dell'Economia e delle Finanze conferisse o trasferisse beni immobili a uso non residenziale, di proprietà dello Stato e degli enti pubblici non territoriali, a uno o più fondi comuni di investimento immobiliari o a una o più società, anche di nuova costituzione, in conformità al d.lgs. 98/2011. Gli immobili da dismettere dovranno essere individuati con uno o più Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed è previsto che il primo decreto di individuazione venga emanato entro il 30 aprile 2012: secondo tale provvedimento saranno conferiti o trasferiti beni immobili di proprietà dello Stato e saranno assegnate in uso alle Forze armate più del 20% delle carceri inutilizzate e delle caserme smettibili.

I proventi netti derivanti dalle cessioni delle quote dei fondi o delle azioni delle società dovranno essere impiegati per la riduzione del debito pubblico (comma 3)<sup>10</sup>. Per le operazioni relative esclusivamente a immobili liberi è previsto che i proventi della cessione vengano destinati al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, invece negli altri casi l'attribuzione sarà dell'Agenzia del Demanio per l'acquisto sul mercato di titoli di Stato, con obbligo di detenzione fino alla scadenza, nonché di destinare i relativi interessi al pagamento dei canoni di locazione e degli oneri di gestione connessi.

Il comma 4 stabilisce che alle società deve essere applicato, per quanto compatibile, il trattamento fiscale previsto per le Società di

<sup>9</sup> Pubblicata in G.U. del 14 novembre 2011, n. 265.

<sup>10</sup> A fine dicembre 2011 è stata bandita un'asta. Per approfondimenti: [www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/DG/GENIODIFE/Bandi%20di%20Gara113/Pagine/Roma.aspx](http://www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/DG/GENIODIFE/Bandi%20di%20Gara113/Pagine/Roma.aspx).

Investimento Immobiliare Quotate (S.I.I.Q.) disciplinate dall'art. 1, comma 134, della legge Finanziaria 2007. Inoltre ai conferimenti e ai trasferimenti dei beni immobili ai fondi comuni di investimento e alle società si devono applicare, per quanto compatibili, le disposizioni previste dalla legge n. 410 del 9 novembre 2001 sulla privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare, la cosiddetta “legge sulla cartolarizzazione degli immobili pubblici”, in base alla quale sono state costituite le società SCIP 1 e SCIP 2.

Va rilevato che, nonostante i risultati negativi delle precedenti esperienze, l'ampio richiamo alla legge n. 410 del 2001 potrebbe lasciare aperta la possibilità di una nuova operazione di cartolarizzazione, che ad oggi sarebbe da migliorare e correggere sotto vari aspetti. La valutazione dei beni conferiti o trasferiti deve essere effettuata dall'Agencia del Territorio, d'intesa con l'Agencia del Demanio per quanto riguarda gli immobili statali da essa gestiti .

### *3. Gli ultimi provvedimenti normativi, verso una nuova fase?*

In una situazione di perduranti problemi delle finanze statali, le disposizioni legislative dell'ultimo anno (inserite nei decreti “Salva-Italia”, “Mille proroghe”, “Semplifica-Italia”, “Cresci-Italia” e nel decreto legge 27 giugno 2012 n. 87) stanno progressivamente trasformando in obbligo la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Questa nuova linea potrebbe rappresentare un'opportunità di riscatto per molte realtà urbane del Paese, ma si continua ad affrontare la questione solo in un'ottica finanziaria (continuando a mancare all'appello una norma che renda operative le disposizioni del federalismo demaniale). Il cosiddetto Decreto “Salva Italia” (d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011) ha sostituito – con la modifica di cui all'articolo 27, comma 7 – i commi 1 e 2 dell'articolo 58 del d.l. n. 112 del 2008<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Il primo e il secondo comma dell'art. 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, sono così sostituiti: "1. Per procedere al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, ciascuno di essi, con delibera dell'organo di Governo individua, redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione. Viene così redatto il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari

La versione, ora modificata ed adeguata alle rilevazioni effettuate dalla Corte Costituzionale, in sintesi prevede che gli Organi di Governo degli Enti Locali stabiliscano la destinazione urbanistica dei beni inseriti nel “Piano delle Alienazioni”, contestualmente classificati come beni appartenenti al patrimonio disponibile e che le Regioni, entro 60 giorni dall’entrata in vigore della norma, possano approvare la classificazione urbanistica quale variante allo Strumento Urbanistico Generale, stabilendo anche le modalità di verifica di conformità delle classificazioni rispetto agli Strumenti Urbanistici di livello superiore<sup>12</sup>.

All’art. 27 comma 1<sup>13</sup> si chiarisce che all’Agenzia del Demanio spetta il compito di promuovere iniziative per la costituzione di società, consorzi o fondi immobiliari con la finalità di valorizzare e alienare il patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. Si promuove ancora la formazione di programmi unitari di valorizzazione territoriale per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà di Regioni, Province e Co-

allegato al bilancio di previsione nel quale, previa intesa, sono inseriti immobili di proprietà dello Stato individuati dal Ministero dell’economia e delle finanze-Agenzia del demanio tra quelli che insistono nel relativo territorio. 2. L’inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile, fatto salvo il rispetto delle tutele di natura storico-artistica, archeologica, architettonica e paesaggistico-ambientale. Il piano è trasmesso agli Enti competenti, i quali si esprimono entro trenta giorni, decorsi i quali, in caso di mancata espressione da parte dei medesimi Enti, la predetta classificazione è resa definitiva. La deliberazione del Consiglio comunale di approvazione, ovvero di ratifica dell’atto di deliberazione se trattasi di società o Ente a totale partecipazione pubblica, del piano delle alienazioni e valorizzazioni determina le destinazioni d’uso urbanistiche degli immobili. Le Regioni, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplinano l’eventuale equivalenza della deliberazione del Consiglio comunale di approvazione quale variante allo strumento urbanistico generale, ai sensi dell’articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, anche disciplinando le procedure semplificate per la relativa approvazione. Le Regioni, nell’ambito della predetta normativa approvano procedure di co-pianificazione per l’eventuale verifica di conformità agli strumenti di pianificazione sovraordinata, al fine di concludere il procedimento entro il termine perentorio di 90 giorni dalla deliberazione comunale. Trascorsi i predetti 60 giorni, si applica il comma 2 dell’articolo 25 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Le varianti urbanistiche di cui al presente comma, qualora rientrino nelle previsioni di cui al comma 3 e all’art. 3 della direttiva 2001/42/CE e del comma 4 dell’art. 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 non sono soggette a valutazione ambientale strategica.”

<sup>12</sup> <http://venetioius.myblog.it/archive/2012/02/21/il-piano-delle-alienazioni-degli-immobili-comunali-e-il-prod.html>

<sup>13</sup> Art. 27 d.l. 201/2011. Per la valorizzazione, trasformazione, gestione e alienazione del patrimonio immobiliare pubblico di proprietà dei Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, Stato e degli Enti vigilati dagli stessi, nonché dei diritti reali relativi ai beni immobili, anche demaniali, il Ministero dell’economia e delle finanze - Agenzia del demanio promuove, anche ai sensi della presente legge, iniziative idonee per la costituzione, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, di società, consorzi o fondi immobiliari.

muni, nonché degli immobili oggetto di procedure di valorizzazione di cui al decreto legislativo sul federalismo demaniale. Qualora sia necessario riconfigurare gli strumenti territoriali e urbanistici per dare attuazione ai P.U.V., è contemplato pure il ricorso ad accordi di programma con attribuzione agli enti locali interessati di una quota compresa tra il 5% e il 15% del ricavato della vendita degli immobili di proprietà statale. Qualora tali immobili siano oggetto di concessione o locazione onerosa, all'Amministrazione comunale verrà riconosciuta una somma compresa tra il 50% e il 100% del contributo di costruzione delle opere necessarie a riqualificazione e riconversione all'atto di rilascio del titolo abilitativo edilizio, e un'aliquota del 10% del canone relativo alla durata della concessione stessa.

Secondo taluni osservatori il decreto "Salva Italia", ha introdotto una norma che permette agli Enti Pubblici di incrementare artificiosamente il valore dei propri immobili prima di immetterli sul mercato immobiliare<sup>14</sup>.

In sintesi la norma prevede che gli enti locali, in fase di approvazione del "Piano delle Alienazioni" da allegare al bilancio preventivo degli Enti, dispongano la destinazione d'uso urbanistica degli immobili previsti in dismissione, classificati come patrimonio disponibile.

Il rischio è che i bandi d'asta di collocazione degli immobili, emanati dagli Enti Locali a seguito dell'applicazione di tale norma, riguardino esclusivamente terreni edificabili o edifici con destinazione ambita dal mercato immobiliare, anche se in origine tali beni avevano vocazione agricola o specificatamente istituzionale.

Se le Regioni non intervengono, per scarso interesse a porre vincoli ad una procedura così appetibile, si applica l'articolo 25, comma 2, della legge n. 47 del 1985, che riguarda in genere la semplificazione delle procedure e al secondo comma indica che le semplificazioni devono garantire ampia pubblicità e partecipazione da parte dei soggetti pubblici e privati, e stabilire un termine – non superiore a 120 giorni – entro il quale la Regione deve comunicare le proprie determinazioni, trascorso il quale il provvedimento si intende approvato.

Quindi si potrebbe assistere nell'immediato futuro e soprattutto in concomitanza dell'approvazione dei bilanci, ad un fiorire di "valorizza-

<sup>14</sup> In realtà il d.l. ha reintrodotta la già citata norma che, in forma strutturale diversa, era stata dichiarata costituzionalmente illegittima nel 2009 (art. 58, comma 2, d.l. n. 112 del 2008) e ora viene riproposta eliminando le questioni che ne avevano prodotto l'incostituzionalità.

zioni” urbanistiche di beni comunali, che avranno scarse o nulle attinenze a principi urbanistici e di sviluppo territoriale, ma forti connessioni ad esigenze economico-finanziarie e di bilancio: la variazione di destinazione deve essere approvata dalla Regione ma, considerato il limitato lasso di tempo concesso dalla norma (120 giorni), associato ai noti dilatati tempi con cui la Regione esercita il proprio esercizio urbanistico, è probabile che esista una considerevole probabilità che la nuova classificazione urbanistica diventi efficace, con grande vantaggio per il bilancio comunale, ma seri interrogativi sull’uso del territorio e sulla capacità di innescare processi.

Riguardo all’attuazione del federalismo demaniale, in merito ai beni culturali viene modificato l’articolo 5, comma 5, del d.lgs. n. 85 del 2010: sostanzialmente si sposta di un anno la scadenza per il trasferimento agli enti territoriali dei beni indicati in accordi di valorizzazione, programmi e piani strategici di sviluppo culturale.

Altra novità che sottolinea la volontà di risanare i conti statali, è l’intenzione di azzerare la proroga di locazioni da ricontrattare e di evitare la svendita di caserme o altri immobili pubblici in una situazione di mercato sfavorevole. Si tende così a promuovere il riuso e la nuova funzionalizzazione di edifici demaniali, a risparmiare sui costi e a dismettere locazioni che gravano sulle casse pubbliche. Un’ulteriore innovazione legislativa del 2011 è stato il decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216, “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative” (il cosiddetto “Decreto Mille proroghe”)<sup>15</sup>, in cui si indica che il termine per la conclusione delle operazioni di dismissione immobiliare di alcuni beni della Difesa è fissato al 31 dicembre 2012 al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

L’articolo 43 del decreto “Semplifica Italia”<sup>16</sup> prevede un’importante delega al fine di accelerare i processi di dismissione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Mi.B.A.C.) infatti, di concerto con il Ministero

<sup>15</sup> *Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*, coordinato con la Legge di conversione 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicato in G.U. del 27 dicembre 2011, n. 300.

<sup>16</sup> Art. 43 “Semplificazioni in materia di verifica dell’interesse culturale nell’ambito delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico” del d. l. 9 febbraio 2012, n. 5, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo*, pubblicato in G.U. del 9 febbraio 2012, n. 33 - Suppl. Ordinario n.27. Per accelerare i processi di dismissione il Mi.B.A.C entro 60 giorni dall’entrata in vigore del presente decreto dovrà definire delle modalità tecniche operative, anche informatiche, idonee a accelerare le procedure di verifica dell’interesse culturale.

dell'Economia e delle Finanze, dovrà adottare entro la metà di aprile 2012 un decreto di natura non regolamentare, per definire modalità tecniche operative idonee ad accelerare le procedure di verifica dell'interesse culturale. Oltre a tale disposizione, all'articolo 53 si assume che al fine di modernizzare il patrimonio immobiliare scolastico potranno essere utilizzate aree ed edifici non più utili ai fini militari.

Il "Piano città" contenuto nel decreto legge 22 giugno 2012, n. 83 ("Misure urgenti per la crescita del Paese") sembra segnare un'inversione di tendenza e una rinnovata attenzione dell'esecutivo alle trasformazioni delle città considerate come "motori" di nuovi processi di investimento e sviluppo.

Nel decreto troviamo innovazioni di notevole interesse anche per la questione delle aree militari dismesse, nuovi strumenti e nuove procedure quali la Cabina di regia (formata da rappresentanti di ministeri, regioni, Agenzia del Demanio, Cassa depositi e prestiti) e il Contratto di valorizzazione urbana per stimolare la progettualità e la competitività delle città con particolare riferimento alle zone degradate. Il finanziamento statale disponibile, residuo di vecchi progetti di riqualificazione urbana, ammonta a 224 milioni di euro. Il "Piano città" potrebbe favorire un'accelerazione dei processi di recupero di siti degradati, il punto di arrivo di iniziative promozionali private, nate in un passato anche lontano e potrebbe fornire una veste operativa ad aspettative di recupero e riqualificazione urbana.

#### *4. I procedimenti in atto e i problemi di attuazione*

Per quanto concerne dunque la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, ad oggi esistono tre procedimenti distinti (di cui il terzo riguarda solo gli immobili militari) legati ad altrettante "norme-base", modificate ed integrate nel corso del tempo, attinenti all'individuazione di immobili da valorizzare ed alienare.

Il primo di questi dispositivi legislativi fa riferimento all'articolo 27 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, attuato dalla Finanziaria del 2007 in merito ai P.U.V. e alle procedure di concessione e locazione; ad esso si affiancano sia le previsioni del d.l. n. 112 del 2008 riguardanti procedimenti di dismissione autonomi da parte della Difesa (ora in parte abrogate), che quelle del federalismo demaniale per l'attribuzione gratuita di beni a favore degli enti territoriali.

Sostanzialmente nessuna delle tre procedure è giunta alla sua piena realizzazione ed i beni ricompresi negli elenchi redatti nel 2007 e 2008 ai sensi della legge n. 269 del 2003 non sono ancora stati riqualificati, così come quelli ricompresi nei P.U.V.. Situazione analoga, ma in un contesto differente, si rivela in merito ai cespiti contenuti nella *white list* da parte dell'Agenzia del Demanio, in quanto poco appetibili dalle amministrazioni locali per lo stato di forte degrado e perché localizzati in zone marginali della città.

Inizialmente i primi due procedimenti risultavano separati l'uno dall'altro, ma con l'adozione del d.l. 13 maggio 2011, n. 70 è stato consentito che i beni oggetto di accordi/intese con gli enti territoriali, sottoscritti alla data di entrata in vigore del federalismo demaniale, potessero essere attribuiti gratuitamente alle amministrazioni, qualora lo avessero richiesto esplicitamente entro il 26 giugno 2011.

Per quanto riguarda invece l'individuazione di immobili, ai sensi dell'art. 14 del d.l. n. 112 del 2008 ne sono stati selezionati 138 nel 2010<sup>17</sup> allo scopo di reperire le risorse finanziarie da destinare al programma di razionalizzazione infrastrutturale del Ministero della Difesa.

A distanza di più di un anno, il 29 dicembre 2011 l'amministrazione statale ha pubblicato un bando di gara per individuare una o più Società di Gestione del Risparmio (S.G.R.) alle quali affidare la gestione dei fondi immobiliari chiusi, mediante costituzione di fondi comuni di investimento ai sensi dell'art. 314, comma 4 del d.lgs. 66 del 2010. Tali fondi dovranno essere dotati di aree e fabbricati di proprietà del Demanio pubblico o del patrimonio indisponibile dello Stato in uso governativo gratuito al Ministero della Difesa.

Anche nel caso di alienazione di immobili sottoposti a vincolo storico-culturale si può procedere come descritto. In particolare, secondo le previsioni del federalismo demaniale<sup>18</sup>, l'Agenzia del Demanio deve essere autorizzata ad agire dal Mi.B.A.C., i cui vertici regionali emanano direttive e prescrizioni precise per impostare il lavoro. Tale procedimento deve essere conforme sia al Codice dei Beni Culturali che, di conseguenza, alla circolare del 18 maggio 2011, n. 18 del Segretariato

<sup>17</sup> Consultabili all'indirizzo: [www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/DG/GENIODIFE/Bandi%20di%20Gara113/Pagine/Roma.aspx](http://www.difesa.it/Segretario-SGD-DNA/DG/GENIODIFE/Bandi%20di%20Gara113/Pagine/Roma.aspx).

<sup>18</sup> Il comma 2 dell'articolo 5 del d. lgs. n. 85 esclude dalla procedura di trasferimento tale categoria di beni, ma prevede al comma 5 del medesimo articolo una deroga temporanea, unitamente a una particolare procedura di trasferimento da realizzarsi attraverso la sottoscrizione degli accordi di valorizzazione di cui all'articolo 54 del Codice dei Beni Culturali.

Generale del Mi.B.A.C., in cui si illustrano le linee guida per l'elaborazione dei programmi di valorizzazione. Qualora l'accordo di valorizzazione si concluda con il trasferimento di proprietà dei beni all'ente territoriale, l'Agenzia del Demanio si attiverà, anche mediante le proprie filiali territoriali, per definirne la completa realizzazione. Gli enti locali hanno quindi sottoscritto entro il 26 giugno 2011, ad un anno dall'entrata in vigore del federalismo demaniale, una richiesta indirizzata alle Agenzie territoriali del Mi.B.A.C. (Direzioni regionali) ed alle filiali territoriali dell'Agenzia del Demanio, individuando gli immobili di proprio interesse, l'illustrazione delle linee strategiche generali e le finalità che si intende perseguire con l'acquisizione del bene.

Successivamente, ed è questo il passo che si sta compiendo, si è transitati al livello regionale con il Tavolo Tecnico Operativo (T.T.O.), che ha il compito di valutare la sussistenza delle condizioni per la conclusione di un accordo di valorizzazione per il successivo trasferimento dei cespiti individuati. Durante le riunioni del T.T.O., oltre che un'attività informativa e divulgativa dell'iter procedimentale, dovranno essere approfondite le questioni relative al programma di valorizzazione che dovrà essere presentato dall'ente territoriale richiedente. La proposta, una volta condivisa, sarà sottoscritta con un Accordo di valorizzazione, ai sensi dell'art. 112, comma 4 del d.lgs. n. 42 del 2004. Infine, ai sensi dell'intesa, saranno attivate le procedure di attribuzione a titolo gratuito dei beni all'ente territoriale richiedente. Una volta trasferita la proprietà, i beni conservano la natura di Demanio pubblico (storico, archeologico, artistico) e restano integralmente assoggettati alla disciplina di tutela e salvaguardia ai sensi del Codice Urbani, sarà quindi il Soprintendente territoriale competente a verificare il rispetto delle prescrizioni e delle condizioni contenute negli Accordi di valorizzazione.

Si rileva poi una grave difficoltà di dialogo tra enti locali ed Autorità Portuali (Dove sono localizzati molti beni ex militari), incapaci di elaborare strategie di riutilizzo adeguate alla quantità di spazi in disuso e di inserire queste previsioni nell'ambito degli strumenti di pianificazione preposti. La già citata riforma del federalismo demaniale, concretizzata con il d.lgs. n. 85 del 2010 relativo anche ai beni del Ministero della Difesa appartenenti al Demanio Marittimo, potrebbe aprire alcune interessanti prospettive: secondo la procedura speciale dell'art. 5 comma 6 è previsto che le aree demaniali ricadenti nei porti di rilevanza nazionale possano essere trasferite dall'Agenzia del Demanio al Comune se non sono più funzionali all'attività portuale. Queste aree sono

suscettibili di programmi pubblici di riqualificazione urbanistica, previa autorizzazione dell’Autorità Portuale o della competente Autorità.

Altra questione cruciale è quella dell’attribuzione di valore agli immobili, in quanto nessuno sa con esattezza quanto possano valere: economisti e dirigenti pubblici non si sono fatti ancora un’idea precisa delle stime, ma sembra che quella fatta dal Demanio sia molto diversa da quella della Cassa Depositi e Prestiti e diversa da quella della Ragioneria Generale dello Stato. Nel corso di un seminario sulle dismissioni pubbliche dell’ottobre 2011 promesso dal Ministro dell’economia e delle finanze Giulio Tremonti, Edoardo Reviglio della Cassa Depositi e Prestiti ha spiegato che gli immobili rappresentano un valore di 500 miliardi su un patrimonio totale dello Stato pari a 1.800 miliardi di Euro<sup>19</sup>.

E c’è chi addirittura si chiede, provocatoriamente, se alcuni immobili pubblici abbiano davvero valore: in un articolo pubblicato sul web nel marzo 2012, Andrea Guarise<sup>20</sup> si chiede come faranno i soggetti privati ad acquistare i beni immobili dello Stato se le cifre in gioco sono nell’ordine di miliardi di euro. Inoltre pare che in generale gli investitori esteri non siano interessati e che comunque i potenziali acquirenti cerchino di approfittare a proprio vantaggio della difficoltà finanziaria in cui versa il settore pubblico.

Una strada percorribile è quella delle già citate Società di Gestione del Risparmio, ma quelle italiane autorizzate dalla Banca d’Italia ad istituire fondi di investimento immobiliare, per la maggior parte gestiscono patrimoni insufficienti.

L’art. 33 del d.l. n. 98 del 2011 ha previsto l’istituzione di una S.G.R. del Ministero dell’Economia e delle Finanze con l’obiettivo di valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare disponibile di Stato, Regioni, Province e Comuni, ed enti partecipati, ma probabilmente è un’operazione prematura rispetto alle necessità del mercato, anche se dalle ipotesi di futura valorizzazione dipenderà la variazione del valore di mercato. Nel settembre 2011 presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, si è tenuto un convegno sulla valorizzazione del patrimonio pubblico da cui è emerso che la differenza tra rendimento “attuale” e rendimento “potenziale” è davvero notevole.

<sup>19</sup> Articolo di A. VANNUZZO: [www.linkiesta.it/dismissioni-patrimonio-dello-stato#ixzz1pSt77bif](http://www.linkiesta.it/dismissioni-patrimonio-dello-stato#ixzz1pSt77bif)

<sup>20</sup> Articolo del 1 marzo 2012: [www.linkiesta.it/blogs/abc-always-b-be-c-closing/siamo-sicuri-che-gli-immobili-dello-stato-abbiano-valore](http://www.linkiesta.it/blogs/abc-always-b-be-c-closing/siamo-sicuri-che-gli-immobili-dello-stato-abbiano-valore)

Non siamo certi che interventi di ammodernamento e recupero siano sufficienti per raggiungere un rendimento competitivo sul mercato, anche perché gran parte del patrimonio è sottoposto a vincoli di carattere ambientale e storico, e questo, in termini di mercato, risulta davvero un aspetto poco concorrenziale.

Con il decreto 87 del 27 giugno 2012 al fine di regolare i rapporti tra S.G.R. e l'Agenzia del demanio si dichiara che verrà sottoscritta un'apposita convenzione a titolo oneroso; si dichiara l'intento di costituire di uno o più fondi comuni d'investimento immobiliare, a cui trasferire o conferire immobili di proprietà statale e degli enti territoriali. Si stabilisce che le risorse derivanti dalla cessione delle quote del M.E.F. possano essere riassegnate al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per ridurre il debito pubblico. Previa opportuna fase di concertazione con i livelli di governo territoriale ai fini della valorizzazione di un bene, a tale Fondo inoltre potranno essere conferiti sia i beni contenuti nella *white list* compilata in attuazione al federalismo demaniale sia quelli individuati da apposita delibera da parte di Regioni ed Enti locali, in deroga all'obbligo di allegare il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari al bilancio.

##### *5. Un soggetto speciale: l'Agenzia del Demanio*

Un altro elemento frenante è costituito dall'inefficienza operativa dell'Agenzia del Demanio dovuta molto spesso al sovrapporsi di normative statali. A partire dal 1999 l'azione dell'Agenzia ha ricevuto un forte impulso per gestire in modo efficace ed efficiente il patrimonio pubblico statale, le è stato conferito lo *status* di Ente Pubblico Economico, con una più ampia autonomia gestionale e finanziaria rispetto alle altre agenzie fiscali dello Stato, il cui operato è sottoposto al controllo ed al finanziamento del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Purtroppo, nel corso degli anni, l'operato dell'Agenzia del Demanio è stato indebolito dalle lunghe diatribe sui confini delle sue competenze.

Nel corso dei suoi primi anni di vita, l'Agenzia ha assunto una connotazione aziendalistica, cambiando radicalmente la sua composizione e tra dicembre 2003 e ottobre 2007 ha concluso il primo censimento del patrimonio dello Stato. In questi primi anni sono occorse anche operazioni di razionalizzazione dell'Ente che hanno portato ad una sostanziale diminuzione delle filiali territoriali. Dal 2007, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha tagliato costantemente le dotazioni

finanziarie passando da 130 milioni di euro a 88,7 milioni di euro nel 2011, nonostante la mole di lavoro sempre più ampia.

Oltre a questo rapporto di subordinazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, vi sono altre frizioni che condizionano l'operato della struttura. A fronte di un'iniziale mancanza regolativa tra il Ministero della Difesa e l'Agenzia del Demanio, con la Finanziaria del 2007 si è passati alla collaborazione tra i due soggetti, che è stata però congelata con l'articolo 14-bis del d.l. n. 112 del 2008 e stabilizzata dalle successive modifiche occorse nel 2010 e nel 2011. In sostanza, ad oggi il Ministero della Difesa agisce da solo nelle operazioni di dismissione del patrimonio militare, solamente i beni classificati come disponibili dal progetto "Valore Paese" del 2007 sono rimasti in capo all'Agenzia. Riguardo al rapporto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, con il protocollo d'intesa stipulato nel febbraio 2011 è invece stato posto in essere un procedimento virtuoso che vede coinvolta l'Agenzia nella valorizzazione dei beni culturali, tra i quali possono anche essere ricomprese le caserme dichiarate di interesse storico-artistico dal progetto "Valore Paese".

Altro limite insito nelle caratteristiche dell'Agenzia sta nella difficoltà incontrate dagli operatori delle strutture periferiche nel verificare da soli la veridicità dei contenuti della *black list* per ogni bene bloccato dal trasferimento dalle amministrazioni centrali, lavoro demandato poi al rilievo dei tecnici comunali: questa incertezza ha di fatto contribuito ad allungare i tempi di attuazione delle disposizioni del d.lgs. n. 85 del 2010.

Infine con ogni Finanziaria, quindi a cadenza annuale, vengono affidati nuovi e non sempre circoscritti incarichi all'Agenzia, a fronte dei contributi sempre minori assegnati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, come l'imposizione delle decisioni di spesa e stipule di convenzioni, relative agli interventi manutentivi sugli immobili pubblici, a carattere ordinario e straordinario (manovra bis di agosto 2011).

Poca attenzione viene data al fatto che stante un ridisegno della funzione complessiva dell'Ente avvenuto soprattutto a livello centrale, ancor poco si sa dell'effettiva capacità operativa a fronte di una maggiore responsabilizzazione che le filiali hanno sul territorio. Le poche verifiche condotte sembrano avvalorare la tesi che rispetto ad una presunta "omogeneità" di capacità di azione su territorio, le strutture presentano livelli di competenza alquanto variabili e distribuiti a macchia di leopardo.

## 6. Conclusioni

Oggi i Comuni italiani non riescono a utilizzare il patrimonio immobiliare pubblico dismesso (o in corso di dismissione) come occasioni di rigenerazione e di sviluppo delle città, poiché il continuo cambiamento di obiettivi e strumenti introdotti da norme statali rendono il tema così complesso che nella maggior parte dei casi le amministrazioni comunali non sono in condizione di tenere sotto controllo gli iter procedurali, generando così illusioni, frustrazioni degli attori sociali ed economici sul territorio, indeterminazione.

Se venisse mantenuta una linea operativa stabile su un arco di tempo di almeno una decina d'anni, forse la situazione si sbloccherebbe e molti processi potrebbero essere sviluppati in modo più virtuoso, anche in rapporto alle politiche urbane e agli impatti sulle economie locali.

L'inattuata dismissione del patrimonio pubblico immobiliare ha ripercussioni negative sulle città, sia in termini di vivibilità degli spazi urbani interessati, sia perché ostacola i possibili progetti di riqualificazione che potrebbero innescare operazioni di sviluppo territoriale e rigenerazione urbana. La valorizzazione di patrimoni ed aree militari, per esempio, potrebbe rappresentare l'occasione per ripensare parti di città, ma talvolta la problematica viene perfino considerata come un "peso" da dover gestire invece che come una opportunità e le amministrazioni locali non sembrano capaci di elaborare strategie di riutilizzo all'altezza delle aspettative.

Fra gli elementi frenanti, a livello locale: la mancanza di una preventiva conoscenza dello stato di manutenzione in cui versa il patrimonio dismesso, l'assenza d'interazioni virtuose e di giochi cooperativi tra i diversi livelli amministrativi (statale, regionale, comunale, portuale), la difesa di rendite di posizione e micro interessi da parte dei militari (o di altri soggetti della pubblica amministrazione), la presenza di piani regolatori vecchi e superati (soprattutto su questi temi). Va sottolineato che il forte limite delle Amministrazioni, soprattutto di quelle locali, è la mancanza di una reale capacità di progetto, intesa come strumento per immaginare possibili nuovi usi di spazi e luoghi.

Inoltre, la tendenza meramente speculativa ed opportunistica di molti operatori immobiliari, la loro scarsa capacità di proporre idee innovative, concretamente realizzabili attraverso un piano economico-finanziario credibile e attuabile.

L'assenza di chiare strategie di sviluppo territoriale, di scenari e prospettive di futuro chiare e fissate in documenti programmatici da parte

dei Comuni contribuisce ad ostacolare l'iniziativa imprenditoriale e ad ostacolare l'interazione, la collaborazione e il coordinamento fra le diverse parti in causa.

Inoltre completano il quadro delle difficoltà, a livello nazionale:

- il mancato censimento e resoconto dello stato di fatto e del valore dell'intero patrimonio immobiliare pubblico. L'immobilismo che caratterizza il tema dei beni pubblici è in netta contrapposizione con la velocità estrema con cui il mondo politico ha cambiato e sovrapposto numerose disposizioni legislative. Le norme sono state accatastate però senza affrontare il vero nocciolo della questione che sta alla base di ogni programma e strategia di azione politica, ossia la conoscenza. Infatti, nonostante un primo censimento dell'Agenzia del Demanio, non si è ancora arrivati ad una ricognizione completa dello *stock* immobiliare pubblico dal quale si potranno ipotizzare i veri valori degli immobili, quelli di mercato. Ad oggi invece agli immobili vengono attribuiti quasi sempre valori inventariali e non reali, e la logica conseguenza di questa errata assegnazione è la svendita dei beni, soprattutto di quelli ubicati in parti strategiche e centrali della città, quindi ad elevato valore di rendita e di immagine per gli acquirenti;

- l'assenza di scelta sulle possibili funzioni e destinazioni d'uso degli immobili e l'esistenza di conflitti tra diverse amministrazioni pubbliche circa l'individuazione del livello di governo cui è attribuita la competenza di tali questioni. Sembra quasi scontato sottolineare che l'appetibilità di immobili o di aree dismesse dipenda dalle attività che vi si potranno svolgere. Se alla definizione di queste ultime non si può giungere prima delle procedure di alienazione per l'assenza di un accordo tra lo Stato proprietario ed il comune gestore del territorio, o vi si giunge in tempi tanto lunghi da essere inaccettabili per il mercato, non vi è dubbio che le possibilità di successo dei processi di dismissione si riducano sensibilmente. Nei vari provvedimenti che abbiamo analizzato sono stati sempre inseriti quanti più soggetti possibili, con la conseguenza di aver continuamente ridotto la capacità di riuscire a realizzare processi dinamici. Le cause sono l'aumento della litigiosità dei livelli di governo<sup>21</sup> e della loro interdipendenza a causa del cambio di regole sugli immobili appartenenti al patrimonio culturale, avvenuto

<sup>21</sup> Verificabili nelle relazioni della Corte dei Conti che hanno denunciato il degrado e l'uso abusivo di tanti immobili pubblici e il conflitto su quale amministrazione dovesse occuparsi della loro gestione. Vedi S. PARLATO, G. VACIAGO, *I problemi della gestione del patrimonio*, in *La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della legge n. 410, 23 novembre 2001*, in «Quaderni Ref.», 2002, n. 8, 16 ss.

con la riforma costituzionale del 2001, all'articolo 117, in materia di potestà legislativa esclusiva dello Stato per la tutela e concorrente Stato-Regioni per la valorizzazione.

Le nuove disposizioni e le scadenze in proroga promosse dal governo Monti, dovrebbero permettere l'elaborazione di nuove strategie di riutilizzo e l'individuazione di nuovi strumenti più adatti per le dismissioni e le trasformazioni. Si riusciranno a conciliare esigenze delle finanze pubbliche, tempi e procedure per mettere finalmente in atto processi di riqualificazione urbana e di sviluppo territoriale?

*ABSTRACT: The dismissal and valorisation of public real estate heritage (as for military properties, but not only) has increasingly become a central issue within the Italian political debate, related to financial and budgetary needs of both National and Local Public Authorities. While this problem has been widely analysed against economic and financial criteria, the issues in connection with urban policy and planning have been less explored. The legal framework for the dismissal of state property – which is reconstructed in this paper – appears heterogeneous and highly variable. In fact, the many measures that have taken place over the years with partial overlapping procedures in dismissal processes already underway contributed to the already extreme fragmentation and uncertainty of the regulatory context. At present, due to the constant change of goals and tools, set by national laws, add to the complexity of the matter, Italian municipalities have been rendered incapable to use such heritage as an opportunity for urban regeneration and development. The failing of dismissing public real estate heritage has deep negative consequences on cities, both because it regards the liveability of the areas affected, but also as it hinders potential redevelopment projects that could trigger land development and urban regeneration initiatives.*

## Riferimenti bibliografici

- F. GASTALDI, R. BAIOTTO, *Aree militari e patrimoni pubblici dismessi in ambito portuale in Italia. Quali prospettive?*, in «Portus», n. 23, 2012, 12-17
- F. GASTALDI, *La Spezia: verso una città postmilitare?*, in «Urbanistica Informazioni», n. 239-240, 2011, 34-35
- C. GIAIMO, *Cartolarizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico*, in «Urbanistica Informazioni», n. 193, 2004, 5-7
- IBL (Istituto Bruno Leoni), *Uscire dalla crisi. Un'agenda di privatizzazioni*, IBL Policy paper, Milano, 2011
- S. PARLATO, G. VACIAGO, *I problemi della gestione del patrimonio in La dismissione degli immobili pubblici: la lezione del passato e le novità della legge n.410, 23 novembre 2001*, in «Quaderni Ricerche per l'economia e la finanza», n. 8, 2002, 3-27
- D. PONZINI, *La valorizzazione degli immobili statali come opportunità di sviluppo territoriale*, in «Urbanistica» n. 136, 2008, 87-94
- M. SAVINO (a cura di), *Waterfront d'Italia. Piani politiche progetti*, FrancoAngeli Editore, Milano, 2010
- G. VACIAGO, *Gli immobili pubblici ... ovvero, purché restino immobili*, in U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, 325-339
- D. VIRGILIO, *Piani urbanistici, prove di innovazione: Comune della Spezia*, in «Urbanistica Informazioni», n. 217, 2008, 35-38

MARIA ROSARIA FAIELLO  
*Dottore di ricerca in Teoria e storia delle Istituzioni  
nell'Università di Salerno*

LE POLITICHE PUBBLICHE REGIONALI  
NELLA XIV E XV LEGISLATURA:  
LA VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI

SOMMARIO: 1. Introduzione alla disciplina dei beni culturali. – 2. I beni culturali nelle Regioni a Statuto ordinario. – 2.1 Cenni sul metodo. – 2.2 Analisi. – 3. Conclusioni.

*1. Introduzione alla disciplina dei beni culturali*

I beni culturali sono una componente molto importante dell'identità di un popolo perché ne connotano gli aspetti salienti in relazione alla storia e all'ambiente.

Il patrimonio culturale italiano è oggetto di una potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni per quanto attiene la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (mentre si ha competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e ambientali).

La disciplina costituzionale del patrimonio culturale è contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio ed ha il suo nucleo nell'art. 9 della Costituzione, a norma del quale “la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura” in coerenza con l'art. 117<sup>1</sup> della Costituzione e tutela “il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”. In questo ordine di idee si colloca l'art. 1 del “Codice dei beni culturali e del paesaggio”<sup>2</sup> approvato dal Governo con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ed entrato in vigore il 1 maggio 2004, il quale contiene un espresso riferimento all'art. 9 della Costituzione, suo cardine, a tenore del quale “la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale”, ovvero concorre con tutti i suoi elementi a “preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura”.

<sup>1</sup> L'art. 117, comma 3, della Costituzione italiana demanda tra le materie di potestà legislativa concorrente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”.

<sup>2</sup> Rappresenta lo strumento legislativo più significativo nell'ambito dell'evoluzione della normativa italiana a seguito della sottoscrizione della Convenzione Europea del Paesaggio del 2000.

Si desume da queste due norme che il patrimonio culturale della nazione è rappresentato dal paesaggio e dal patrimonio storico e artistico, ossia entrambe vengono sostenute dal principio della formale unitarietà del patrimonio culturale nazionale, costituito da beni culturali in senso stretto, enucleati dall'art. 2 del Codice e dai beni paesaggistici<sup>3</sup>. Tale articolo assegna allo Stato il ruolo forte di Stato di cultura e di tutela del patrimonio storico e artistico della nazione<sup>4</sup>. La nozione giuridica di bene culturale è espressa dall'articolo 2 comma 1 del Codice, il quale afferma che il patrimonio culturale è costituito da beni culturali e paesaggistici e a quest'ultimi è dedicata la parte III del Codice. Il comma 2 dell'art. 2 contiene la nozione di bene affermando che "sono beni culturali le cose mobili e immobili che, ai sensi degli artt. 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà". Il comma 3 dell'art. 2 indica quali beni paesaggistici gli immobili e le aree indicate nell'art. 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici, ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge<sup>5</sup>. Nel linguaggio comune il sostantivo patrimonio identifica un complesso di beni di rilevanza economica che fanno capo ad un soggetto determinato. Pertanto, anche lo Stato, come persona giuridica, quale soggetto di diritto pubblico, può essere titolare di un patrimonio che quindi può essere definito nazionale. Ma la parola patrimonio in tale accezione usualmente individua le ricchezze di un paese senza fare distinzione alcuna tra quelle dei privati o dello Stato o degli enti pubblici<sup>6</sup>. Tale nozione, eminentemente storicizzata, esprime il concetto di un'aggregazione consolidatasi nel tempo, che sottende un rapporto di fatto tendenzialmente idoneo a perdurare e a consolidarsi, indipendentemente dai titoli originari di legittimazione. Ciò trova conferma nella prima e precisa definizione di beni culturali, ad opera del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, al Capo V (Beni ed attività culturali), in particolare nell'art. 148 che, al comma 1, li definisce come quel

<sup>3</sup> Il "Codice dei beni culturali e del paesaggio" è un atto normativo statale e nasce proprio dalla necessità di disciplinare i beni culturali in quanto rappresentano e costituiscono il patrimonio dello Stato.

<sup>4</sup> M.A. CABIDDU, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2007, 1 ss.

<sup>5</sup> G. TRUPIANO, *La valorizzazione dei beni culturali: aspetti economici, giuridici e sociologici*, Milano, 2005, 234 ss.

<sup>6</sup> T. AUTIERI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio: protezione, valorizzazione, utilizzazione, sanzioni, tutela amministrativa e giurisdizionale*, Santarcangelo di Romagna, 2007, 26 ss.

complesso di beni che compongono il patrimonio storico, artistico, demotnoantropologico, monumentale, archeologico, archivistico e librario, nonché gli altri che costituiscono testimonianza avente valore di civiltà. Il richiamo al patrimonio storico consente di prendere in considerazione “cose”, rilevanti sotto il profilo storico, che invece nella loro consistenza materiale sarebbero del tutto irrilevanti. Ciò che le qualifica, consentendo di includerle nel patrimonio culturale, e, in quanto tali, degne di essere tutelate, è proprio la loro idoneità a far conservare la memoria di importanti eventi dell’arte, della storia e della cultura in generale. Proprio attraverso il patrimonio storico si evidenzia ancora di più la duplice natura, materiale-immateriale, di beni facenti parte del patrimonio culturale della nazione. Per rientrare nel patrimonio culturale, è irrilevante che i beni appartengano allo Stato, ad altri enti pubblici o soggetti privati, persone fisiche o giuridiche; ciò che assume importanza decisiva è che i beni in questione trasmettano ai cittadini i valori intrinseci di cui sono portatori. Gli studiosi di diritto pubblico usualmente identificano gli elementi costitutivi dello Stato nel territorio, nel popolo e nella sovranità. All’interno della presente trattazione assume particolare rilevanza il territorio concepito come uno spazio fisico assoggettato totalmente e in permanenza alla sovranità statale. Il territorio di uno Stato, oltre ad essere un suo essenziale elemento costitutivo, si connota per la sua particolare conformazione strutturale alla quale concorrono le pianure, le montagne, i corsi d’acqua, i laghi, i vulcani ovvero i beni paesaggistici<sup>7</sup>. Con il nuovo Codice, dunque, il paesaggio viene riconosciuto come risorsa fondamentale per promuovere uno sviluppo di qualità del territorio. Non solo: diventa realtà in Italia un nuovo modo di concepire il paesaggio, inteso non come monumento da proteggere, ma come territorio da gestire nel suo divenire.<sup>8</sup> Alla base vi è l’idea di uno sviluppo sostenibile<sup>9</sup> fatto di un rapporto equilibrato tra ambiente, bisogni sociali e attività economiche, in linea anche con i principi affermati dalla Convenzione Europea del Paesaggio.

<sup>7</sup> T. AUTIERI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 30

<sup>8</sup> La moderna definizione di bene culturale è incentrata sui beni culturali e paesaggistici considerati anche come risorsa.

<sup>9</sup> Lo sviluppo sostenibile è una forma di sviluppo che non compromette la possibilità delle future generazioni di perdurare nello sviluppo, preservando la qualità e la quantità del patrimonio e delle riserve naturali. L’obiettivo è di mantenere uno sviluppo economico compatibile con l’equità sociale e gli ecosistemi, operante quindi in regime di equilibrio ambientale.

La fondamentale innovazione introdotta dall'art. 2, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 è rappresentata proprio dal nuovo concetto di patrimonio culturale costituito sia da beni culturali in senso stretto, sia dai beni paesaggistici<sup>10</sup>. La tesi, invece, che ravvisa nel bene culturale l'assenza del requisito della corporalità e lo identifica in un bene immateriale, tende a risolvere in radice la problematica della individuazione di un bene, caratterizzato, invece, da una pluralità di interessi. La novità si rinviene nel fatto che anche il paesaggio è stato inglobato nella nozione di bene culturale<sup>11</sup>: i beni culturali non possono essere isolati l'uno dall'altro né essere staccati dai contesti storici, paesaggistici o naturali in cui si collocano. L'impianto codicistico viene impostato sul concetto di bene culturale, laddove il bene 'culturale' viene protetto per ragioni non solo o non tanto estetiche, quanto per ragioni storiche: con ciò si sottolinea l'importanza dell'opera o del bene per la storia dell'uomo e per il progresso della scienza.

Sono considerati al comma 2 dell'art. 2, beni culturali le cose immobili e mobili che, ai sensi degli articoli 10 e 11, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quale testimonianze aventi valore di civiltà<sup>12</sup>.

L'art. 10 definisce beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti alla Stato, alle Regioni, agli enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico. La norma contiene un espresso e chiaro riferimento alla fisicità e materialità delle cose, contiene integrazioni di natura oggettiva destinate a completare il quadro organico delle categorie dei beni culturali. Il termine cosa è comprensivo di ogni e qualsiasi materia, consistenza e sostanza, tipologia senza limitazione alcuna. *Bene* è una species di *cosa* in quanto il bene è la cosa per la quale l'interesse culturale è stato accertato. Il bene culturale viene protetto in via primaria dalla stessa Carta fondamentale all'art. 9<sup>13</sup>, non soltanto sotto l'aspetto estetico-culturale, ma anche sotto il profilo di risorsa economica. All'interno del 'patrimonio culturale' si inscrivono due tipologie di beni

<sup>10</sup> *Ibidem*, 80 ss.

<sup>11</sup> Con il d.l. 14 dicembre 1974, n. 657, istitutivo del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente, per la prima volta si lega il concetto di beni culturali alla formula dell'ambiente.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 96 s.

<sup>13</sup> "La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione."

culturali: i beni culturali in senso stretto, coincidenti con le cose d'interesse storico, artistico ecc., e i beni culturali intesi in senso ampio, categoria, questa, costituita dai paesaggi italiani<sup>14</sup>, frutto della millenaria antropizzazione e stratificazione storica del nostro territorio, un unicum nell'esperienza europea e mondiale tale da meritare tutto il rilievo e la protezione dovuti<sup>15</sup>. I beni culturali sono quei beni prodotti dall'azione dell'uomo, frutto della creatività di singoli, gruppi, popoli; essi, attraverso la loro unicità, irripetibilità, il loro contenuto memorabile e la loro rilevanza testimoniale arricchiscono le comunità e si presentano quindi come un patrimonio culturale di cui andare fieri. Due sono principalmente le categorie in base alle quali si definiscono i beni culturali: l'arte e la storia o una combinazione di entrambe. I beni culturali in cui si materializzano testimonianze di eventi storici sono parte integrante della memoria sociale, dell'identità collettiva e del senso di appartenenza degli individui come dei gruppi. Sono risorse attive o attivabili che contribuiscono alla vita politica e sociale dei gruppi. Essi diventano tali solo attraverso un complesso processo di selezione e di elezione eminentemente sociali che si svolge di epoca in epoca e in base a contingenze variabili, ma che si conclude inevitabilmente con l'attribuzione di un'impronta sacra, eccezionale, che sottrae il bene -divenuto pubblico- alla dimensione privata quotidiana. Conservazione e valorizzazione testimoniano il carattere "sacro" originario dei beni culturali e trovano in quel carattere le loro ragioni teoriche e pratiche. I beni culturali sono depositari di "senso" e in quanto tali contribuiscono alla costruzione simbolica del mondo; costituendo tradizioni che offrono risorse ermeneutiche alle diverse generazioni aumentano il tasso di consapevolezza soggettiva e il senso di appartenenza alle collettività. La "coscienza collettiva" li considera come segni del proprio destino nel mondo; per questo motivo essi rappresentano i 'numi tutelari' delle comunità cui appartengono<sup>16</sup>.

Tale rappresentazione si basa su una concezione delle identità culturali collettive come processo di costruzione sociale che si genera e si alimenta nelle due fondamentali dimensioni del tempo sociale (come memoria) e dello spazio (come senso del luogo). Sistemi di riferimento spazio-temporali oltre che patrimonio artistico delle collettività, i beni culturali vengono ad assumere un ruolo fondamentale come crocevia in

<sup>14</sup> Già regolati dalla Legge 29 giugno 1939, n. 1497 e dalla Legge 8 agosto 1985, n. 431, nota come Legge Galasso.

<sup>15</sup> T. AUTIERI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 84 s.

<sup>16</sup> G. TRUPIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 232 ss.

cui si incontrano e si condensano, in forme esteticamente apprezzabili, entrambe le dimensioni della memoria e del senso del luogo, quali pilastri dell'identità collettiva. Essi, una volta raggiunta la loro oggettivazione, diventano un patrimonio comune, un linguaggio particolare per una specifica collettività; possono essere considerati una memoria condivisa che transita da individuo all'altro, veicolando significati, simboli un'intera cultura, cementando il patto sociale e il senso di reciproca appartenenza<sup>17</sup>.

Ci troviamo, pertanto, di fronte ad emblemi del 'senso del luogo', strumenti attraverso i quali le persone 'costruiscono' i luoghi e i diritti su di essi. Ogni territorio è socialmente 'segnato' in modo tale che i luoghi sono impregnati di significati e di sentimenti, assumendo qualità specifiche spesso collegate anche a chi li abita. Tutta la nostra civilizzazione si intreccia con i territori e con i confini; le nostre regole, le nostre leggi sono definite anche dalle loro delimitazioni territoriali. In un ambiente fortemente antropomorfizzato, il bene culturale, nelle diverse forme di monumento, chiesa, moschea, mausoleo, piazza, torre, partecipa alla creazione di un paesaggio simbolico - quindi produce un luogo - e consente alla memoria di ancorarsi ad esso. Ad un dato luogo corrisponde una certa cultura; il luogo rappresenta lo spazio in cui quest'ultima può riprodursi con continuità nel tempo e dove il confluire di esperienze condivise consente ai suoi membri di fondersi in una continuità. La produzione del luogo come habitat in cui si conservano i segni della presenza e dell'operato di un popolo, è legata alla produzione del significato e dell'identità collettiva; questi 'beni' che sono fatti oggetto di investimento affettivo individuale e collettivo, sono in effetti facilitatori della produzione di senso esistenziale e di identità. I riferimenti spaziali rappresentati dai monumenti, dalle architetture urbane ordinano la realtà dello spazio fisico in un frame specifico, diverso da luogo a luogo, 'creando' ambiti diversi, a loro volta traducibili in risorse identitarie per quanti in essi si riconoscono<sup>18</sup>.

Quindi Bene culturale inteso come tutto ciò che può essere legittimamente qualificato quale "testimonianza" di una memoria del passato rilevante per quel che è in grado di rappresentare, con conseguente capacità di svolgere, attraverso la pubblica fruizione, una "fruizione culturale". La giurisprudenza ha avuto un ruolo fondamentale nell'interpretare l'art. 9 della Costituzione in chiave dinamica del

<sup>17</sup> *Ibidem*, 239 s.

<sup>18</sup> *Ibidem*, 241 s.

paesaggio che si configura quale “forma del territorio”, bisognosa di protezione integrata e complessiva anche in considerazione dei valori naturali che esprime “insieme con quelli consolidati dalle testimonianze di civiltà”. Patrimonio culturale, dunque, quale “testimonianza materiale avente valore di civiltà”<sup>19</sup> con piena assimilazione della nozione di bene paesaggistico a quella di bene culturale<sup>20</sup>. Nel quadro che ne deriva si verifica un cambiamento culturale e di mentalità teso a superare una visione “estetizzante” del paesaggio, proporzionale e limitata al suo valore estetico percettivo e si considera il paesaggio come un sistema interconnesso ed inscindibile di fattori naturali ed umani. In tal modo si ottiene una concezione che estende la sua valenza paesistica al territorio nella sua totalità dove non è possibile tutelare i beni culturali in una logica di separatezza da quelli paesaggistici. In questo passaggio evolutivo viene ripudiata la concezione “statica” del paesaggio<sup>21</sup> per intenderlo, invece, come un processo creativo dinamico che suggerisce e produce cultura, costituito da vicende umane non meno dai fenomeni naturali; in questa prospettiva acquistano rilevanza gli aspetti di valorizzazione e di fruizione collettiva del paesaggio e del territorio.<sup>22</sup>

Il Codice, nella III sezione, esordisce con la definizione di paesaggio data nell'articolo 131 che concerne la salvaguardia dei valori del paesaggio e la sua definizione, ovvero, paesaggio quale espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio. Il paesaggio viene considerato parte omogenea del territorio i cui caratteri derivano dalla natura, storia umana o dalle reciproche interrelazioni. La nozione di salvaguardia, si articola, nelle due nozioni di tutela e valorizzazione entrambe dirette a curare “i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”<sup>23</sup>. Il paesaggio è un bene cultura-

<sup>19</sup> Con tale espressione viene ricalcata la definizione di patrimonio culturale formulata dalla Commissione Franceschini del 1967

<sup>20</sup> Il riconoscimento a livello giuridico del valore paesaggistico del territorio è frutto di significativi fattori quali l'interpretazione evolutiva dell'art. 9 della Costituzione, l'influenza di orientamenti comunitari e l'importante ruolo svolto dalla Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 e dal nuovo Codice dei beni culturali del 2004.

<sup>21</sup> Tracciare una definizione di paesaggio che abbia un preciso significato tecnico-giuridico non è agevole, sia perché la nozione di paesaggio, quale valore costituzionale, ha subito col tempo una profonda trasformazione, sia perché per decenni ha risentito di una confusione terminologica che ha creato notevoli difficoltà nel riconoscimento dei suoi aspetti essenziali.

<sup>22</sup> E. DEL MAESTRO, *Tutela del paesaggio rurale: tendenze evolutive a livello nazionale e comunitario*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 28 settembre 2009.

<sup>23</sup> M. APRILE, *Il paesaggio tra natura e storia umana*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 28 novembre 2009

le per i suoi valori di memoria, di identità collettiva e di riconoscibilità che esprime, rappresentando quella “forma che l'uomo nel corso e ai fini delle sue attività coscientemente e sistematicamente imprime nel paesaggio naturale”. Questa definizione costituisce un progresso in quanto ha aperto la strada al riconoscimento formale del paesaggio come bene meritevole di tutela giuridica specifica in gran parte del territorio nazionale. Profondamente diverso, a questo punto, appare considerare il paesaggio come la percezione che una comunità ha del proprio territorio, di quel territorio, quindi, in cui la storia e la natura “parlano” di quella comunità. Si tratta del risultato dell'incontro dell'uomo con la natura. L'uomo crea il proprio paesaggio incidendovi impronta di sé, perciò si parla di realtà etico-culturale.

Il paesaggio diventa “manifestazione sintetica delle culture che si sono succedute sul territorio” e che, perciò, si qualifica come bene al quale si connettono altri beni culturali, anche immateriali, come fenomeni etnografici, memoria orale, patrimonio linguistico dialettale. Successivamente, i riconoscimenti legislativi rappresentano un passo in una direzione diversa volta a riconoscere nel paesaggio un bene non solo per i valori estetici-culturali che esprime ma anche in ragione del suo porsi come proiezione culturale del territorio, manifestazione identitaria.<sup>24</sup>

Nei successivi articoli 134-136, presenti nella III sezione del Codice si individuano e precisano quali siano i beni cui applicare vincoli paesaggistici, elencandoli. L'art. 135 indica i soggetti che devono tutelare, valorizzare e pianificare il paesaggio, stabilisce che la pianificazione deve riguardare l'intero territorio regionale estendendo implicitamente il suo campo di applicazione, ovvero garantendo che sia valorizzato attraverso l'approvazione di piani paesaggistici. Le Regioni, in effetti, devono assicurare che il paesaggio sia adeguatamente valorizzato e a tal fine sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando il piano paesaggistico. Tale interpretazione è confermata dall'art. 143, comma 3, lettera a, il quale stabilisce che il piano paesaggistico obbliga ad una ricognizione dell'intero territorio, e indica, tra le varie fasi, l'individuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica in vista della tutela e della valorizzazione. Il Codice, in sostanza, stabilisce che sia i beni paesaggistici che il paesaggio devono essere tutelati e valorizzati. Per beni paesaggistici, sembra che esso intenda la dimensione paesag-

<sup>24</sup> C. BARBATI, *Il paesaggio come realtà etico-culturale*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 5 ottobre 2009

gistica di aree ed immobili determinati; per paesaggio, la dimensione paesaggistica del territorio che non è compreso nelle categorie di beni individuati quali beni paesaggistici, ovvero la parte restante del territorio nazionale.<sup>25</sup> Le ragioni che hanno determinato tutto ciò sono molto più ampie, sono legate alla crescente e marcata importanza che i beni paesaggistici hanno assunto nel tempo, sottolineando la propria autonomia rispetto al complesso a cui fa riferimento la qualifica di beni ambientali. Ciò fa del paesaggio la “componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità”.<sup>26</sup> In questa visione, il paesaggio ha avuto ragione di essere avvicinato ai beni culturali e di confluire nella categoria che comprende entrambi, quello di patrimonio culturale, in quanto costituisce la quinta essenza necessaria e indivisibile per la maggior parte dei beni culturali presenti nel nostro paese.<sup>27</sup>

Il patrimonio culturale è oggetto di diverse attività-funzioni, come la tutela e la valorizzazione<sup>28</sup>. Il concetto di valorizzazione assume un significato chiaro e rigoroso anche per quanti riguarda l'ambito dei beni paesaggistici. Le norme costituenti il “sistema di valorizzazione” sono contenute nel Titolo II, Capo II, del Codice, agli artt. 111-121, nonché in alcune disposizioni del Capo I, agli artt. 6-7. A questo riguardo si notino l'art. 6 del Codice, il quale nel comma 1 indica le finalità che qualificano la valorizzazione, esplicitando la sua finalizzazione ad obiettivi di godimento e promozione, sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale. La valorizzazione comprende tutte quelle attività e l'esercizio di quelle funzioni che permettano di promuovere la conoscenza del patrimonio culturale, assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di

<sup>25</sup> R. PRIORE, *L'evoluzione della normativa nazionale italiana in materia di paesaggio a seguito della sottoscrizione della Convenzione*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 5 ottobre 2009.

<sup>26</sup> Come recita la Convenzione Europea del Paesaggio, un documento adottato dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa, il 19 luglio 2000, sottoscritto a Firenze il 20 ottobre dello stesso anno.

<sup>27</sup> M. CAMMELLI, *Aedon e i beni paesaggistici: una inclusione necessaria*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 5 ottobre 2009.

<sup>28</sup> La parola valorizzazione è stata creata recentemente ed infatti non se ne parla nella normativa del 1939: compare, a partire dagli anni Settanta, in provvedimenti legislativi che hanno cominciato ad attuare una più penetrante azione protettiva del patrimonio culturale nazionale.

conservazione del patrimonio culturale. Questa norma esprime chiaramente che la valorizzazione ha come primaria finalità quella della promozione della cultura. Quindi, la valorizzazione dei beni di interesse culturali soggetti all'applicazione del Codice, costituisce il complemento più avanzato e moderno della tutela degli stessi, necessario perché possano essere fruiti dalla collettività ed esprimere al meglio i valori culturali di cui sono portatori.<sup>29</sup> Inoltre vengono definite le attività di valorizzazione che lo Stato e le Regioni sono chiamati a legittimati a porre in essere. Entrambi concorrono per l'organizzazione di quelle risorse e strutture, della messa a disposizione di quelle competenze tecniche e risorse finanziarie e strumentali, necessarie all'esplicazione delle funzioni e al perseguimento delle finalità enucleate dall'art. 6. Il primo comma dell'art. 6 chiarisce, pertanto, in cosa consistono le attività di valorizzazione che lo Stato, per i propri beni, e le Regioni, per gli altri beni, sono chiamati e legittimati a porre in essere. Il secondo comma dell'articolo in esame, riprendendo quanto enunciato nell'art. 1, comma 6, ribadisce la subordinazione della valorizzazione alle prioritarie esigenze della tutela, la quale si conferma allo stesso tempo parametro e limite, capace di conformare l'estensione e le modalità degli "altri" interventi in materia di beni culturali.<sup>30</sup>

L'art. 7 del Codice, al comma 1, si limita a ribadire quanto enunciato nell'art. 117 della Costituzione che, ascrivendo la valorizzazione del bene culturale di competenza legislativa concorrente, la assoggetta alla potestà legislativa della Regione, ovvero è fondato sul riparto delle competenze fra Stato e Regioni sulle attività/funzioni di cui i beni culturali possono essere oggetto, identificando e conferendo rilevanza costituzionale alla tutela e alla valorizzazione: ascritte l'una, la tutela, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato; l'altra, la valorizzazione, alla potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.<sup>31</sup> Circa il ruolo che spetta alla legislazione regionale, questo viene meglio definito da altre disposizioni, ad esempio, nell'art. 112 comma 2, il quale precisa che la legislazione regionale disciplina la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della normativa vigente. Nelle altre disposizioni contenute al Titolo II, Capo

<sup>29</sup> T. AUTIERI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 68 s.

<sup>30</sup> C. BARBATI, *La valorizzazione del patrimonio culturale (art. 6)*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 5 ottobre 2009.

<sup>31</sup> C. BARBATI, *Funzioni e compiti in materia di valorizzazione del patrimonio culturale (art. 7)*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 5 ottobre 2009.

2 del Codice, segnatamente all'art. 111, è rinviata una più puntuale individuazione degli interventi nei quali la valorizzazione si intrinseca. Questa norma, infatti, pone i principi fondamentali in tale materia, descrive gli interventi nei quali queste attività si estrinsecano e offre ulteriori qualificazioni atte a definire lo statuto giuridico a seconda del soggetto che le ponga in essere. In effetti il Codice concepisce la gestione dei beni culturali come parte della valorizzazione, e la sua definizione va ricercata proprio in quest'ultima disposizione, dove appare il riferimento ad essa quale attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali. La gestione è attività rivolta ad assicurare non solo la fruizione del patrimonio culturale, ma ogni finalità propria della funzione di valorizzazione, come definita dall'art 6.<sup>32</sup>

Valorizzazione significa gestione imprenditoriale dei beni culturali. I beni culturali diventano attività che richiedono l'impiego di risorse umane e materiali e che devono essere gestite in forma organizzata. La valorizzazione, dunque, costituisce il complemento più avanzato e moderno della tutela dei beni culturali, necessario perché essi possano essere fruiti dalla collettività ed esprimere al meglio i valori culturali di cui sono portatori. Essa costituisce, inoltre, una materia caratterizzata dall'interazione tra soggetti istituzionali e tra attori pubblici e privati, inserendosi all'interno della formula costituzionale che assegna alla Repubblica, e dunque a tutto lo Stato-ordinamento, il compito di promuovere lo sviluppo della cultura.<sup>33</sup> Il Codice afferma che la valorizzazione può essere sia ad iniziativa pubblica che privata.<sup>34</sup> Gli aspetti principali in cui si estrinseca sono innanzitutto l'aumento della fruizione dei beni culturali, in virtù dell'aumento della domanda, che assicura maggiori entrate e, di conseguenza, una maggiore offerta di beni culturali. In secondo luogo, la valorizzazione si presenta in termini di fornitura di servizi aggiuntivi, al fine di consentire una maggiore fruizione: anche in questo caso la fruizione determina maggiori entrate. Infine, tale strumento si concretizza in termini di agevolazione delle sponsorizzazioni, a loro volta finalizzate a garantire maggiori entrate. Pertanto,

<sup>32</sup> C. BARBATI, *L'attività di valorizzazione (art. 111)*, in [www.aedon.mulino.it](http://www.aedon.mulino.it), 7 ottobre 2009.

<sup>33</sup> Si noti, in particolare come la riforma del titolo V della Costituzione abbia fatto della valorizzazione dei beni culturali una zona caratterizzata dalla confluenza di competenze legislative statali e regionali e di competenze amministrative che coinvolgono lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali nel segno di una leale cooperazione.

<sup>34</sup> G. TRUPIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 46 ss.

risulta evidente come la valorizzazione presenti aspetti che la differenziano dalla tutela. Essa, non riguarda, infatti, un bene in senso proprio, bensì l'organizzazione con cui si gestiscono e tutelano i beni e, in ultima analisi, l'aspetto economico. Ed è proprio l'aspetto economico il fattore che ispira il nuovo Codice, anche se esso va inteso ed interpretato correttamente: non nel senso che l'attività culturale diventa funzionale alla gestione economica e alla produzione di reddito, bensì nel senso che la produzione di reddito da parte dei beni culturali consente maggiori entrate, e che maggiori entrate possono assicurare migliore tutela e fruizione più ampia dei beni culturali.<sup>35</sup> Il principio della valorizzazione della cultura si affianca a quello della tutela e della conservazione; valorizzare significa attribuire maggiore valore al bene culturale, oltre che trarne valore economico. L'attività finalizzata alla promozione della valorizzazione deve essere coerente con la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile per il settore culturale. E' opportuno chiarire che il concetto di sostenibilità può essere affrontato con tale prospettiva: pensando al bene culturale, come più comunemente avviene, come input, ossia come risorsa, da utilizzare per porre in essere un modello di sviluppo economico territoriale sostenibile, cioè coerente con le caratteristiche ambientali, culturali e sociali dell'area interessata.<sup>36</sup>

Il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ha dedicato l'intero Titolo II, parte seconda, alle questioni relative alla fruizione e valorizzazione dei beni culturali. Il legislatore ha colmato le lacune esistenti nel previgente d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, ove la normativa era maggiormente accentrata sulla tutela e sulla valorizzazione dei beni culturali, mentre non si soffermava affatto sulla fruizione, ovvero su quel complesso di attività ubicabili in una posizione intermedia fra le funzioni della tutela e quelle della valorizzazione. Del resto è incontrovertibile che la realizzazione di una fruizione ottimale contribuisce ad una migliore tutela dei beni culturali e contestualmente fornisce un valido supporto per valorizzarli. Il nuovo Codice fornisce per la prima volta un'organica sistemazione dei principi per la valorizzazione dei beni culturali, cioè di quel complesso di attività identificabili nella permanente costituzione ed organizzazione di risorse e strutture, ovvero nel mettere a disposizione risorse finanziarie, strumentali e tecniche indirizzate all'esercizio delle funzioni e delle finalità per promuovere la conoscenza del patri-

<sup>35</sup> T. AUTIERI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 18 s. e 68 ss.

<sup>36</sup> G. TRUPIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 8 ss.

monio culturale, ovvero dirette a sostenere gli interventi di conservazione. La valorizzazione è tesa ad approntare i mezzi per consentire, accrescere o migliorare la possibilità degli accessi da parte dei cittadini finalizzati alla conoscenza dei beni culturali.<sup>37</sup>

## 2. I beni culturali nelle Regioni a Statuto ordinario

### 2.1 Cenni sul metodo

Un indicatore fondamentale per comprendere le politiche attuate in Italia in relazione ai beni culturali è la quantificazione delle spese che le Regioni hanno deciso di sostenere per la tutela e la valorizzazione del proprio patrimonio. La cultura, infatti, è uno dei fattori costitutivi dell'identità regionale, della qualità della vita, della coesione sociale ed è fortemente incentrata sulla vitalità dei rapporti tra beni, attività culturali e realtà territoriali.

Il materiale acquisito per l'analisi deriva sia dalla condivisione tra i colleghi partecipanti al gruppo di lavoro, sia dalla consultazione degli specifici archivi normativi accessibili attraverso i siti Internet delle singole Regioni e, in alcuni casi, dal diretto contatto con gli uffici regionali preposti ai rapporti con il pubblico.

Le normative regionali, riferite all'arco di tempo che va dal 2000 al 2008, sono state analizzate seguendo la seguente procedura:

1. in primo luogo, si è proceduto all'individuazione delle norme inerenti ai beni culturali;
2. schedulazione del *corpus* normativo ed individuazione, per ciascuna Regione, di determinati elementi contenuti in una scheda sintetica appositamente predisposta, nell'ambito della quale, per ciascun testo normativo individuato, sono stati evidenziati i seguenti punti: le finalità; i beneficiari; gli interventi previsti; le modalità di intervento; i finanziamenti.
3. analisi dei dati.

Nell'analisi si è cercato di limitare quanto più possibile l'inserimento di leggi emanate per interventi *ad hoc* in quanto questo tipo di soluzione normativa, che è stata spesso utilizzata dalle Regioni, ma non solo, per convogliare risorse anche ingenti sui beni culturali, oltre a sfuggire alle logiche di programmazione degli interventi è desti-

<sup>37</sup> T. AUTIERI, *Commentario al codice dei beni culturali*, cit., 300 ss.

nata inevitabilmente a cessare i propri effetti alla conclusione degli interventi finanziati (con la conseguente necessità di procedere periodicamente al disboscamento della normativa vigente).

Un appunto è necessario in relazione alla normazione regionale in materia di beni culturali: va rilevato il ricorso, da parte di alcune Regioni, a forme di programmazione congiunta con lo Stato e gli enti locali, quali quelle di programmazione negoziata previste dalla legge 662/1996, con particolare riferimento all'Intesa istituzionale di programma Stato/Regione e all'Accordo di programma quadro che, in attuazione dell'Intesa, può prevedere la partecipazione anche degli enti locali e di altri soggetti pubblici e privati.

Con riferimento all'oggetto e alle tipologie di intervento, tutte le Regioni coprono normativamente la possibilità di intervenire sia sui beni mobili che sugli immobili con una notevole estensione della gamma degli interventi: si va dalla nuova costruzione, al recupero, al restauro, all'acquisto dei beni. Va segnalato che relativamente ai beni mobili, le Regioni hanno provveduto negli anni a finanziare il restauro anche con risorse di parte corrente (in particolare il restauro di beni librari e documentari e di beni museali). Va rimarcata l'opportunità dal punto di vista finanziario, poiché intrinsecamente l'opera di restauro valorizza anche in termini patrimoniali il bene, di procedere al restauro dei beni mobili con risorse di investimento (come del resto fa lo Stato).

Sulle modalità di assegnazione dei contributi, l'orientamento prevalente è quello di procedere per riparto dei fondi, e solo in pochi casi si procede in modo concorsuale al finanziamento diretto del progetto. Sul punto vale la pena fare la seguente riflessione: le Regioni, così come lo Stato del resto, hanno da sempre privilegiato la predisposizione di leggi ad "hoc", non essendo, anche per ragioni culturali, particolarmente in uso altri metodi di selezione dei progetti quali, ad esempio, i bandi. Sulla finanza di progetto varrebbe la pena di fare, del resto, un approfondimento soprattutto in relazione alla scarsità di risorse che le Regioni possono mettere in campo per i beni culturali in conseguenza delle ben note criticità della finanza pubblica che paiono essere sempre meno contingenti e sempre più strutturali, o almeno legate a ciclicità non certo di breve periodo.

Rispetto ai soggetti beneficiari non vi è molto da evidenziare, in quanto molte delle leggi esaminate permettono l'accesso alle risorse sia da parte del pubblico che del privato.

In molti casi è presente il supporto del parere delle Commissioni consiliari competenti o di Consulte tecniche ma siamo sempre nell'ambito di una logica di riparto delle risorse.

## 2.2 *Analisi*

Si procederà, per una questione di mera comodità, all'analisi della sola Regione Liguria.

Fonti normative:

*XV Legislatura*

Legge 31 ottobre 2006, n. 33, Testo Unico in materia di cultura;

*XIV Legislatura*

Delib. G. R. 9 ottobre 2001, n. 52, Programma pluriennale 2001-2003 per i musei di enti locali o di interesse locale e per la catalogazione dei beni culturali e ambientali ai sensi della legge regionale 22 aprile 1980, n. 21;

*XIII Legislatura*

Legge 17 marzo 2000, n. 18, Interventi speciali per la realizzazione e la promozione dell'evento «Genova Città europea della cultura nel 2004»;

A titolo esemplificativo si riporta la scheda di sintesi, in cui vengono indicati solo i dati riferiti ad atti normativi nella loro globalità, come sunto della normativa regionale.

Scheda di sintesi:

Finalità	Promozione dello sviluppo, della diffusione e della valorizzazione di azioni volte al miglioramento della qualità della vita della popolazione regionale, al fine di promuoverne sia l'identità storica sia l'innovazione ed il pluralismo culturale, e persegue un sistema coordinato di valorizzazione culturale; attuazione di interventi speciali al fine di contribuire alla realizzazione e alla promozione dell'evento "Genova Città europea della cultura nel 2004", considerato di notevole rilevanza per l'intero territorio regionale
Beneficiari	

Interventi previsti	Attivazione dei necessari servizi e organizza le attività culturali esistenti, singolarmente e nel loro insieme, operando in una logica di sistema volta a privilegiare gli strumenti concertativi e consensuali; valorizzazione delle strutture culturali e del patrimonio di interesse storico e artistico della città di Genova, mediante interventi di recupero e di ammodernamento; promozione culturale e turistica al fine di potenziare e diffondere l'immagine di Genova e della Liguria in Italia e all'estero.
Modalità di intervento	La Regione si avvale delle forme di cooperazione previste dalla vigente legislazione statale in materia e promuove la gestione associata di funzioni. Le Province e i Comuni perseguono l'integrazione delle risorse ed il potenziamento della cooperazione culturale mediante accordi di programma, convenzioni nonché utilizzo di benefici finanziari. La Regione interviene anche attraverso l'assegnazione di benefici finanziari a favore dei soggetti iscritti nel Registro e nella sua Sezione speciale; attivazione di accordi di programma con i competenti Ministeri, con gli Enti Locali e con vari soggetti pubblici e privati e può promuovere intese con altre Regioni europee, anche al fine di utilizzare risorse dell'Unione Europea.
Finanziamenti	Istituzione, a decorrere dall'esercizio finanziario 2007, il Fondo unico per la cultura nel quale confluiscono tutte le risorse finanziarie destinate dalla Regione ai soggetti operanti in materia di cultura. Le modalità di riparto sono stabilite nel Programma annuale, nel rispetto delle disposizioni del Piano triennale.

Nota:

La normativa regionale in materia di beni culturali risulta scarsa e prevalentemente rivolta alla valorizzazione. Da sottolineare la significativa presenza del Testo Unico in materia di cultura.

### 3. Conclusioni

Dall'analisi svolta emerge un dato significativo in relazione al contributo regionale in materia di beni culturali: si assiste, in generale, ad una stratificazione e frammentazione normativa.

In realtà l'intervento sui beni culturali è spesso disciplinato anche da disposizioni inserite in testi normativi a carattere finanziario o afferenti ad altri settori regionali (Opere Pubbliche, Territorio, ecc.). Allo stato attuale risulta singolare che solo alcune Regioni abbiano approntato (ne è esempio la Liguria) o stiano approntando un Testo Unico, al fine di definire un quadro d'insieme in cui collocare un assetto organico dell'intero comparto legislativo in materia, coniugato ad un efficace coordinamento fra la programmazione regionale e quella di province e comuni. Tale strumento, perciò, se utilizzato, potrebbe garantire l'efficienza degli interventi, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

*ABSTRACT: The Constitutional Law n. 3/2001 amended Title V of the Constitution. One of the most significant changes was concerned with the distribution of legislative power between State and Regions, governed by. 117. Cultural heritage is the subject of a concurrent legislative powers with regard to the promotion of cultural and environmental heritage. This protection, however, is attributed to the exclusive jurisdiction of the state. The ordinary statute regions have a system of management of cultural heritage very complex and, above all, non-uniform. The same spending policies vary depending on the context of reference, from considerable sums, as in the case of Lombardy, smaller actions, as happened in Campania or Piedmont. A key indicator of the policies implemented in Italy in relation to cultural heritage is the quantification of the costs that the regions have decided to support the protection and the value of its assets. Culture, in fact, is one of the constituent factors of regional identity, quality of life, social cohesion and is strongly focused on the vitality of the relationship between goods, cultural and territorial realities.*



VITTORIO ITALIA  
*Professore emerito di diritto costituzionale*

## LA GERARCHIA NELLA LEGISLAZIONE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La gerarchia esplicita nella legislazione regionale. – 2.1. Le indicazioni esplicite di questa gerarchia. – 2.2. La gerarchia esplicita nelle leggi regionali. – 2.3. La gerarchia esplicita nei regolamenti regionali. – 2.4. La gerarchia esplicita nei piani regionali. – 3. La gerarchia implicita nella legislazione regionale. – 3.1. Le caratteristiche di questa gerarchia. – 3.2. La gerarchia implicita nelle leggi regionali. – 3.3. La gerarchia implicita nei regolamenti regionali. – 3.4. La gerarchia implicita nei piani regionali. – 4. La gerarchia e l'interpretazione delle leggi e delle norme regionali. – 5. La gerarchia e l'applicazione delle leggi e delle norme regionali. – 6. Conclusioni.

### 1. *Premessa*

Nel campo del diritto, il concetto di gerarchia è stato utilizzato per l'organizzazione amministrativa<sup>1</sup> e per i rapporti tra le categorie delle leggi costituzionali<sup>2</sup> e delle leggi ordinarie<sup>3</sup>.

La gerarchia delle leggi non riguarda le disposizioni, ma le norme<sup>4</sup>, che oggi hanno delle affinità con l'antica "regola"<sup>5</sup>, specie in

<sup>1</sup> Si richiama l'attento studio di A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1939.

<sup>2</sup> Cfr. gli artt. 138 e 134 della Costituzione.

<sup>3</sup> Cfr. l'indicazione delle fonti contenuta nell'articolo 1 delle Disposizioni sulla legge in generale, dove la successione tra: 1. Leggi; 2. Regolamenti; 3. Usi, indica una scala gerarchica, confermata dai limiti dei regolamenti di esecuzione in relazione alla legge (art. 4 delle Disposizioni sulla legge in generale), e degli usi che "nelle materie regolate dalle leggi e dai regolamenti, hanno efficacia solo in quanto sono da essi richiamati" (art. 8 delle Disposizioni sulla legge in generale).

<sup>4</sup> La "disposizione" rappresenta l'aspetto formale ed esteriore di essa, e la "norma" rappresenta il contenuto interno, la regola che è racchiusa nella disposizione. Si veda, tra gli AA. che hanno esaminato questo problema, CRISAFULLI, che ha considerato la norma come il prodotto della legge, come il contenuto prescrittivo dell'atto, il "voluto" in esso manifestato, e non deve essere confusa con la disposizione. Si vedano, di questo attento Studioso, innanzitutto le *Lezioni di Diritto costituzionale*, I, Padova, 1968 (seconda ristampa), p. 231, e le successive *Lezioni di Diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1976, p. 40. Questa distinzione viene però attenuata con l'utilizzazione, da parte dell'A., del termine *disposizione normativa* o (p. 42) di *disposizione - norma*, come è d'altronde previsto nella l. 11 dicembre 1984, n. 839, art. 1, che all'ultimo comma definisce la Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti come la Raccolta ufficiale degli *atti normativi*

quelle ipotesi dove vi è l'intreccio tra la norma "superiore" e quella "inferiore".

della Repubblica italiana. Anche altri Studiosi hanno seguito questa tesi (v. ad es., GUASTINI, già in *Disposizione vs. norma*, in *Giur. Cost.*, 1989, II, pp. 6 e 11, ed ora in *Teoria dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, pp. 16 ss., 19, 20-30, con numerosi approfondimenti), specialmente gli Studiosi di Diritto Costituzionale. Ciò si riscontra già in DONATI, *Elementi di diritto costituzionale*, Padova, 1932, p. 126, e poi in FODERARO, *Il concetto di legge. Studi sulla legge nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano 1949, BISCARETTI, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989; CUOCOLO, *Principi di Diritto costituzionale*, Milano, 1999, 107 ss.; VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino 2004, p. 38 ss., e gli approfondimenti di p. 175 ss. Gli Studiosi del Diritto Amministrativo hanno invece considerato la legge nei suoi effetti, specie sull'organizzazione e sull'attività amministrativa. Cfr. ad es., ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Milano, 1952; GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, I, Bologna, 1953, p. 86; SANDULLI (A.), *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, I, pag. 32; VIRGA, *Diritto Amministrativo. I principi*, I, Milano, 1989. Vi sono peraltro attenti approfondimenti da parte di alcuni AA, che hanno considerato le sfaccettature del concetto di legge: si veda, ad es., GIANNINI (M.S.), *Corso di Diritto Amministrativo*, vol I, Milano 1965, p. 23, e nella "nota" in *Giur. Cost.*, 1956, p. 900; CASSESE (S.), in *La costruzione del diritto amministrativo. Francia e Regno Unito*, nel primo volume del *Trattato di Diritto Amministrativo* a cura dello stesso A., p. 49 sulla "règle de droit" nel diritto amministrativo francese, considerata nell'ottica del rispetto della legalità. V. anche STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd I, Monaco, 1977, p. 78 ss., e le attente considerazioni dell'A. nella seconda edizione del 1984, p. 98 ss. La norma indica quindi l'aspetto sostanziale, il contenuto, lo "spirito della legge", ed è qui opportuno rammentare che l'espressione, che viene attribuita a MONTESQUIEU, e che ha formato il titolo della Sua nota opera "*Lo spirito delle leggi*" pubblicata nel 1754, è stata utilizzata prima dal DOMAT, nell'opera: "*Les loix civiles dans leur ordre naturel: le droit public, et legum delectus*", pubblicata nel 1689 (l'edizione consultata è quella stampata a Parigi nel 1766), ed il riferimento all' "*esprit des loix*" è nel *Livre préliminaire*, Sez. II, 1, pag. 5, con le parole: "*Toutes les regles, soit naturelles ou arbitraires, ont leur usage tel que donne à chacune la sùstice universelle qui en est l'esprit. Ainsi l'application doit s'en faire par le discernement de ce que demande cet esprit, qui dans les loix naturelles est l'équité, et dans les loix arbitraires l'intention du législateur*". L'espressione "*esprit des loi*" è stata utilizzata anche da ST. IUST, che nel 1791 pubblicava un'opera intitolata "*L'esprit de la Revolution et de la Constitution de la France*".

<sup>5</sup> Cfr. nel Digesto, Libro L, ultimo Titolo, n. 1, la definizione di PAOLO: "*Regula est quae rem quae est, breviter enarrat*", ed i commentatori ne hanno esaminato le varie sfaccettature del concetto. Ad esempio, secondo BARTOLO DA SASSOFERRATO, nel commento alla Seconda parte del Digesto, Libro L, nell'edizione giuntina stampata a Venezia nel 1570, p. 250, la parola "*regula*" ha il significato di regolare, reggere, e stabilisce un "*ordo vivendi*", ed essa è costituita da "*verba universalialia*" (es. *omnis, nullus, semper*) e da *verba infinita* (es. *homo, foemina, servus*). Autori di epoche successive hanno seguito questo filo conduttore. Si pensi, come esempio significativo, al DOMAT, *Les loix civiles dans leur ordre naturel*, Paris, 1689 (l'edizione consultata è quella del 1766, pag. XX), che ha richiamato il concetto di regola, considerata come quella formula nella quale sono concentrati i principi, e tale regola doveva essere considerata nel suo "*sens*" e nel suo "*esprit*". Questo acuto A. aveva proposto che alcune regole necessarie "*pour bien entendre les loix civiles*" fossero collocate nel primo titolo del "*livre préliminaire*", tesi che è stata successivamente accolta nel Codice napoleonico, e nel Capitolo XII sono richiamati i concetti interni alla legge ed anche alla regola, e cioè il "*sens*" e "*l'esprit de la Loix*".

Tra le categorie delle leggi (es. leggi statali, leggi regionali) si sono formate, a causa del pluralismo normativo, ulteriori e più circoscritte categorie, quali ad esempio quella delle leggi statali di principio, delle leggi statali di delegazione, delle leggi regionali, provinciali, e pure nei regolamenti vi sono ora delle categorie più circoscritte (ad es. regolamenti statali governativi, regolamenti regionali, regolamenti locali), e tutto ciò rammenta le regole della tessitura, dove vi sono i fili dell'ordito e della trama, ed i fili dell'ordito devono essere più forti e robusti, e condizionano i fili più sottili della trama.

La gerarchia esiste anche nelle leggi regionali delle Regioni a statuto ordinario, perché queste leggi non sono tutte su un piano equiordinato, ma alcune di esse presentano, in questa ipotetica pianura giuridica, delle "colline normative".

In alcuni casi, questa gerarchia è stabilita *esplicitamente* dalle norme, con la previsione dei rapporti di supremazia e di subordinazione. In altri casi, tale gerarchia è stabilita *implicitamente*, nel senso che essa è determinata da alcune forme o dal contenuto di queste leggi, ed in tutte queste ipotesi la gerarchia delle leggi regionali presenta degli aspetti nuovi e di particolare interesse, specie per le conseguenze sull'interpretazione e sull'applicazione.

E' quindi opportuno, per inquadrare il problema della gerarchia nelle leggi regionali, esaminare distintamente le ipotesi, iniziando dalla gerarchia *esplicita*.

## 2. La gerarchia esplicita nella legislazione regionale

### 2.1. Le indicazioni esplicite di questa gerarchia

La gerarchia nella legislazione regionale è indicata e stabilita in modo esplicito, non per il singolo caso, ma in via generale attraverso l'impostazione e la collocazione di queste leggi e norme regionali.

Ciò avviene anche attraverso la determinazione dell'organo che può emanare tali norme, perché ciò costituisce un rilievo esplicito della collocazione di esse.

## 2.2. *La gerarchia esplicita nelle leggi regionali*

Le ipotesi di gerarchia esplicita delle leggi regionali sono previste nella Costituzione e negli statuti regionali, e si possono qui rammentare, ad esempio:

- il rapporto tra le leggi regionali e la Costituzione;
  - il rapporto tra le leggi regionali e lo statuto regionale<sup>6</sup>;
  - il rapporto tra le leggi regionali della legislazione concorrente con i principi fondamentali delle leggi dello Stato<sup>7</sup>,
- e, per altro verso:
- il rapporto tra le leggi regionali ed i regolamenti regionali;
  - il rapporto tra le leggi regionali ed i piani regionali.

## 2.3. *La gerarchia esplicita ed i regolamenti*

I regolamenti regionali sono previsti nella Costituzione (art. 123, comma 1 Cost.)<sup>8</sup>, sono presenti nella normazione regionale, e vi sono delle ipotesi in cui essi, per la loro collocazione e perché sono espressione di una “riserva”, non sono in posizione equiordinata. Si pensi, ad esempio al regolamento sul funzionamento del Consiglio e della Giunta, che costituiscono una riserva di regolamento. Essi, in tutti i casi in cui sono richiamati da successivi regolamenti regionali, si pongono rispetto ad essi in posizione che anche se si tratta di una superiorità limitata ad alcuni aspetti è superiore, e quindi vincolante, sia per il contenuto (che non può essere in contraddizione), sia per quanto riguarda l’interpretazione e l’applicazione.

Si pensi poi all’altra ipotesi di un regolamento di esecuzione di una legge regionale, modificato ed integrato da norme di un successivo regolamento regionale. Queste norme modificate incidono, sì, sul precedente regolamento, ma possono modificarlo soltanto in alcuni punti, possono integrarlo nelle sue parti interstiziali, ma non possono incidere sulla sua struttura, ad es., modificandolo integralmente.

<sup>6</sup> Cfr. art. 123, comma 1, Cost., dove è lo statuto che stabilisce le regole sulla pubblicazione delle leggi regionali.

<sup>7</sup> Cfr. art. 117 Cost. e gli artt. 9 e 10 l. 62/1953, che, pur non essendo in armonia con l’attuale potestà legislativa regionale di cui al Titolo V Cost., non sono stati formalmente abrogati.

<sup>8</sup> La previsione normativa riguarda la pubblicazione dei regolamenti regionali.

Ciò vuol dire che vi è, tra questi regolamenti, una posizione di gerarchia, che non è una gerarchia “verticale” (quale si riscontra ad esempio, tra norme che sono espressione di potestà diverse, come la legge ed il regolamento di esecuzione), e che indica egualmente una posizione eminente ed una posizione più debole.

#### *2.4. La gerarchia esplicita ed i piani.*

I piani regionali rappresentano una parte rilevante della normazione regionale, anche se essi non sono formalmente inquadrati nel sistema delle fonti regionali. La loro posizione è espressa esplicitamente nelle singole leggi regionali che li prevedono, e che stabiliscono – anche se con formulazioni diverse – i rapporti con le altre leggi regionali, che attentano a materie simili, e gli altri piani, precedenti o successivi<sup>9</sup>.

Tale gerarchia esplicita si caratterizza perciò per un’indicazione esplicita stabilita dalle leggi, ed in alcuni casi sono gli stessi piani regionali che prevedono dei piani successivi, e che ne stabiliscono il grado di dipendenza rispetto ai primi.

#### *3. La gerarchia implicita nella legislazione regionale.*

Esaminiamo ora la gerarchia implicita nella legislazione regionale, fermando l’attenzione sulle sue caratteristiche.

##### *3.1. Le caratteristiche di questa gerarchia.*

Le leggi regionali, anche se non vi sono indicazioni esplicite di gerarchia, non sono equiordinate, come figure geometriche su una superficie rigorosamente piana. Vi sono infatti delle leggi regionali che condizionano leggi regionali successive, ed anche anteriori. Tale condizionamento non è stabilito esplicitamente, ma si verifica egualmente una sovraordinazione da parte di alcune leggi regionali nei confronti di altre leggi, norme, regolamenti e piani. Tale gerarchia implicita si verifica allorché vi sono particolari raccolte di leggi regionali, o vi sono

<sup>9</sup> Cfr. ad es., per la Regione Liguria: i piani di bacino contro il rischio idrogeologico (l.r. 28 gennaio 1993, n. 9, artt. 2); i piani per i bacini di traffico; i piani e programmi edilizi (l.r. 38/2012); i piani della sanità, dei trasporti e della logistica (2001); i programmi dei servizi pubblici locali (Delibera n. 26/2001 del Consiglio regionale). V. anche, per la Regione Veneto, Piano regionale dei trasporti (1990 e 2005); (Delibera di Giunta 1671/2005)

delle leggi regionali che interpretano altre leggi regionali, oppure leggi regionali che stabiliscono dei programmi che saranno sviluppati da altri programmi previsti da successive leggi regionali.

### *3.2. La gerarchia implicita nelle leggi regionali.*

Consideriamo le principali ipotesi di gerarchia implicita di leggi regionali.

La prima ipotesi è quella dei Testi unici delle leggi regionali<sup>10</sup>. Questo involucro normativo che racchiude un certo numero di leggi regionali attinenti ad una determinata materia, ha delle conseguenze sulle altre leggi che in prosieguo di tempo si aggiungono alle leggi contenute nel testo unico come modificazioni, aggiunte, sostituzioni, , ecc. Queste nuove leggi, pur inserendo delle modificazioni, devono adattarsi ad esso. In altre parole, tali nuove leggi presuppongono questo complesso normativo che è, rispetto ad esse, in una posizione superiore, e quindi con un grado particolare di gerarchia.

La seconda ipotesi è quella delle leggi regionali che stabiliscono programmi, o degli obiettivi che prevedono che vi siano delle leggi regionali successive che svilupperanno ed articoleranno in dettaglio tali programmi o obiettivi. Anche in questo caso le leggi regionali dipendono da queste precedenti leggi.

Una terza ipotesi riguarda la gerarchia implicita nelle leggi regionali della legislazione concorrente. Si pensi all'ipotesi che siano modificati, con legge statale, alcuni principi fondamentali di una legge quadro. Non risultano casi di abrogazione automatica di leggi regionali, sulla base dell'articolo 10 della l. 62/1953, e la regola prevista in questo articolo è desueta. Ma nell'ipotesi che vi siano nuove leggi regionali che si uniformano ai principi, queste nuove leggi regionali sono in una posizione che non è equiordinata ma eminente rispetto alle precedenti leggi regionali.

Una quarta ipotesi di gerarchia implicita (che si riscontra anche nelle leggi statali) è costituita dalle leggi regionali interpretative di precedenti

<sup>10</sup> Cfr. ad esempio, per la Regione Liguria: Testo unico in materia di commercio (l.r. 1/2007); Testo unico in materia di trasporti (l.r. 25/2007); Testo unico della normativa in materia di sport (l. 7 ottobre 2009, n. 40); Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e balneari (l.r. 7 febbraio 2008, n. 2). V. anche la l.r. 6 giugno 2008, n. 16, che ha come titolo: Disciplina dell'attività edilizia, e che sostituisce la prima parte del Testo unico statale sull'edilizia n. 380/2001. Per la Regione Lombardia, cfr. ad es., Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità (l.r. 30 dicembre 2009, n. 33).

leggi regionali<sup>11</sup>. La legge regionale interpretativa è in una posizione che è superiore rispetto alla legge regionale interpretata, e tale forma di gerarchia implicita si esprime anche nelle ipotesi di leggi regionali precedenti, e non solo di quelle successive.

Una quinta ipotesi di gerarchia implicita è costituita dalle leggi finanziarie regionali, che condizionano le successive leggi regionali che attengono agli stessi argomenti previsti nella legge finanziaria.

Una sesta ipotesi, infine, che si collega all'ipotesi precedente, è costituita da quelle leggi regionali che stabiliscono dei piani e dei programmi, e che condizionano anch'essi le successive leggi regionali, come pure i successivi piani ed anche i regolamenti regionali.

### 3.3. *La gerarchia implicita nei regolamenti regionali*

I regolamenti regionali, pur se limitati di numero ed importanza, contengono ipotesi di gerarchia implicita, sia nei rapporti con gli altri regolamenti, sia tra le norme stesse del regolamento.

Nello stesso regolamento, vi sono sovente delle "parti" che - proprio per la loro collocazione - stabiliscono implicitamente una gerarchia. Si pensi, all'ipotesi di "Principi" o "Disposizioni generali" che sono talora collocati all'inizio del Regolamento. Tale nucleo iniziale di "Disposizioni generali", o di "Principi generali", condiziona le altre norme del Regolamento, che sono quindi - pur se in modo implicito - vincolati ad esso.

Per quanto riguarda i rapporti con gli altri regolamenti, ciò si verifica tutte le volte in cui vi sono dei regolamenti, che hanno come oggetto una determinata materia o argomento, e stabiliscono per questa materia particolari contenuti o linee direttive, un successivo regolamento che ha come oggetto una parte o un settore di questa materia o argomento, dovrà tenere conto del precedente regolamento. Infatti, il nuovo regolamento, anche se innova a quello precedente, sarà condizionato da esso, ne dovrà tenere conto, poiché le modifiche non potranno modificare completamente la struttura e le basi di questo regolamento. Il nuovo regolamento, quindi, si troverà in una posizione che è - sia pure parzialmente - dipendente, e quindi in una posizione subordinata.

<sup>11</sup> Tali modificazioni costituiscono talora una forma di interpretazione autentica della legge così modificata. Si veda, ad es., per tutte, la l.r. Liguria 3 aprile 2001, n. 6.

Le ipotesi di questo genere possono essere molteplici, per i diversi rapporti che – in relazione alle varie materie – legano assieme i regolamenti, sia quelli successivi, sia quelli precedenti.

### 3.4. *La gerarchia implicita nei piani regionali*

I piani regionali contengono anch'essi varie ipotesi di gerarchia implicita, che ricalcano – in parte – quelle che sono state indicate per le leggi ed i regolamenti regionali. Vi sono, in questi piani, delle determinazioni di carattere generale, alle quali fanno seguito altri piani settoriali, sia per particolari e nuovi aspetti della materia, sia per parti del territorio, o per diversi soggetti ai quali si riferiscono<sup>12</sup>. In tutti questi casi, i successivi piani, settoriali o comunque più circoscritti, sono dipendenti dai primi, dei quali costituiscono, per certi aspetti – l'articolazione.

Vi è poi una particolarità che deve essere tenuta presente, e cioè che vi sono dei piani (specie quelli di carattere urbanistico) che sono formati da una parte normativa od espositiva, e da un'altra parte contenente grafici, planimetrie, ecc. Tra queste due parti vi è un necessario legame di sovra e di sottordinazione, dipendente dal rilievo che ha la parte espositiva (o normativa) rispetto all'altra.

## 4. *La gerarchia e l'interpretazione delle leggi e delle norme regionali*

La gerarchia delle leggi regionali comporta conseguenze rilevanti sulla loro interpretazione.

Infatti, i criteri di interpretazione non sono più soltanto quelli previsti nell'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale<sup>13</sup>, criteri che risalgono ai Codici precedenti<sup>14</sup>, e che avevano come presupposto l'equiordinazione delle leggi e la loro differenziazione in base al criterio della generalità e della specialità.

<sup>12</sup> Cfr. ad es., l.r. 3 aprile 2001, n. 6, che modifica il piano di tutela delle acque e contiene nuove regole per il piano stralcio del piano di bacino.

<sup>13</sup> Cfr. articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale: “*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole, secondo la connessione di esse, e dell'intenzione del legislatore*”.

<sup>14</sup> Codice civile del regno d'Italia del 1865, art. 3: “*Nell'applicare la legge non si può attribuire altro senso che quello fatto palese del proprio significato delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore*”.

L'attuale sistema pluralistico delle leggi comporta la necessità non solo della “combinazione”<sup>15</sup>, ma della “connessione” delle parole<sup>16</sup>, e questa connessione riguarda i principi, le leggi e le norme. Oltre a ciò questa connessione deve anche tenere conto della gerarchia, esplicita ed implicita, che vi è tra le leggi e nelle leggi regionali, e ciò comporta che l'interpretazione di una legge regionale non è isolata. Dato questo legame di gerarchia, l'interpretazione è necessariamente un'interpretazione congiunta, nella quale si deve tenere conto sia della legge che deve essere interpretata, sia degli altri principi e delle altre leggi ad essa gerarchicamente superiori, e l'interprete dovrà quindi tenere conto di ciò.

In contrario a quanto esposto si potrebbe obiettare che non vi è alcuna novità, perché ciò avveniva anche in passato con l'interpretazione sistematica, allorché si dovevano tenere presenti le norme generali e le norme speciali.

Ma l'obiezione non sarebbe persuasiva.

Infatti, il sistema equiordinato, basato sui criteri della generalità e della specialità, comportava che nell'interpretazione si doveva tenere conto innanzitutto della legge speciale, che *derogava* alla legge generale, e quindi l'interpretazione prendeva in considerazione innanzitutto la norma speciale, e solo in un secondo tempo la legge generale derogata.

L'interpretazione delle leggi regionali è perciò un'interpretazione congiunta, con una connessione che non è soltanto delle parole, ma è dei principi, delle leggi e delle norme, seguendo il vincolo di gerarchia, esplicita od implicita, che vi è tra esse.

Tutto ciò ha delle conseguenze importanti per l'interpretazione estensiva e restrittiva. Infatti, questa interpretazione non dipende più dalla volontà del legislatore, che si riteneva avesse detto o scritto meno o più di quello che avrebbe voluto. Essa dipende dalla connessione e dal rapporto di gerarchia, e quindi l'interpretazione di una legge regionale potrà essere estensiva – o, rispettivamente, restrittiva – se ciò è consentito dai principi o dalle leggi o norme gerarchicamente superiori (ad es. principi comunitari, Costituzione, statuto regionale), che prevedono la stessa fattispecie o lo stesso settore di materia.

<sup>15</sup> Cfr. l'articolo 14 del Codice civile albertino del 1834, “*Il n'est pas permis, en appliquant la loi, de lui attribuer un autre sens que celui résulte de la signification propre des termes, de leur combinaison, et de l'intention du législateur*”.

<sup>16</sup> Cfr. l' inciso del citato articolo 12 “ (...) secondo la connessione di esse (parole)(...)”.

## 5. La gerarchia e l'applicazione delle leggi e delle norme regionali

L'applicazione delle leggi regionali, che costituisce un rilevante momento operativo, segue in ampia parte i criteri dell'interpretazione, alla quale è concettualmente legata. Tale legame è confermato dall'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale, che – intitolato: *Interpretazione della legge* - inizia con le parole: “Nell' *applicare* la legge (...)”.

Vi sono peraltro alcuni punti di differenziazione, perché l'applicazione avviene in un momento che può essere temporalmente concomitante, ma è concettualmente successivo all'interpretazione, e quello che viene applicato e sovrapposto al caso concreto non è la singola norma regionale, ma il “parametro” che è il risultato della connessione delle norme regionali attinenti ad una fattispecie o settore di materia, con le altre norme della stessa legge che sono implicitamente in posizione gerarchica, nonché con gli altri principi, leggi o norme che riguardano la stessa fattispecie o settore di materia, e che sono esplicitamente in posizione gerarchicamente superiore.

Tra questi principi si deve tenere conto non più (o non più soltanto) dei “*principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*” di cui all'articolo 12 delle Disposizioni sulla legge in generale, ma dei *principi comunitari*, e degli altri *principi delle leggi statali* che sono qualificati da leggi statali successive, anche con denominazioni particolari quali “*principi delle leggi di sviluppo*”, della *semplificazione*, ecc.

Un punto importante riguarda l'applicazione analogica delle leggi regionali.

Questo problema ha attualmente coordinate diverse da quelle tradizionali, dato che la previsione delle leggi “*eccezionali*” e delle leggi che “*fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi*” presuppone le leggi generali, mentre le leggi regionali sono – per l'impostazione data dall'articolo 117 Cost., come interpretato dalla Corte costituzionale – leggi speciali. Tali coordinate si basano ora proprio sulla gerarchia, perché se vi sono dei principi, leggi o norme gerarchicamente superiori che disciplinano in modo più ampio la materia prevista dalla legge regionale, tale gerarchia normativa consente di superare il divieto, previsto dall'articolo 14 delle disposizioni sulla legge in generale, che risale al 1942 e che riguardava un sistema normativo equiordinato e non gerarchico.

In contrario a quanto esposto si potrebbe obiettare che il divieto dell'applicazione analogica della legge eccezionale è operante anche in un sistema normativo gerarchico.

Ma l'obiezione non sarebbe determinante.

Infatti, l'eccezione presuppone la regola generale, e l'eccezione costituisce, rispetto ad essa, *un'altra regola*. Tale eccezione può quindi essere operante in un sistema gerarchico, ma solo in quelle ipotesi in cui (in un sistema complessivo basato sulla gerarchia) vi sono principi, leggi e norme che sono – tra di loro – in posizione equiordinata. Invece, se vi sono dei rapporti di gerarchia, sono determinanti il principio, la legge o la norma, gerarchicamente superiori, che – se abbracciano un ampio settore della materia – giustificano l'applicazione analogica della legge sottostante, che nel caso qui considerato è rappresentato dalla legge regionale.

## 6. Conclusioni

La gerarchia è la principale forza che si manifesta nelle leggi e tra le leggi, ed ha un rilievo particolare per le leggi regionali. Queste ultime hanno avuto una grande espansione sovente frammentaria in vari settori, ma la dottrina e gli operatori che hanno criticato tale frammentazione non hanno preso in considerazione l'ordine interno di ogni legge ed i rapporti tra le leggi che consentono una visione sistematica e coerenti interpretazioni ed applicazioni.

Le leggi regionali, nonostante i difetti, sono inserite in un complesso normativo sistematico, che potrebbe essere paragonato al sistema solare, il cui ordine è costituito dalla forza di gravità che condiziona le rotazioni dei pianeti, e che non è messo in discussione dalla presenza di alcuni meteoriti che seguono proprie traiettorie.

*ABSTRACT: The laws of regions with an ordinary statute do not all stand on an equal level, but are in a connection of superiority or inferiority, and hence in a hierarchy. This hierarchy expresses itself in different ways than the traditional ones, it is explicit and implicit and doesn't only concern laws, but also the regional regulations and plans. The hierarchy relationship, be it explicit or implicit, entails considerable consequences on the interpretation and application of these laws, regulations and regional plans. This hence confirms the latest and problematic aspects of the Regions' legislation.*



# ATTI DEL SEMINARIO

## “Le assemblee legislative regionali italiane e spagnole e le nuove frontiere del parlamentarismo: l’apertura dei procedimenti legislativi”

Roma, Università Lumsa  
11 maggio 2012

A cura di J.M. CASTELLÀ ANDREU\*, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO

\* Gruppo di Ricerca GEDECO: Grupo de Estudios sobre la Democracia y el Constitucionalismo, Universidad de Barcelona (proyecto de investigación “Estado autonómico y democracia: los derechos de participación en los estatutos de autonomía”, Ministerio de Ciencia e Innovación, DER2009-12921)



EDUARDO GIANFRANCESCO

*Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico  
nell'Università Lumsa – Dipartimento di Giurisprudenza di Roma*

## I CONSIGLI REGIONALI ITALIANI E LA PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

SOMMARIO: 1. Alcuni argomenti sul perché i Consigli regionali italiani dovrebbero occuparsi di partecipazione - 2. Democrazia rappresentativa, istituti di democrazia partecipativa ed istituti di democrazia diretta. - 3. Le fonti di regolazione della partecipazione. - 4. Effetti della partecipazione sul “prodotto” legge regionale.

### *1. Alcuni argomenti sul perché i Consigli regionali italiani dovrebbero occuparsi di partecipazione*

Esistono molte buone ragioni in base alle quali le assemblee legislative regionali italiane dovrebbero valorizzare e portare a compimento le prescrizioni statutarie in tema di partecipazione; prescrizioni che, secondo un'osservazione ricorrente nella letteratura scientifica, tendono troppo spesso a restare confinate nella “gabbia d'oro” delle dichiarazioni di principio<sup>1</sup>.

La prima considerazione da fare al riguardo è, per così dire, di contesto: la natura delle assemblee legislative regionali del nostro Paese appare maggiormente propizia per l'esplorazione delle potenzialità della democrazia partecipativa, rispetto alla più controversa dimensione delle Camere del Parlamento. Non vi è dubbio, infatti, che i Consigli regionali si presentino “alleggeriti” dalle problematiche - verrebbe da

<sup>1</sup> Per una valutazione abbastanza delusa in ordine alle soluzioni in tema di partecipazione adottate negli statuti di seconda generazione, cfr. R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. BIFULCO, Torino, 2006, 258; A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. CATELANI, E. CHELI, Bologna, 2008, 117 ss.; V. DE SANTIS, *La spinta partecipativa negli statuti delle Regioni italiane* e F. ANGELINI, *Consigli regionali e partecipazione*, entrambe in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, a cura di U. ALLEGRETTI, Firenze, 2010, rispettivamente 219 ss. e 231 ss.

dire dal peso - dell' "indipendenza guarentigiata"<sup>2</sup> di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, con le note conseguenze in tema di limitata rilevanza esterna dell'attività di queste, se non di vera e propria configurazione di ambiti di *interna corporis acta*. Sotto questo punto di vista, la posizione di maggiore debolezza istituzionale rispetto alle Camere del Parlamento può convertirsi in una posizione di maggior forza delle assemblee legislative delle Regioni italiane<sup>3</sup>.

Se si va oltre, poi, il confronto con le Camere del Parlamento italiano e si cercano riscontri nel diritto parlamentare comparato alle possibili nuove dimensioni del procedimento decisionale dei Consigli regionali, si scopre che i punti di contatto e confronto con le tendenze del parlamentarismo contemporaneo sono molteplici. Se ci si sforza di fuoriuscire dall'angusta trincea dell' "indipendenza guarentigiata", ci si avvede, infatti, che una delle prospettive principali di riflessione sul ruolo dei parlamenti è quella che tende a valorizzare il collegamento tra parlamenti medesimi ed i cittadini, rendendo i parlamenti recettori primari delle istanze e dell'apporto attivo dei cittadini<sup>4</sup>, nonché elemento di congiunzione tra cittadini ed esecutivi<sup>5</sup>. Questo appare tanto più significativo, a fronte di esecutivi che tendono sempre di più verso

<sup>2</sup> Per riprendere la nota espressione della sent. n. 154 del 1985 della Corte costituzionale, n. 5.1 del *Considerato in diritto*, nella cui ambiguità il Giudice delle leggi è sino ad oggi rimasto imprigionato.

<sup>3</sup> Si possono estendere alla complessiva posizione dei Consigli le considerazioni già espresse a proposito dei regolamenti consiliari in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e ... vecchio che resta*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO, in «Il Filangieri», Quaderno 2009, 2010, 25.

<sup>4</sup> Efficacemente, sul punto, LORD NORTON OF LOUTH, *Parliaments in the 21st Century: the representative challenge. Lectio magistralis* tenuta alla Camera dei Deputati il 13 novembre 2012, in «Amministrazioneincammino» (03.12.2012). Cfr. anche C. LESTON-BANDEIRA, *Studying the Relationship between Parliament and Citizens*, in «The Journal of Legislative Studies», 2012, 265 ss. ed in generale i contributi accolti nel fascicolo che raccoglie i nn. 3-4 del 2012 di tale rivista. Si consideri anche l'importanza data al tema nel *Global Parliamentary Report. The Changing nature of parliamentary representation*, a cura dell'Unione interparlamentare e del Programma Sviluppo delle Nazioni unite. Il testo è reperibile all'indirizzo web: [www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf). Cfr. anche la ricerca dell'Hansard Society, *Parliaments and Public. Engagement. Innovation and Good Practice from Around the World*, 2012. Testo in [www.hansardsociety.org.uk/blogs/press\\_releases/archive/2012/01/27/parliamentary-public-engagement-how-s-westminster-doing.aspx](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/press_releases/archive/2012/01/27/parliamentary-public-engagement-how-s-westminster-doing.aspx). Della stessa Hansard Society, cfr. anche F. FALLON, B. ALLEN, A. WILLIAMSON, *Parliament 2020: Visioning the Future Parliament*. Testo in [www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/](http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/).

<sup>5</sup> Su tale funzione di collegamento tra cittadini ed esecutivi svolta dai parlamenti, cfr. l'immagine della fibbia (*buckle*) utilizzata da P. Norton, nella *lectio* citata alla nota precedente.

forme di personalizzazione nelle quali la dimensione dialettica della decisione appare, per forza di cose, recessiva e, quand'anche la dimensione della collegialità sia presente, essa opera secondo logiche "coalizionali" e di contrattazione informale assolutamente non assimilabili ai procedimenti di decisione parlamentare<sup>6</sup>.

C'è ovviamente qualcosa di molto antico in questo collegamento tra parlamenti e società civile, ma la sua declinazione in termini di più ampio accesso ai procedimenti decisionali – e loro conseguente apertura – nonché di valorizzazione della trasparenza degli stessi assume caratteri nuovi in conseguenza dell'evoluzione tecnologica, che rende possibile forme di partecipazione un tempo impensabili o limitate ad una ristretta *elite*<sup>7</sup>. Ecco quindi che il contesto nel quale i Consigli regionali si trovano ad operare si traduce in una rilevante opportunità per gli stessi di inserirsi nel *mainstream* del parlamentarismo degli esordi del XXI secolo, mostrando con ciò una piena e matura legittimazione parlamentare.

Un legame particolare può poi stabilirsi con un'esperienza parlamentare che in questo periodo sta muovendo i primi passi nel processo di valorizzazione degli strumenti di democrazia partecipativa: si tratta del Parlamento europeo che, come è noto, sta iniziando a sperimentare gli effetti dell'attuazione dell'art. 11 TUE e 24 TFUE ad opera del regolamento UE n. 211/2011<sup>8</sup>. Non può non cogliersi la suggestione di un

<sup>6</sup> La *ratio* partecipativa della riserva di legge, operante direttamente all'interno del Parlamento, "attraverso un confronto dialettico tra tutte le forze politiche, incluse quelle di minoranza" e "sia pure indirettamente" all'esterno di esso, mediante il coinvolgimento della pubblica opinione, è ribadita dalla sent. n. 230 del 2012 della Corte costituzionale, n. 7 del *Considerato in diritto*. Nella riflessione scientifica italiana è d'obbligo il rinvio a S. FOIS, *La riserva di legge. Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963.

<sup>7</sup> Per un esempio, cfr. L. MILLER, *E-Petitions at Westminster: the Way Forward for Democracy ?*, in «Parliamentary Affairs», 2009, 162 ss.; C. CARMAN, *The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy*, in «Political Studies», 2010, 73 ss., focalizzato sul *petition system* operante nel parlamento scozzese. Cfr., comunque, la sottolineatura della rilevanza dei nuovi strumenti tecnologici operata da Norton e Leston-Bandeira negli scritti sopra citati. Un quadro dell'arretratezza dell'esperienza del Parlamento italiano, nel quale non si va molto oltre la tematica dei siti web dei parlamentari è riportato in F. RUSSO, L. VERZICHELLI, *Parliament and Citizens in Italy: An Unfilled Gap*, in «The Journal of Legislative Studies», 2012, 351 ss.

<sup>8</sup> Per un approfondito esame delle opportunità, ma anche dei rischi, che la democrazia partecipativa presenta, in un sistema a scarsa strutturazione politica come quello europeo, cfr. M. DOUGAN, *What Are We to Make of the Citizen's Initiative?*, in «Common Market Law Review», 2011, 1807 ss. Nella letteratura italiana, cfr. per un'analisi delle luci e delle ombre della democrazia partecipativa a livello europeo, cfr. E. DI SALVATORE, «*Democrazia partecipativa*» e *processo di integrazione europea*, in *Il processo di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di G. MARAZZITA, Napoli, 2012, p. 45 ss. Per la fase

possibile raccordo tra l'esperienza dei Consigli regionali italiani e quella del Parlamento europeo, prescindendo dalla mediazione del Parlamento italiano. E' lo stesso ordinamento europeo, del resto, che riconosce alle assemblee legislative regionali la qualità di veri e propri "Parlamenti regionali", secondo la formulazione dell'art. 6 del protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, imponendo probabilmente una revisione critica delle note soluzioni restrittive delle sentt. n. 106 e 306 del 2002 della Corte costituzionale italiana<sup>9</sup>.

Una seconda ragione che rende opportuna la valorizzazione concreta degli istituti di partecipazione negli ordinamenti regionali attiene alla considerazione in termini seri e consequenziali del principio di sussidiarietà, tanto nella sua declinazione verticale che in quella orizzontale. Se il principio di sussidiarietà esprime un modo di azione dei poteri pubblici, orientando la loro azione<sup>10</sup>, sembra esservi adeguato spazio per l'innesto al suo interno di moduli partecipativi. Nel caso della sussidiarietà verticale, allo stato attuale<sup>11</sup>, l'opzione principale sembra essere prefigurata dall'art. 123, ultimo comma, Cost., attraverso la previsione di un organo regionale necessario quale il Consiglio delle Autonomie locali. Agli statuti ed alla legislazione attuativa spetta valutare se introdurre ulteriori declinazioni della sussidiarietà verticale, prevedendo ad esempio un ruolo degli enti locali nell'iniziativa legislativa o nella promozione dei referendum.

anteriore all'adozione del regolamento del 2011, cfr. D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive*, in «Dir. pubbl.», 2009, 589 ss. Il carattere assolutamente innovativo delle previsioni dei trattati istitutivi che introducono la democrazia partecipativa nell'ordinamento dell'Unione, aprendo a questa "inedite prospettive", è evidenziato da F. FERRARO, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in «Riv. it. dir. pubbl. comunit.», 2011, par. 2.

<sup>9</sup> Cfr., sul punto, E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e ... vecchio che resta*, cit., 13.

<sup>10</sup> E, quindi, non sembra accettabile la distinzione operata da U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, in «Rivista Aic», n. 1/2011, 4 s. secondo cui "la sussidiarietà attiene alla sfera del "fare", le pratiche di democrazia partecipativa a quella del discutere e decidere". Sulla correlazione tra partecipazione e sussidiarietà, cfr. E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, a cura di E. ROSSI, Padova, 2007, 350.

<sup>11</sup> Perdurando, cioè, l'inattuazione dell'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001, per ciò che concerne l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e prescindendo dalla considerazione di raccordi "esterni" del tipo del Comitato delle Regioni.

Nel caso della sussidiarietà orizzontale, gli innesti degli istituti di democrazia partecipativa si pongono quali correttivi del funzionamento dei meccanismi della democrazia rappresentativa e non certo quali suoi sostituti. Sul punto si registra una sostanziale concordanza di orientamenti, anche se la natura ed il peso di tali correttivi può variare notevolmente e la stessa fisionomia, oltre che la “qualità” della democrazia rappresentativa, può risultare non poco mutata all’esito di tali innesti<sup>12</sup>.

Si può aggiungere che, rispetto alle innovazioni conseguenti all’adozione di moduli di democrazia partecipativa, ad apparire forse di più difficile conciliabilità con i meccanismi decisionali delle democrazie rappresentative mature - quelle, cioè, che garantiscono l’adozione (o la non adozione) delle decisioni in tempi *ragionevoli* e *certi* - è proprio un’accezione rigorosa della democrazia *deliberativa*, che ambisca a raggiungere la tendenziale unanimità dei decidenti attraverso le modalità del convincimento e dell’argomentazione razionale<sup>13</sup>. Non occorre arrivare agli esiti estremi di critica distruttiva del parlamentarismo svolti da C. Schmitt nel suo celebre saggio “*La condizione storico-spirituale dell’odierno parlamentarismo*”<sup>14</sup> per rendersi conto che non è questo il modo di procedere di un’assemblea rappresentativa *reale*, chiamata a decisioni per loro natura *politiche*<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Su tale carattere della democrazia partecipativa, cfr., per tutti, R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa. Tre diverse forme di democrazia?*, in, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 70 s. (anche in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, vol. I, 109 ss.); M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in *Percorsi attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* (a cura di N. ZANON, F. BIONDI), Milano, 2001, 121; M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell’ordinamento rappresentativo*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, vol. V, Napoli, 2009, 1877. Cfr. anche U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 13 s. che, da un lato, sottolinea “la diversa declinazione” che la democrazia rappresentativa subisce dall’innesto degli istituti di democrazia partecipativa, dall’altro non esclude che in talune ipotesi la potestà decisionale si sposti in capo ai cittadini. Sulla possibilità che taluni processi partecipativi possano “vincolare almeno parzialmente l’autorità decidente”, cfr. ID., *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, cit., 10.

<sup>13</sup> Secondo una caratteristica della democrazia deliberativa efficacemente sottolineata da R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, cit., 71.

<sup>14</sup> Ediz. Italiana a cura di G. STELLA, Torino, 2004.

<sup>15</sup> Per una attenta analisi critica relativa a pregi, rischi e limiti di effettiva applicabilità della democrazia deliberativa cfr. L. CATALDI, *Promesse e limiti della democrazia deliberativa: un’alternativa alla democrazia del voto?*, Centro Einaudi, Working Paper-LPF n.3, 2008, [www.centroeinaudi.it/images/abook\\_file/cataldi\\_wp\\_lpf\\_3\\_08.pdf](http://www.centroeinaudi.it/images/abook_file/cataldi_wp_lpf_3_08.pdf).

Dal punto di vista delle soluzioni tecniche idonee a realizzare la valorizzazione della partecipazione, torna utile la distinzione tra soluzioni *organizzative* e *procedimentali*, da tempo evidenziata<sup>16</sup>. Pare degno di nota, tuttavia, che la rilevanza delle due soluzioni appaia invertita, a seconda che ci si muova nel campo della sussidiarietà verticale o di quella orizzontale. Allorché, infatti, si tratta di assicurare ad enti politici territoriali la via di accesso al processo decisionale regionale, la scelta di creare un organo di rappresentanza *ad hoc* si presenta come la più naturale, tanto da meritare apposita copertura costituzionale<sup>17</sup>. Allorché, invece, si tratta di assicurare la partecipazione delle articolazioni della società civile, non è tanto su organi ausiliari e consultivi – quali i comitati economici e sociali presenti in non pochi statuti – che vale la pena di puntare<sup>18</sup>, quanto su forme di coinvolgimento procedimentale, in grado di deviare la tematica della partecipazione dal binario morto della rappresentanza potenzialmente corporativa di interessi e di inserirla più efficacemente ed in modo più stringente nello svolgimento della decisione politica dell'organo rappresentativo. Di qui la primazia di soluzioni quali l'iniziativa legislativa, l'istruttoria pubblica, le audizioni ed udienze legislative, fino ad arrivare alle diverse tipologie di referendum, secondo quanto si accennerà nel paragrafo successivo.

Un'ultima ragione che dovrebbe indurre i Consigli regionali a sfruttare al massimo le opportunità offerte dagli istituti di partecipazione è fortemente legata alle vicende contingenti del regionalismo italiano. La caduta verticale di legittimazione dell'istituzione regionale riscontrabile nel corso del 2012 sembra avere investito in modo diretto e, forse anche prevalente, i Consigli regionali rispetto agli esecutivi. Di qui, il rischio "mortale" per le assemblee legislative regionali di subire un ulteriore indebolimento nei confronti dei Presidenti delle Giunte, secondo una linea di tendenza inaugurata con l'elezione diretta di questi e che i Consigli non sono quasi mai riusciti ad invertire efficacemente. La valorizzazione degli istituti di democrazia partecipativa, grazie

<sup>16</sup> A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e attività parlamentare*, in *Parlamento, istituzioni, democrazia*, Milano, 1980, 519.

<sup>17</sup> Come appunto avviene nel già ricordato Art. 123, ultimo comma, Cost. Del resto, si tratta della logica che presiede alla configurazione istituzionale delle seconde camere negli ordinamenti federali. Sul punto, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, 16.

<sup>18</sup> Per un'analisi sul punto, cfr. comunque M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali "non necessari"*, in *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 371, che rinvia una delle ragioni della istituzione di tali organi nell'esigenza di riduzione del deficit di legittimazione democratica che affligge l'istituto regionale italiano e nella ricerca di nuovi canali di comunicazione tra istituzioni e società.

all'intuibile rafforzamento del legame con l'opinione pubblica regionale<sup>19</sup>, si presenta un efficace antidoto - anche se ovviamente, di per sé non sufficiente - a riguadagnare il terreno perduto ed a rilegittimare i Consigli come interlocutori istituzionali di pari dignità con l'esecutivo regionale<sup>20</sup>.

## 2. Democrazia rappresentativa, istituti di democrazia partecipativa ed istituti di democrazia diretta

Nell'esaminare alcune delle tecniche partecipative utilizzabili dagli ordinamenti regionali e, più precisamente, dai Consigli regionali italiani, non si può non partire da una constatazione di fondo che circoscrive il campo delle soluzioni praticabili: si tratta del già ricordato carattere correttivo/integrativo degli istituti di democrazia partecipativa rispetto al modello di democrazia rappresentativa, che resta il baricentro del sistema costituzionale, a livello regionale come a livello statale<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Il nodo centrale - e problematico - della configurazione di un'opinione pubblica regionale è ben messo in evidenza da M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, cit., vol. II, 702. C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Napoli, 2008, 1785 valorizza il ruolo che le disposizioni statutarie che fanno riferimento alla "società regionale" potrebbero avere in questa prospettiva.

<sup>20</sup> L'idoneità - in astratto - degli istituti di democrazia partecipativa a riequilibrare i rapporti con i Presidenti di Giunta eletti a suffragio universale e diretto ed a creare "circuiti decisionali alternativi all'asse Presidente-giunta-maggioranza consiliare" è ben evidenziata da R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 258 s., che prendono atto di come tale occasione sia andata in buona parte persa. Sul punto, cfr. anche C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, cit., 1788. Che la regolazione dell'esercizio degli istituti di partecipazione - ed in particolare del referendum - sia ricompresa nel contesto della determinazione della forma di governo ex art. 123 Cost. è sottolineato da M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D'ATENA, Milano, 2008, 176.

La democrazia partecipativa viene vista come strumento idoneo a contrastare "le spinte populistiche, particolarmente forti nel nostro paese" da U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, cit., 11. A dire il vero, anche la democrazia partecipativa si presta ad essere risucchiata all'interno di tali spinte, potendo essere piegata a finalità opposte rispetto alla sua *ratio* originaria. Si dimostra consapevole di tali rischi di strumentalizzazione, pur mantenendo fiducia negli istituti partecipativi, a condizione che il sistema dei partiti politici non abdichi ai propri compiti, M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, cit., 1897 s.

<sup>21</sup> Cfr. gli autori citati a nota 12. Che la qualificazione in termini di Repubblica democratica dell'Italia debba essere intesa nei termini di una "democrazia rappresentativa e non

In questo l'*omogeneità* con il modello di democrazia europea è assicurata dal rapporto non dissimile disegnato dagli art. 10 e 11 Tue, con la prevalenza dell'impianto organizzativo e funzionale della democrazia rappresentativa su quella partecipativa<sup>22</sup>. Tale assetto sembra, del resto, essere stato fatto proprio dal regolamento Ue n. 211/2011 che attua la previsione dell'art. 11, quarto comma, Tue.

Tale constatazione impone di mantenere nell'organo rappresentativo libertà nell'*an* e nel *quomodo* dell'intervento legislativo, fungendo gli istituti partecipativi quali elementi di arricchimento ed approfondimento nel percorso che conduce alla decisione. Se si parte da queste premesse, a parere di chi scrive, oltre i limiti della democrazia partecipativa e di dubbia legittimità costituzionale appare la nota previsione dell'art. 15 statuto Campania: la sottoposizione a referendum "approvativo" della proposta di legge popolare qualora essa non sia stata fatta propria dal Consiglio, ovvero sia stata approvata da questo con modifiche sostanziali, segna una deroga particolarmente intensa al principio secondo il quale la funzione legislativa spetta al Consiglio regionale; principio dal quale sembra discendere che il Consiglio non possa vedersi costretto nell'alternativa di recepire l'atto di iniziativa popolare ovvero di vedersi scavalcato con la *provocatio ad populum*<sup>23</sup>.

All'interno dei confini della legittimità costituzionale sembra mantenersi invece la forma referendaria delineata dall'art. 62 dello statuto del Lazio ed altre similari<sup>24</sup>: il referendum viene celebrato soltanto se l'organo legislativo non si pronuncia sull'iniziativa legislativa entro un dato termine e ciò sembra mantenere in capo all'organo legislativo una discrezionalità sull'*an* e sul *quomodo* dell'intervento.

Vero è, peraltro, che le tipologie referendarie appena considerate si pongono per la loro intensità quali forme assolutamente particolari di partecipazione. Ci si muove probabilmente oltre i limiti della democra-

diretta" rispetto alla quale è dato un "valore collaterale ... alle iniziative e ai referendum popolari" era stato messo in chiaro in termini netti da C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Milano, 1954, 7.

Il maggiore spazio rimesso agli statuti regionali nella configurazione dello strumento referendario dall'art. 123 Cost., rispetto all'art. 75 Cost., non vale a controbilanciare la previsione dell'art. 121, secondo comma Cost., secondo cui "il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione".

<sup>22</sup> Cfr., infatti, la formulazione letterale dell'art. 10 Tue: "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" rispetto a quella dell'art. 12.

<sup>23</sup> *Contra*, però, cfr. M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, cit., 698.

<sup>24</sup> Richiamate da M. OLIVETTI, *loc. ult. cit.*

zia partecipativa in senso proprio e si entra nel campo della democrazia diretta, se si considera che la decisione può essere (e nel caso campano è) sottratta all'assemblea rappresentativa.

Istituti quali l'*istruttoria pubblica*, le *udienze legislative* ed in genere le forme di *intervento* di associazioni nel procedimento legislativo sembrano realizzare, invece, le finalità della democrazia partecipativa in modo più consono ai caratteri di fondo dell'istituto, come si è ripetuto più volte, correttivo ed integrativo e non sostitutivo della democrazia rappresentativa<sup>25</sup>.

### 3. Le fonti di regolazione della partecipazione

Al di là dell'affermazione di principio, ciò che resta cruciale è, comunque, la strumentazione normativa della partecipazione. In questo senso, si possono avanzare molti dubbi sul fatto che, una volta proclamato il principio, ci si possa affidare alla mera prassi per la sua implementazione e che, anzi, tale approccio empirico-concreto possa considerarsi preferibile ad uno normativo-astratto<sup>26</sup>. Gli istituti di

<sup>25</sup> Sulle soluzioni più avanzate della legislazione regionale in materia, cfr. M. CIANCAGLINI, *La disciplina organica della democrazia partecipativa nella legislazione regionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). che analizza le soluzioni toscana, emiliano-romagnola ed umbra. Per ciò che concerne l'attività legislativa, si segnala, per la Regione Emilia Romagna, il titolo V-bis (*Istruttoria pubblica*) della legge regionale 22 novembre 1999, n. 34, *Testo unico in materia di iniziativa popolare, referendum e istruttoria pubblica*, come modificato nel 2006 e nel 2008 per adeguare la normativa all'art. 17 dello statuto del 2005, nonché la legge 9 febbraio 2010, n. 3, *Norme per la partecipazione riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, riferibile, ex art. 11, anche agli atti normativi della Regione. Per la Regione Umbria, cfr. il capo V della legge 16 febbraio 2010, n. 14.

Per l'analisi delle soluzioni dello statuto emiliano-romagnolo, tenendo conto anche della sua genesi, cfr. M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia-Romagna. Principi e partecipazione*, in «Le Istituz. del Federalismo», 2005, 19 ss.

<sup>26</sup> Nel senso criticato nel testo, cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia ed in Europa*, cit., 6 ss., il quale scrive di "dimensione autoapplicativa" del principio di partecipazione, invitando i giuristi ad assumere un atteggiamento di *self-restraint*. Il rischio di vacuità della nozione di democrazia partecipativa "laddove non declinata in regole e istituti specifici" è invece opportunamente evidenziato da A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

Discende da una nozione restrittiva e specifica di partecipazione (sulla preferibilità della quale, cfr. M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, cit., 170), il rinvio a puntuali interventi normativi di disciplina, come nel caso dell'art. 73 statuto Toscana, il quale pone in materia una riserva di legge regionale. Sul punto, cfr. L. BIANCHI, *Art. 72. Principi*, in *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, 2005, a cura di P. CARETTI, M. CARLI, E.

partecipazione non si inseriscono in spazi vuoti di procedure ma in ambiti istituzionali ben conformati quali sono quelli del procedimento legislativo, tradizionalmente “riempiti” da disposizioni di diversa natura: da quelle statutarie a quelle dei regolamenti consiliari. Si tratta, inoltre, di ambiti gelosamente custoditi dalle forze politiche operanti nei Consigli ed in questo le assemblee legislative regionali risentono – *mutatis mutandis* – della tradizionale configurazione del diritto parlamentare<sup>27</sup>. Confidare, quindi, in una autonoma capacità di affermazione dei diritti di partecipazione rischia di sottovalutare la peculiare natura di tali diritti che condividono caratteri dei diritti a prestazione e, quindi, della necessaria intermediazione normativa per la loro effettiva attuazione<sup>28</sup>.

E’ da considerare, peraltro, come il tema della partecipazione applicato agli organi legislativi ponga problemi inediti rispetto alla fonte regolativa più idonea, al di là delle previsioni statutarie. La tradizionale configurazione dei regolamenti di organizzazione e funzionamento delle assemblee legislative come disciplina *delle assemblee per le assemblee* sconta evidenti difficoltà se applicata ad un ambito che postula l’intervento di un soggetto esterno nel procedimento decisionale legislativo e, comunque, consiliare. La soluzione è probabilmente da rinvenirsi in un intervento integrato della fonte a rilevanza generale (la legge, la legge regionale in particolare per il caso qui considerato), chiamata soprattutto a definire criteri di individuazione e delimitazione dei soggetti in grado di realizzare interventi partecipativi, e delle fonti di autonomia “parlamentare” competenti a disciplinare il procedimento partecipato in seno all’organo legislativo<sup>29</sup>.

Non può sfuggire la mutata considerazione della fonte regolamentare (consiliare oggi, parlamentare domani...forse) conseguente a tale approccio: una fonte alla quale non può negarsi rilevanza esterna nel

ROSSI, Torino, 382; E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit., 345.

<sup>27</sup> Sull’autogaranza reciprocamente accolta e condivisa da parte delle forze politico-parlamentari come fondamento di validità dell’ordinamento parlamentare, cfr. M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990.

<sup>28</sup> Cfr., sul punto, le osservazioni di A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., par. 3.

<sup>29</sup> Sul punto, cfr. E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, cit. 361 s., con particolare riferimento all’esperienza emiliano-romagnola. Per l’osservazione che “la materia regolamentare non è omogenea ed uniforme, ma diversificata a seconda degli oggetti e delle submaterie”, cfr. G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali*, in «Dir. e Soc.», 2007, 247.

momento in cui disciplina la partecipazione di soggetti esterni (e che per tali devono essere riconosciuti e qualificati) al procedimento di formazione dell'atto *lato sensu* di diritto parlamentare ed inoltre una fonte (ed un diritto delle assemblee legislative vivente) che deve (devo- no) essere in grado di assicurare garanzie di *trasparenza, accessibilità* agli atti, alle procedure, ai precedenti a favore dei soggetti esterni intervenienti<sup>30</sup>. Si tratta di due esigenze che mettono in discussione non pochi luoghi comuni del diritto parlamentare tradizionale, specie di quello statale. Anche in questo caso, la valorizzazione degli istituti di partecipazione negli ordinamenti regionali può segnare la via del rinnovo del diritto parlamentare statale, abbandonando definitivamente l'autoreferenzialità degli *interna corporis*.

#### 4. Effetti della partecipazione sul “prodotto” legge regionale

Affinché gli istituti di partecipazione negli ordinamenti regionali non ripetano le tutt'altro che brillanti *performances* degli istituti partecipativi delineati dalla Costituzione del 1948, quali la *petizione* e l'*iniziativa legislativa*<sup>31</sup>, ovvero le sorti più fortunate, ma non soddisfatti- ve delle esigenze reali della partecipazione, degli strumenti successi- vamente introdotti dai regolamenti parlamentari del 1970, ovvero le *indagini conoscitive* di cui agli art. 144 reg. Camera e 48 reg. Senato (e le preesistenti *audizioni* ex art. 143, comma 2, reg. Camera e 47 reg. Senato)<sup>32</sup>, si pone l'esigenza di valorizzare, graduandola con precisione e nel rispetto dei sopra ricordati caratteri di fondo della democrazia

<sup>30</sup> Sullo specifico tema dell'accessibilità dei precedenti, anche con riferimento agli istituti di democrazia partecipativa, sia consentito il rinvio a E. GIANFRANCESCO, *I precedenti: da interna corporis ad atti del diritto parlamentare*, par. 4.2, in corso di pubblicazione in *I precedenti nel diritto parlamentare*, a cura di N. LUPO (Atti del Seminario Luiss del 5 marzo 2012). Sul tema dell'“apertura” dei Parlamenti, si veda anche la *Declaration on Parliamentary Openness* del 20 agosto 2012. Testo reperibile in [www.openingparliament.org/declaration](http://www.openingparliament.org/declaration).

<sup>31</sup> Oggetto recentemente di una lettura valorizzatrice da parte di M. DELLA MORTE, *Iniziativa legislativa popolare e democrazia partecipativa*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo II, cit., 821 ss., nonché in «Nuove Aut.», 2008, 33 ss. Per un quadro non esattamente confortante dell'incidenza di tali strumenti, quantitativamente comunque abbastanza rilevanti, cfr. F. RUSSO, L. VERZICHELLI, *Parliament and Citizens in Italy: An Unfilled Gap*, cit., 361 ss.

<sup>32</sup> Per i caratteri di tali istituti e per le luci (specie per le indagini conoscitive) e le ombre (per le audizioni) che hanno caratterizzato la loro storia, cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, 158 s.

partecipativa, l'efficacia determinante di tali istituti rispetto al procedimento legislativo<sup>33</sup>.

Per quanto riguarda l'*iniziativa* (ed al di fuori del procedimento legislativo, della *petizione*), l'opzione idonea a valorizzare il suo carattere di atto di impulso esterno dell'*iter legis* pare quella di sancire chiaramente, nel regolamento consiliare se non nello statuto, l'obbligo di deliberazione espressa sulla proposta di legge di iniziativa popolare entro termini certi, sia in Commissione che in Aula<sup>34</sup>. Si andrebbe così ben oltre la mera assicurazione di *repechâge* più o meno automatico all'inizio della nuova legislatura, che rischia di appesantire soltanto l'ordine del giorno generale dei disegni di legge pendenti, senza ulteriori apprezzabili conseguenze. Una seria attuazione del dovere dell'assemblea legislativa di pronunciarsi sul merito del disegno di legge, ferma restando la modificabilità del suo contenuto, contribuirebbe peraltro a rendere una *extrema ratio* le ipotesi di referendum "confermativo" precedentemente richiamate, con i loro profili problematici.

Per quanto riguarda la valorizzazione dell'*istruttoria pubblica* ed in genere delle *udienze legislative* variamente configurate, la via maestra risiede, a parere dello scrivente, nella *motivazione* del provvedimento finale. E' noto che, sul punto, un contributo chiarificatore ed apprezzabile è venuto dalla sentenza n. 379 del 2004 della Corte costituzionale, che ha superato i dubbi di legittimità costituzionale avanzati dal Governo sulla previsione dell'art. 17 dello statuto dell'Emilia-Romagna. La sentenza della Corte costituzionale consente di lasciarsi alle spalle una

<sup>33</sup> L'importanza della *fairness* del procedimento decisionale, al fine dell'accettazione da parte del pubblico e, quindi, del successo degli istituti di democrazia partecipativa è sottolineata da C. CARMAN, *The Process is the Reality: Perceptions of Procedural Fairness and Participatory Democracy*, cit., 736.

<sup>34</sup> Va cioè sottoposta a revisione critica, per la materia qui trattata, la regola di diritto parlamentare vivente secondo cui "scegliere la materia e dunque i progetti di legge su cui iniziare a lavorare non è per la commissione un atto dovuto, ma un'opzione politica" (così, sintetizzando l'esperienza sin qui maturata, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, cit., 191, che operano un'eccezione solo per i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, di conversione dei decreti legge e, dubitativamente, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali). Si badi che la soluzione prevalsa di piena libertà delle Camere nella determinazione del seguito da dare alle proposte legislative non era, in astratto, l'unica possibile. Per un quadro delle diverse soluzioni prospettabili, cfr., ad esempio, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 253 e nota 29.

In effetti, la soluzione preferibile è quella di distinguere a seconda della natura della proposta legislativa e sicuramente la natura partecipata del procedimento legislativo (più ancora che la provenienza esterna dello stesso, come nel caso dell'*iniziativa legislativa popolare*) consiglia di adottare la soluzione della doverosità in ordine all'esame ed alla pronuncia sul merito della proposta.

volta per tutte l'ideologia della legge come atto sovrano ed in quanto tale incompatibile con un principio di motivazione e consente, invece, di impostare un ben diverso discorso che spetta alle fonti di volta in volta competenti articolare<sup>35</sup>.

Sicuramente, per quanto riguarda il livello regionale (ma considerazioni simili potrebbero farsi per il procedimento legislativo statale), l'obbligo di motivazione della legge (o dell'atto comunque adottato dal Consiglio regionale) sembra porsi come punto di equilibrio adeguato tra attribuzione di un peso e di un significato effettivo alla partecipazione dei soggetti esterni e salvaguardia della democrazia rappresentativa come presupposto della legislazione: al legislatore regionale (ed, in ipotesi, a quello statale) è consentito decidere difformemente dalle risultanze dell'istruttoria legislativa condotta, ma assumendo, innanzitutto nei confronti dell'opinione pubblica regionale, un dovere di argomentazione sul perché di tale scostamento. In secondo luogo, pare inevitabile che il dovere di motivazione consenta un sindacato di legittimità costituzionale sull'eccesso di potere legislativo, in caso di adozione di una disciplina che si discosti del tutto arbitrariamente dalle risultanze dell'istruttoria. Oltre a ciò, sia nel caso in cui l'atto conclusivo del procedimento recepisca gli esiti dell'istruttoria, sia che se ne discosti, la motivazione può costituire un utile orientamento e guida nei confronti degli organi amministrativi, delimitando la loro discrezionalità, nonché nei confronti degli stessi Giudici, ancorché, ovviamente, in termini non vincolanti.

Si può anche ritenere che la valorizzazione delle disposizioni statutarie in tema di partecipazione, e delle disposizioni costituzionali che restano sullo sfondo di essa<sup>36</sup>, possano giustificare la previsione (che dovrebbe però essere esplicitata negli stessi statuti) di un onere di approvazione a maggioranza genericamente rinforzata della legge regionale che si discosti dall'esito della partecipazione<sup>37</sup>. Si è cioè in

<sup>35</sup> Sul tema della motivazione dell'atto legislativo, si veda per tutti: N. LUPO, *Alla ricerca della motivazione delle leggi: le relazioni ai progetti di legge in Parlamento*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2001, 67 ss.; S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Padova, 2008; M. PICCHI, *L'obbligo di motivazione delle leggi*, Milano, 2011.

<sup>36</sup> Per il richiamo a tali previsioni costituzionali, cfr., per tutti, M. DELLA MORTE, *Profili della partecipazione popolare nell'ordinamento rappresentativo*, cit., 1874 s.; A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, cit., par. 2.

<sup>37</sup> Si pone ovviamente il problema della valutazione finale e complessiva sul *se* e sul *quanto* il testo deliberato dall'organo legislativo si discosti dai risultati della partecipazione. Senza ipotizzare discutibili vincoli al legislatore in ordine alla facoltà di modificare il testo

presenza di uno di quei casi in cui un fondamento costituzionalmente rilevante giustifica una deroga alla normale regola di approvazione delle leggi, che negli ordinamenti regionali si conferma essere la maggioranza semplice<sup>38</sup>.

Ci si può interrogare, tuttavia, fino a che punto può arrivare tale aggravamento procedurale. Al riguardo, si può dubitare della possibilità di superare la soglia della maggioranza assoluta, per entrare nel campo delle maggioranze qualificate in senso proprio: così facendo, muterebbe, infatti, la qualità della decisione politica del Consiglio regionale, che dovrebbe necessariamente coinvolgere la/le Opposizione/opposizioni<sup>39</sup>. Ebbene, se si rimarca il carattere integrativo/correttivo degli strumenti di partecipazione rispetto alla “grande regola” della democrazia rappresentativa, si può nutrire qualche dubbio che tali strumenti possano far “scattare” regole di trasformazione interna della qualità della democrazia rappresentativa quali sono quelle che differenziano l’adozione di decisioni ispirate all’ordinario principio democratico/maggioritario (segnato dal limite estremo della maggioranza assoluta) rispetto a quelle ispirate dall’adozione delle maggioranze qualificate<sup>40</sup>.

Le considerazioni appena accennate condizionano anche la soluzione del problema finale al quale è opportuno accennare in questa sede: se le leggi “assistite” da meccanismi partecipativi acquisiscano un “plusvalore” nel sistema delle fonti, tale da consentire di parlare, con

sottoposto ad esame, la soluzione più congrua sembra quella di procedere ad una nuova consultazione partecipativa sul testo che sarà sottoposto a votazione finale, con espressione di un parere definitivo.

<sup>38</sup> Per tale problematica, sia consentito rinviare alle considerazioni svolte in E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di A. D’ATENA, Milano, 2008, 306 e nota 176.

<sup>39</sup> Sulla non semplice configurazione dello statuto delle minoranze politiche negli ordinamenti regionali, cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., 293 ss. Per l’analisi dell’esperienza regionale nella quale si è tentato di configurare in termini più netti il ruolo dell’Opposizione nel Consiglio, cfr. G. PERNICIARO, *Lo “statuto dell’opposizione” in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari*, in *Le riforme dei regolamenti dei Consigli regionali*, a cura di E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, 87 ss.

<sup>40</sup> A soluzioni ancora più drastiche, di impossibilità di ricorrere in via generale a maggioranze qualificate, superiori alla maggioranza assoluta, si dovrà giungere se si aderisce alla rigorosa tesi, di sapore kelseniano, secondo cui lo statuto non è abilitato a creare fonti dal procedimento più gravoso di quello che conduce all’approvazione dello statuto stesso: cfr., in questo senso, G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, a cura di A. CHIAROMONTE, G. TARLI BARBIERI, Bologna, 2007, 65.

riferimento ad esse, di *fonti rinforzate*, la cui forza passiva peculiare deriverebbe dal procedimento di formazione seguito, se non dalla “qualità” della decisione in essa incorporata (il ch  le evocherebbe anche la dimensione dell’*atipicit * della fonte)<sup>41</sup>. La conseguenza rigorosa di tale approccio sarebbe rappresentata dalla inabrogabilit  delle “leggi partecipate” ad opera di leggi successive che non abbiano percorso la medesima sequenza procedimentale. A favore di tale ultima soluzione giocherebbe la considerazione elementare che senza una differenziazione della forza formale delle norme prodotte dalle “leggi partecipate”, l’intero meccanismo rimarrebbe privo di effettiva pregnanza e significativit , potendo essere “aggirato” in ogni momento dal legislatore ordinario, inteso come legislatore che prescinde dall’apporto della partecipazione degli interessati. Anche in questo caso, tuttavia, l’idea di un irrigidimento di settori dell’ordinamento legato alla attivazione di meccanismi partecipativi non sembra rispondere al carattere integrativo e non sostitutivo (o stravolgente) della democrazia partecipativa rispetto a quella rappresentativa. Di qui, l’idea che il punto di equilibrio tra le due contrapposte esigenze possa essere rappresentato dall’obbligo di motivazione anche della legge che re-intervenga, prescindendo dalla partecipazione, in materia precedentemente disciplinata con “legge partecipata”, cos  come dall’eventuale imposizione della maggioranza assoluta in sede di approvazione di siffatta legge.

*ABSTRACT: This paper analyzes the relationship between Italian regional legislative assemblies and participative democracy. In the first paragraph the Author highlights some reasons of this important link: developing participative democracy Italian regional Councils can establish an useful dialogue with worldwide Parliaments of XXI<sup>th</sup> Century; they can improve the subsidiarity principle; at the same time, they can oppose the legitimacy crisis which occurred them in 2012. In the second paragraph, the Author outlines bounda-*

<sup>41</sup> Si rinvia, in ordine alla distinzione tra la nozione di fonte rinforzata e quella di fonte atipica, alle pagine di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale – II, I L’ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, VI ediz., Padova, 1993, 239 ss. e, per un quadro aggiornato ai pi  recenti sviluppi, a F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 138 ss.

*ries between participative democracy instruments compatible with Italian constitutional provisions - where representative democracy represents the basic pillar of democracy - and other instruments of direct democracy, sometime of doubtful legitimacy. The third paragraph analyzes which kind of provisions can regulate instruments of participative democracy in regional legislative experience and in the last paragraph the Author focuses effects of participative instruments on value and strength of regional law.*

RAFFAELE BIFULCO  
*Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
nell'Università di Napoli*

## L' «APERTURA» DEI PROCEDIMENTI LEGISLATIVI REGIONALI

SOMMARIO: 1. Delimitazione del campo di analisi. – 2. Il procedimento legislativo regionale. – 2.1. La fase dell'iniziativa. – 2.2. La fase dell'approvazione. – 3. La democrazia partecipativa e il procedimento legislativo regionale. – 4. Osservazioni sulle previsioni normative esaminate.

### *1. Delimitazione del campo di analisi*

Il tema dell'apertura dei procedimenti legislativi regionali pone delle preliminari questioni di delimitazione dell'oggetto d'analisi. Il punto focale non può non essere costituito dal procedimento legislativo regionale, o meglio dalle modalità con cui tale procedimento si apre alle istanze esterne rispetto all'Assemblea legislativa (e alla Giunta). Si tratta di una fase delicatissima in cui, per riprendere una dicotomia famosissima, Stato e società s'incrociano al fine di produrre quella sintesi capace di esprimere, allo stesso tempo, capacità di governo e legittimità. In gioco sono i rapporti, in via di progressiva trasformazione, tra istituzioni e società.

In questa prospettiva l'apertura dei procedimenti legislativi regionali è un tema in parte risalente, in parte nuovo. Risalente, perché già nei precedenti statuti esistevano forme di relazionamento tra Assemblies legislative regionali e comunità regionale di riferimento; nuovo, perché le forme e le esperienze più recenti di tale apertura sono indice di più profondi mutamenti.

Come proverò a dire, le Regioni italiane s'inseriscono in questa fase di trasformazione e rappresentano privilegiati punti di osservazione, lasciando emergere, almeno nelle esperienze di punta, un'apertura che va al di là delle fasi in cui, tradizionalmente, si compone il procedimento legislativo regionale. Anticipando in parte le conclusioni, pare infatti di poter riscontrare -accanto a tradizionali forme di partecipazione all'interno del procedimento, peraltro in alcuni casi fortemente rinnova-

te- nuovi meccanismi partecipativi che possono esprimere una forza condizionante nei confronti del procedimento prima della sua attivazione e, anche se in un solo ma rilevante caso, durante il suo svolgimento. In altre parole, per quanto ancora in forma estremamente contenuta, le nuove forme della democrazia partecipativa sembrano in grado di incidere, per volontà dello stesso legislatore regionale, sul procedimento legislativo.

Prima di iniziare l'esame delle forme in cui i nuovi statuti hanno risposto all'istanza partecipativa, è bene ricordare che i recenti processi statutari sono espressione di un tessuto politico completamente cambiato rispetto alla prima stagione statutaria. La crisi dei partiti politici investe pienamente il tema dell'apertura dei procedimenti legislativi regionali. E' in questa precisa fase di crisi e trasformazione delle tradizionali forme partitiche che prendono vita i nuovi strumenti della democrazia partecipativa, cui i più recenti statuti e la successiva legislazione regionale cercano di rapportarsi.

Nell'ambito degli ordinamenti regionali è possibile cogliere un'immediata ricaduta giuridica di questa delicata fase politico-istituzionale, che investe anche lo stesso concetto di partecipazione. Nei precedenti statuti, che, bene o male, s'innestavano nel solco di attuazione della Costituzione del 1948, la partecipazione conservava una dimensione generale, astratta. Era avvertita come un principio costituzionale (alla stregua dell'art.3.2 Cost.), la cui specificazione era sostanzialmente rimessa alle grandi organizzazioni sociali, in particolare partiti e sindacati, piuttosto che a una partecipazione diretta dei cittadini<sup>1</sup>.

Nei nuovi statuti, invece, la partecipazione pare, per un verso, specificarsi e individuarsi maggiormente (alludo alla molteplicità degli strumenti di partecipazione) e, per un altro, ampliarsi ulteriormente

<sup>1</sup> Già in altra sede si portava come esempio il precedente statuto toscano, il cui art.71, intitolato "Partecipazione", riconosceva la centralità dei partiti politici come «strumenti fondamentali per la determinazione della politica regionale ed individua come centri essenziali di partecipazione dei cittadini *gli enti territoriali, i sindacati, il movimento cooperativo e tutte le altre formazioni sociali*» (corsivo mio); il vigente art.72, con diverso bilanciamento, recita: «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».

(alludo al versante della titolarità del diritto alla partecipazione)<sup>2</sup>. Si assiste, in altri termini, ad uno sganciamento dell'esercizio delle forme partecipative dal monopolio, di fatto se non formale, dei partiti politici.

Ciò premesso, la presente analisi si concentrerà, di conseguenza, innanzitutto sui meccanismi attraverso cui le nuove norme regionali, in particolare quelle statutarie, 'aprono' il procedimento legislativo alla partecipazione di soggetti esterni (individui, gruppi, associazioni, enti territoriali). L'analisi sarà condotta con riferimento alle fasi del procedimento legislativo, in particolare a quella dell'iniziativa e dell'approvazione (2). Successiva attenzione sarà dedicata alle espressioni normative di democrazia partecipativa che, pur collocandosi prima del procedimento, sono in grado di influenzare il procedimento legislativo medesimo; l'esame di queste forme, del resto oramai ben conosciute agli studiosi, sarà necessariamente sintetico al fine di non deviare eccessivamente dall'oggetto principale dell'analisi (3)<sup>3</sup>. Seguiranno alcune brevi riflessioni conclusive sulla normativa esaminata (4).

## 2. Il procedimento legislativo regionale.

Il procedimento legislativo regionale si articola in tre fasi: iniziativa, approvazione, d'integrazione dell'efficacia. I campi di elezione dell'apertura del procedimento legislativo sono rappresentati dalle prime due fasi. I nuovi statuti hanno notevolmente ampliato il diritto d'iniziativa; alcuni statuti hanno previsto, anche in fase d'approvazione, interessanti forme di partecipazione esterna.

<sup>2</sup> Già in fase di redazione dei nuovi statuti, L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 920, osservava che il problema rimasto insoluto (nei precedenti statuti) era "quello dell'accesso agli strumenti di carattere generale", spesso limitati al ricorso al mezzo, un po' grezzo, del *referendum*.

<sup>3</sup> In materia di strumenti partecipativi nei nuovi statuti regionali si v., in particolare, M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 719 ss.; adde S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2003, 131 ss.; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), settembre 2006; A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, 117 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, 205 ss.; e, se si vuole, R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 257 ss.

### 2.1. *La fase dell'iniziativa.*

La fase propulsiva di proposta e iniziativa -che vieppiù alla luce delle novità introdotte dai nuovi statuti può essere considerata una vera e propria parte del procedimento legislativo- risulta disciplinata in maniera molto variegata. In alcuni casi l'iniziativa legislativa popolare (da ora i.l.p.) assume infatti sembianze nuove, soprattutto laddove si ricollega ad istituti della democrazia diretta.

L'i.l.p. viene riconosciuta a quote variabili di cittadini elettori (non anche ai residenti), nonché ad altri enti territoriali e alle espressioni delle autonomie funzionali (Consigli comunali e provinciali, Consigli delle autonomie locali, Consigli delle comunità montane, Consigli regionali dell'economia e del lavoro, Consigli delle Unioni dei Comuni). Il numero di firme necessario per la presentazione dell'iniziativa è piuttosto basso e ciò non rappresenta un elemento positivo perché rischia di svilire la forza dell'iniziativa<sup>4</sup>.

Gli statuti limitano l'ambito di efficacia dell'iniziativa alla funzione legislativa, con esclusione di quella amministrativa (un'eccezione è costituita dall'art.74 st. Piemonte). Viste le ampie competenze delle Giunte in materia, quest'esclusione pare tradursi in un ulteriore e indiretto rafforzamento degli Esecutivi. Sempre in tema di limiti all'i.l.p. gli statuti tendono a sovrapporli a quelli previsti per i *referendum*, anche se i due istituti hanno natura e funzioni molto diverse<sup>5</sup>.

Infine è in genere previsto un controllo sull'ammissibilità dell'iniziativa affidato ad organi di garanzia. Una parte della dottrina si è espressa criticamente nei confronti di queste previsioni, ritenendo che il controllo non dovrebbe essere previsto se non ad opera del Consiglio con riferimento al raggiungimento del numero di firme necessario stabilito dallo statuto<sup>6</sup>. E' però vero che, una volta fissati limiti di oggetto e di materie, l'opportunità di un controllo di ammissibilità non può rigettarsi aprioristicamente.

Pur non essendo l'Assemblea vincolata all'iniziativa proposta, i nuovi statuti, in alcuni casi, cercano di fare uscire l'i.l.p. dalla sfera

<sup>4</sup> BIFULCO, PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, cit., , 269.

<sup>5</sup> Sul punto si rinvia alle considerazioni di OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, cit., 728.

<sup>6</sup> M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, art.121, 122, 123, 126, Supplemento. Legge cost.22 novembre 1999, n.1, Bologna-Roma, 2002, 205.

della mera rilevanza politica per attribuirle maggiore vincolatività giuridica, prevedendo, ad esempio, un termine entro il quale il Consiglio deve pronunciarsi<sup>7</sup> oppure stabilendo che esso si pronunci periodicamente sulle i.l.p.<sup>8</sup>. Più interessanti appaiono le prescrizioni statutarie che incidono sulla disponibilità dell'ordine del giorno. In tal senso lo statuto della Campania, all'art.54, prevede che, se il Consiglio non si pronuncia entro un dato termine, la proposta è iscritta di diritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio<sup>9</sup>. In tutti questi casi si produce un effetto vincolante sulla disponibilità dell'ordine del giorno da parte del Consiglio, il quale rimane tuttavia libero di decidere nel merito della proposta.

Vincoli più pregnanti si producono nel caso in cui l'i.l.p. viene collegata all'istituto referendario. Sono note le previsioni statutarie dell'art.62 st. Lazio, ma anche della Valle d'Aosta<sup>10</sup>, del Friuli-Venezia Giulia<sup>11</sup> e della Sardegna<sup>12</sup> che spingono il Consiglio a pronunciarsi sulla proposta sotto la 'minaccia', in caso di mancata pronuncia, dell'obbligo di indizione del *referendum*. In sostanza, in questi casi, l'i.l.p., collegata al *referendum* propositivo, produce effetti molto simili a quelli espliciti dai *referendum* consultivi, previsti dagli statuti del Piemonte<sup>13</sup> e della Calabria<sup>14</sup>, sicché queste ipotesi sono state correttamente concepite come una forma di iniziativa legislativa popolare rinforzata<sup>15</sup>.

Veri e propri vincoli sui Consigli regionali sono prodotti dalle ipotesi statutarie in cui l'i.l.p. ha per esito il ricorso al *referendum* di tipo approvativo. E' quanto dispongono l'art.15 st. Campania<sup>16</sup>, l'art.15 L. prov. Bolzano 11/2005, l'art.16 L. prov. Trento 3/2003<sup>17</sup>. In sostanza il

<sup>7</sup> Ad esempio Art.18.5 st. Emilia-Romagna o art.74.3 st. Toscana.

<sup>8</sup> Art.21.2 st. Lombardia.

<sup>9</sup> Più o meno negli stessi termini si esprimono l'art.76 st. Veneto, l'art.74 u.c. st. Toscana, per come interpretato dal nuovo reg. interno, e l'art.18.6 st. Emilia-Romagna (che permette la sottoposizione al Consiglio anche di questioni di interesse generale).

<sup>10</sup> Art.12-15, L.r. 19/2003.

<sup>11</sup> Art.23, L.r.5/2003.

<sup>12</sup> Art.4, L.st.1/2008.

<sup>13</sup> Art.83.

<sup>14</sup> Art.12.

<sup>15</sup> OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, cit., 758.

<sup>16</sup> V.DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo statuto della Regione Campania*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 maggio 2009.

<sup>17</sup> Il referendum propositivo, disciplinato dagli artt.1-16 L.pr. Trento 3/2003, non ha ad oggetto una proposta di legge, bensì, secondo quanto dispone l'art.1, «specifiche questioni di particolare interesse provinciale». In caso di esito positivo «la Giunta provinciale o il

corpo elettorale, con l'i.l.p. in questione, chiede al Consiglio di far propria la proposta; in caso di rigetto o di mancato esame, trascorso un certo numero di mesi, la proposta deve essere sottoposta a *referendum*.

Pur essendo previsti, in questi casi, *quorum* strutturali e funzionali nonché limiti di materie, il punto problematico è il rapporto critico che viene a instaurarsi tra titolarità della funzione legislativa e attivazione del *referendum* approvativo. Infatti, una volta messo in moto questo tipo di i.l.p., il Consiglio regionale si trova con le mani legate giacché non ha il potere di proporre alternative. In altri termini, queste ipotesi, che legano insieme i.l.p. e *referendum* approvativo, finiscono per espropriare i Consigli regionali della funzione legislativa. L'ammissibilità di questi strumenti è questione estremamente delicata perché si gioca sul filo sottilissimo dell'equilibrio tra democrazia rappresentativa e democrazia c.d. diretta, un equilibrio che deve sempre esistere per evitare che si formino istituti giuridici antagonisti al modello di democrazia rappresentativa prescelto dalla costituzione italiana<sup>18</sup>.

## 2.2. La fase dell'approvazione.

Venendo ora alla fase dell'approvazione, negli statuti si prevedono soprattutto audizioni, consultazioni e indagini conoscitive, anche se non mancano formulazioni più ampie e generiche<sup>19</sup>. Indagini specialistiche hanno mostrato come, nel diritto regionale, audizioni e consultazioni s'inseriscano tendenzialmente all'interno del procedimento legislativo, in particolare nello svolgimento dell'attività istruttoria<sup>20</sup>, mentre

Consiglio provinciale, secondo la rispettiva competenza, adottano, entro tre mesi, le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum.»

<sup>18</sup> Sugli esiti dannosi di un uso eccessivo degli istituti della democrazia diretta cfr. l'eccellente *special report* sulla democrazia in California dal titolo *The people's will*, pubblicato su *The Economist*, April, 23rd 2011, 1-16.

<sup>19</sup> Per un'analisi degli strumenti conoscitivi durante la fase di preparazione dei nuovi statuti A. CHELLINI, *Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, 1067. Per una ricognizione delle previsioni statutarie e regolamentari in materia di consultazioni nell'ambito dell'istruttoria legislativa regionale prima della riforma del 1999 cfr. E. GUARDUCCI, *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee legislative. II La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, 2001, 277 ss.

<sup>20</sup> E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, 353.

l'indagine conoscitiva è per lo più intesa come un procedimento spesso separato, autonomo rispetto a quello legislativo.

Con riferimento particolare ad audizioni e consultazioni, che, come detto, servono a collegare processi decisionali istituzionali e rappresentanti dei diversi settori sociali, va detto che la maggior parte degli statuti prevede la possibilità di ascoltare soggetti istituzionali, organizzazioni imprenditoriali, sindacali, associazioni, organismi sociali. Alcune novità, su questo versante, sono da registrare nell'art.86 st. Piemonte che prevede la possibilità di consultare anche giovani non ancora elettori, che però abbiano superato i sedici anni, in questioni di loro interesse. L'art.72.1 st. Toscana prevede che possano essere consultati anche i soli residenti, su loro richiesta.

Vi sono poi casi di maggiore istituzionalizzazione nell'individuazione dei soggetti da consultare. L'art.12 st. Sicilia prevede che all'elaborazione dei progetti di legge partecipano anche rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali; è poi l'art.71 del reg. interno a stabilire che, ad inizio di ogni legislatura, sono predisposti elenchi di rappresentanti degli interessi professionali. L'Emilia-Romagna, all'art.42.2 del reg. interno, ha invece istituito un albo generale delle associazioni, articolato per singole commissioni assembleari, che richiedano di partecipare all'attività regionale. Anche l'art.12.3 st. Abruzzo ha previsto l'istituzione di un albo regionale della partecipazione e di Consulte Tematiche costituite da soggetti che vi sono iscritte.

Un altro elemento di novità rispetto al passato riguarda le modalità di attivazione di queste forme di consultazione. Accanto alle modalità tradizionali, che vedono gli statuti e i regolamenti consiliari rimettere alle commissioni consiliari tempi e modi delle consultazioni, esistono alcune previsioni che conferiscono a soggetti esterni il potere di attivare gli strumenti di consultazione ovvero fanno obbligo alla Regione medesima di attivare le forme consultive.

Nel primo senso si muovono, ad esempio, il nuovo statuto del Veneto e quello della Basilicata (ancora risalente al 1971). In sostanza si permette agli enti locali, ma anche alle forze sociali, economiche, alle associazioni di far pervenire proprie osservazioni sui progetti di legge in discussione, con l'obbligo per gli organi regionali di darne menzione nella relazione di accompagnamento <sup>21</sup> e, su richiesta di un quarto dei componenti della commissione, di procedere all'audizione degli autori

<sup>21</sup> Art.41 st.Basilicata.

delle osservazioni <sup>22</sup>; in altri casi si obbliga il Consiglio a motivare in caso di mancato accoglimento <sup>23</sup>. Meno efficaci sono i casi in cui soggetti esterni possono chiedere l'attivazione di strumenti consultivi, rimanendo però le commissioni arbitre di scegliere <sup>24</sup>.

Nel secondo senso –quello, cioè, dell'obbligo in capo alla Regione di attivare forme consultive- pare orientarsi invece l'art.50 del reg. consiliare della Campania, che fa obbligo all'Ufficio di Presidenza della Commissione di esaminare le richieste di audizioni e di consultazione e di stabilire le forme più idonee per il loro svolgimento. L'art.72 del reg. della Sicilia rende obbligatoria la consultazione dei rappresentanti degli interessi professionali quando la materia riguardi problemi economici e sociali, lasciando libera la Commissione, negli altri casi, di decidere.

Nei casi da ultimo esaminati due sono i punti degni di attenzione. Da un lato assistiamo, rispetto al passato, a una diversificazione delle forme di apertura del procedimento; dall'altro i Consigli rimangono padroni del procedimento, nel senso che gli effetti di queste forme di relazionamento non sembrano poter incidere significativamente sul procedimento e sull'atto conclusivo.

Giustamente nota è la previsione del nuovo art.17 st. Emilia-Romagna il quale, in ordine ai procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, dispone che l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica. La norma statutaria è stata attuata dalla L.r.8/2008 che ha modificato la L.34/1999 contenente il Testo unico in materia di iniziativa popolare, *referendum* e istruttoria pubblica.

L'istruttoria pubblica s'incardina, ovviamente, non prima ma successivamente alle proposte di atti normativi o amministrativi di carattere generale che siano state regolarmente presentate <sup>25</sup>. Essa prosegue in forma di pubblico contraddittorio, potendovi partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini che siano portatori di un interesse a carattere collettivo, o diffuso, comunque non individuale <sup>26</sup>. Possono prendervi parte anche i consiglieri regionali e la Giunta regionale. Se

<sup>22</sup> Artt. 22. st.Veneto, 21.3 Reg. e 41 st.Basilicata.

<sup>23</sup> Art.36 st.Lombardia, nel cui caso, però, le commissioni, anche se richieste da soggetti esterni, restano libere di scegliere se procedere alla consultazione.

<sup>24</sup> In questo senso, ad esempio, l'art.43 reg.Lombardia; 117.2 reg.Calabria; 48.1 reg.Toscana.

<sup>25</sup> Così l'art.50-bis.

<sup>26</sup> Cfr. M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *www.federalismi.it*, 22 novembre 2004, 10.

l'istruttoria non viene indetta dall'Assemblea, cinquemila "persone" possono fare richiesta all'Assemblea legislativa affinché questa indichi l'istruttoria, individuando il soggetto responsabile del procedimento. Il provvedimento finale viene motivato con riferimento ai risultati dell'istruttoria stessa.

Al termine dell'istruttoria, il Presidente dell'Assemblea predisponde una relazione, che viene acquisita come base dell'esame relativo all'oggetto dell'istruttoria pubblica. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle istanze istruttorie e, nel caso in cui si tratti di provvedimento normativo, la motivazione è contenuta in un apposito ordine del giorno<sup>27</sup>.

L'istruttoria pubblica si rivela uno strumento partecipativo di estremo interesse. Le potenzialità deliberative sono molto elevate sia perché l'istruttoria può essere chiesta da soggetti esterni alla Regione sia perché essa obbliga l'organo assembleare a prendere in considerazione l'esito della stessa e a motivare.

### *3. La democrazia partecipativa e il procedimento legislativo regionale*

Sono però alcune leggi di sistema sulla partecipazione a rivelare il massimo potenziale deliberativo. Qui i Consigli regionali assumono un innovativo ruolo di 'facilitatori' della democrazia partecipativa. Sul punto esistono due interessanti esperienze, quella toscana e quella, più recente, emiliano-romagnola. Senza entrare nella dettagliata analisi delle singole normative, proverò a mettere in evidenza solo gli effetti che tali forme di democrazia partecipativa possono svolgere sui Consigli regionali e sui loro procedimenti decisionali. A tal fine mi soffermerò in particolare sulla legge dell'Emilia-Romagna perché è la sola a contenere elementi di potenziale interesse anche per il tema trattato in questa sede, l'apertura del procedimento legislativo regionale; la normativa toscana, pur di estremo interesse, non interferisce con l'attività legislativa<sup>28</sup>; infine la L.r.Umbria 14/2010, che pure prevede processi

<sup>27</sup> Così l'art. 50-*quater*.9 del citato Testo unico.

<sup>28</sup> La L.r. Toscana 69/2007, recante 'Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali', prevede due importanti strumenti partecipativi: il dibattito pubblico regionale e i processi partecipativi locali.

Con riferimento al primo, la legge prevede che su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell'intera comunità regionale possa svolgersi un dibattito pubblico regionale che duri non oltre i sei mesi (tranne proroghe da motivare). Il dibattito è organizzato sotto la responsabilità di un organo indipendente,

istituito dalla legge, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione.

Ad avanzare la richiesta di dibattito pubblico possono essere: a) il soggetto, sia esso pubblico o privato, che vuole realizzare il grande intervento; b) un soggetto che contribuisce in modo rilevante alla realizzazione del grande intervento; c) gli enti locali territorialmente coinvolti; d) i cittadini e i residenti, nella misura di almeno lo 0,50 per cento dei residenti regolarmente nella Regione, comprendendo anche coloro che hanno compiuto sedici anni.

E' l'Autorità ad accogliere la richiesta di dibattito, il quale sarà escluso nel caso in cui il se e il come dell'intervento risultino pregiudicati da scelte irreversibili; il presupposto del dibattito è quindi che diverse scelte siano ancora possibili. E' ancora l'Autorità a nominare il responsabile del dibattito.

Quanto alle concrete modalità del dibattito, basti ricordare che al termine dei lavori il responsabile consegna un rapporto conclusivo, in cui si dà conto del processo adottato, delle diverse questioni affrontate e delle proposte conclusive. Dopo aver verificato il corretto svolgimento del processo partecipativo, l'Autorità rende pubblico il rapporto.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto il soggetto titolare dell'intervento deve scegliere una di queste tre opzioni: a) può rinunciare al progetto o sostenere un progetto alternativo; b) può rivederlo, specificando le modifiche da apportare; c) può portare avanti in ogni caso il progetto iniziale, 'argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta'.

Appare quindi evidente che il dibattito pubblico non incide sul procedimento legislativo regionale. Come nell'esperienza francese, esso s'inserisce nella fase intermedia tra l'adozione della legge e la sua implementazione. In proposito molto importante è la disposizione contenuta nell'art.7.1 della legge che prevede che il dibattito deve svolgersi prima che qualsiasi atto amministrativo inerente al progetto sia stato adottato. In tal modo il dibattito pubblico diventa una sorta di presupposto dell'atto (senza, però, effetti giuridici vincolanti sull'atto medesimo). Va peraltro evidenziato che, ad oggi, il dibattito pubblico, a differenza dei processi partecipativi, non ha ancora trovato applicazione concreta: sul punto M. CIANCAGLINI, *Tra democrazie partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in «*Istituzioni del federalismo*», 2011, 247; U. ALLEGRETTI, *Introduzione: forme della partecipazione ed esperienza toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI (a cura di), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, 2012, 34.

Il coinvolgimento della Regione riguarda anche i processi partecipativi locali. La legge regionale prevede infatti che la Regione sostenga lo svolgimento di processi partecipativi locali, siano essi promossi dagli enti locali, dai cittadini, da altri soggetti, intorno ad un oggetto ben definito e circoscritto. Anche in questo caso il processo deve durare al massimo sei mesi (tranne proroghe da motivare).

Il progetto di processo partecipativo può essere presentato: a) da un ente locale, ma anche da un gruppo di cittadini, da un'associazione o da un'impresa (sono stabilite diverse soglie demografiche: 5% fino a mille abitanti; 3% fino a cinquemila abitanti; 2% fino a quindicimila abitanti; 1% fino a trentamila abitanti; 0,50 oltre trentamila abitanti); b) da istituti scolastici (in tal caso è sufficiente una deliberazione degli organi collegiali).

I progetti partecipativi possono essere ammessi dall'Autorità a condizione che rispettino una serie di condizioni: a) abbiano un oggetto specifico e ben definito; b) prevedano tempi certi e ben definiti di svolgimento, con durata massima di sei mesi (con possibilità di proroga, concessa dall'Autorità, per non oltre tre mesi); c) garantiscano una gestione del processo partecipativo tale da assicurare neutralità e imparzialità; d) garantiscano inclusività delle procedure; e) prevedano diffusione e accessibilità delle informazioni in tutte le fasi del processo; f) contengano una previsione di massima dei costi del progetto partecipativo; g) indichino la persona fisica responsabile dell'attuazione del progetto di partecipazione.

partecipativi, appare di minor interesse sia perché detti processi sono attivati solo dalla Regione, peraltro con forme poco ‘partecipative’ (convegni, conferenze), sia perché non sono previsti ‘interferenze’ con i procedimenti decisionali di natura normativa.

Nella L.r. Emilia-Romagna 3/2010 il collegamento con l’attività del Consiglio regionale, e in particolare con l’esercizio della funzione legislativa, è ravvisabile nella circostanza che i processi partecipativi sono avviati «in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza delle Assemblee elettive o delle Giunte, regionali e locali, in vista della sua elaborazione» e mirano alla completa rappresentazione degli interessi, attraverso la «mediazione o negoziazione» al fine di cercare un accordo (art.10.3)<sup>29</sup>.

Il processo si caratterizza dunque sia per l’ampiezza dell’oggetto, che può essere un atto normativo, di programmazione o di pianificazione sia per il suo effetto sulla decisione finale. L’art.10.4 stabilisce infatti che «il prodotto del processo partecipativo è un documento di proposta partecipata di cui le autorità decisionali si impegnano a tenere conto nelle loro deliberazioni». L’ente titolare del potere decisionale rimane *dominus* dei contenuti della decisione; è tuttavia tenuto a comu-

Se poi a richiedere il processo è un ente locale, questo deve presentare anche una dichiarazione con cui si impegna a tener conto dei risultati del processo o comunque a motivare il mancato o parziale accoglimento e inoltre l’adesione al Protocollo Regioni-Enti locali.

Ed è proprio il Protocollo il punto di contatto tra Regione e processi partecipativi locali in quanto l’art.18 della legge regionale prevede che la Regione promuove un protocollo d’intesa tra Regione ed enti locali, la cui sottoscrizione comporta per gli enti aderenti la condivisione dei principi della legge, l’accettazione volontaria delle procedure ivi previste, la sospensione dell’adozione o dell’attuazione degli atti amministrativi di propria competenza la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l’esito del dibattito pubblico o degli altri processi di partecipazione. Per un’analisi dei processi partecipativi finora svoltisi in Toscana cfr. ora il prezioso *case-book* curato da BORTOLOTTI e da CORSI, *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, cit., e ivi, in particolare, i contributi di F. BORTOLOTTI, A. PICCIOLINI, *I processi partecipativi sostenuti dalla Regione Toscana. Primi elementi per una valutazione d’insieme*, 187 ss.; M. PICCHI, *Il «sostegno» ai progetti di bilancio partecipativo attraverso la legge regionale toscana n.69/2007*, 269 ss.; M. CIANCAGLINI, *L’applicazione della legge regionale toscana 69/2007 in materia di governo del territorio*, 297 ss.

<sup>29</sup> Va osservato che la disposizione contenuta nell’art.10.3 non pare perfettamente in armonia con quanto prescrive l’art.3 in tema di titolari del diritto di partecipazione, che sembra presupporre la preesistenza di un atto capace di produrre effetti nella sfera dei soggetti titolari del diritto: «Hanno diritto di partecipare ai procedimenti partecipativi di cui alla presente legge tutte le persone, le associazioni e le imprese che siano destinatari, singolarmente o collettivamente, delle scelte contenute in un atto regionale o locale di pianificazione strategica, generale o settoriale, o di atti progettuali e di attuazione in ogni campo di competenza regionale, sia diretta che concorrente» (art.3).

nicare pubblicamente, anche telematicamente, le motivazioni delle proprie decisioni, soprattutto ove esse siano diverse dalle conclusioni del procedimento partecipativo<sup>30</sup>.

Attraverso il processo partecipativo, la Regione Emilia-Romagna, e per essa il Consiglio regionale, sceglie così di autovincolarsi (naturalmente ove ricorrano i presupposti perché il processo possa svilupparsi). L'esito del processo, certo, non ha effetti vincolanti sull'organo titolare del potere decisionale –in questo caso il Consiglio regionale– e tuttavia l'obbligo di comunicazione ampia e dettagliata, stabilito dall'art.16.2, rappresenta un onere non da poco, capace di far scattare effetti virtuosi<sup>31</sup>. In ogni caso, ove il processo partecipativo riguardi un atto di competenza consiliare, non può dubitarsi che esso incida –formalmente e sostanzialmente, anche solo negativamente e anche se solo *ab externo*– sul procedimento legislativo regionale.

Nel caso in esame, l'Assemblea legislativa gioca poi un ruolo chiave in quanto essa tiene una sessione annuale dedicata alla partecipazione in cui sono approvate le proposte della Giunta e sono fissati i criteri e le modalità per la concessione dei contributi. Il meccanismo per ottenere il contributo regionale al progetto di partecipazione è piuttosto complesso in quanto intervengono, oltre al Consiglio, anche la Giunta, il Nucleo tecnico, il Tecnico di garanzia e poi di nuovo un ufficio amministrativo della Giunta. Vi è stato chi ha notato che in tal modo si è cercato di bilanciare la spinta consiliare a rafforzare la 'qualità democratica' con la maggiore efficienza che può garantire la Giunta<sup>32</sup>.

Anche questo giudizio pare confermare l'impressione di massima per cui attraverso la disciplina di questi strumenti partecipativi il Consiglio regionale abbia scoperto una funzione nuova, inusitata: quella di facilitatore dello sviluppo di forme di democrazia partecipativa<sup>33</sup>. Allo stesso tempo, l'intervento normativo regionale, sottraendo la democrazia partecipativa alla *souplesse* della sfera pubblica, attrae la partecipazione nell'ambito delle politiche pubbliche regionali<sup>34</sup>.

<sup>30</sup> Art.16.2.

<sup>31</sup> Sul punto v. CIANCAGLINI, *Tra democrazie partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, cit., 251.

<sup>32</sup> CIANCAGLINI, *Tra democrazie partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, cit., 240.

<sup>33</sup> Sul punto cfr. le stimolanti osservazioni di E. FREDIANI, *La produzione normativa nella sovranità "orizzontale"*, Pisa, 2010, 394-402.

<sup>34</sup> Si esprime a favore di una maggiore istituzionalizzazione delle forme della democrazia partecipativa in una prospettiva di effettiva realizzazione del dettato contenuto nell'art.3.2 Cost. A. VALASTRO, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in ID. (a cura

#### 4. Osservazioni sulle previsioni normative esaminate

L'analisi condotta sulla normativa soprattutto statutaria più recente permette di osservare una maggiore articolazione degli strumenti partecipativi da parte dei nuovi statuti.

In secondo luogo va sottolineato lo sforzo di rinnovamento dei più tradizionali strumenti di partecipazione, come l'i.l.p. e le audizioni/consultazioni, attraverso il collegamento con forme di c.d. democrazia diretta. Se per un verso la commistione può conferire maggiore efficacia e rilievo soprattutto all'i.l.p., per l'altro essa rischia di creare momenti di tensione tra istituzioni regionali e promotori dell'iniziativa, che non necessariamente possono identificarsi con sfere rappresentative della società. Non si dimentichi, infatti, che il numero di firme per presentare l'i.l.p. e i *quorum* strutturali per la validità del *referendum* sono piuttosto bassi. Vi è il rischio, in altre parole, che questi strumenti siano utilizzati per influire sulle dinamiche maggioranza-minoranza presenti nel Consiglio regionale.

In terzo luogo conviene osservare che la dimensione più innovativa dell'apertura dei procedimenti legislativi si riscontra nelle previsioni contenute nello statuto emiliano-romagnolo. In forme differenti, sia l'istruttoria pubblica che i processi partecipativi sono strumenti suscettibili di produrre un'effettiva integrazione tra istituzioni e società perché essi, per il modo in cui sono disciplinati, più difficilmente possono lasciarsi irretire nella logica delle contrapposizioni partitiche presenti nelle assemblee legislative regionali.

In quarto luogo, da un punto di vista più attento alle dinamiche della forma di governo regionale, ciò che non si può escludere è che l'apertura del procedimento legislativo possa essere strumentale al rafforzamento della posizione del Consiglio nei confronti dell'Esecutivo piuttosto che alle esigenze della partecipazione. E' infatti nel procedimento legislativo che il Consiglio tenta di controbilanciare il peso dell'Esecutivo anche in virtù dell'apporto partecipativo<sup>35</sup>.

Quest'ultima notazione serve a introdurre un tema molto discusso negli ultimi anni: il possibile collegamento tra partecipazione e 'crisi'

di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Napoli, 2010, 3 ss., in part. 34.

<sup>35</sup> F. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007, 90, ritiene che sia il procedimento legislativo la sede più idonea ad esprimere un adeguato contrappeso ai poteri e al ruolo dell'Esecutivo.

dei Consigli regionali <sup>36</sup>. E' infatti noto che, a seguito delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, il rapporto tra Consigli e Giunte regionali si è profondamente modificato. Non è ovviamente questa la sede per affrontare una questione già ampiamente discussa dalla dottrina. Tuttavia -partendo proprio dal deciso rafforzamento degli Esecutivi regionali, che non necessariamente implica il depotenziamento delle assemblee legislative <sup>37</sup>-, la rinnovata attenzione che i nuovi statuti hanno dedicato alla partecipazione, nelle forme che sono state sopra esaminate, è stata percepita dalla dottrina più attenta come un possibile mezzo attraverso il quale i Consigli hanno provato a recuperare forza e legittimazione nei confronti delle Giunte <sup>38</sup>.

L'impressione è che il collegamento tra forme di democrazia partecipativa e procedimento legislativo regionale possa senza dubbio servire a rafforzare Consigli regionali nel confronto con le Giunte; allo stesso tempo, tale nesso può essere utile anche a meglio 'qualificare' l'attività del Consiglio. I Consigli regionali hanno infatti dimostrato di saper intendere le potenzialità di queste nuove formule sia nella loro dimensione strategica sia nella loro dimensione deliberativa.

Soprattutto nella micro esperienza dell'Emilia-Romagna il legame è sviluppato in maniera tale da rendere l'Assemblea legislativa un potenziale *forum* deliberativo <sup>39</sup>. Questo elemento -caratteristico delle esperienze statutarie esaminate- appare in controtendenza rispetto all'uso strumentale dei dispositivi partecipativi da parte soprattutto degli Esecutivi. L'innesto del procedimento legislativo sulle diverse forme della democrazia partecipativa sembra in effetti mirato a conferire al Consi-

<sup>36</sup> Sul punto cfr. per tutti, C. PINELLI, *La crisi del Consiglio regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 17.9.2008

<sup>37</sup> Analisi recenti mostrano infatti che il ruolo del Consiglio regionale non è così limitato come sembrerebbe a prima vista (addirittura qualcuno parla di soluzioni statutarie che modellano una Regione "consiglio-centrica": così DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, cit., 86). Infatti, se è vero che l'iniziativa giuntale è preponderante, è altrettanto vero che non poche sono le leggi di iniziativa consiliare o mista (N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010, 240). Inoltre i Consigli, meglio le commissioni, non si propongono come meri recettori delle proposte giuntali, ma svolgono, con successo, una certa capacità emendativa. Questo dato si conferma anche in relazione all'attività di programmazione, in particolare sui temi più delicati, quali sanità, servizi socio-assistenziali, territorio e ambiente, sviluppo produttivo (MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, cit., 248, 266, 285).

<sup>38</sup> MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, cit., pp. 125 s.

<sup>39</sup> Sui possibili effetti che la democrazia partecipativa può avere sulla legge, che da 'imposée' diviene 'négociée', cfr. P. PARARAS, *La démocratie participative*, in *Annuaire internationale des droits de l'homme*, 2007, II, 137.

glio gli strumenti per una migliore deliberazione: con ciò si intende far riferimento non solo al prodotto finale dell'attività di ponderazione e valutazione degli interessi, quanto anche e soprattutto al procedimento che a tale deliberazione conduce, aprendosi alle ragioni e agli argomenti di tutti i soggetti in esso coinvolti.

In via conclusiva si conferma l'impressione di un "quadro non compiutamente lineare, «unificato» e omogeneo" nell'analisi dello stato dei Consigli regionali. E tuttavia condivido il giudizio generale di chi ritiene tale diversità "un positivo contributo alla rottura del culto dell'uniformità"<sup>40</sup>. Va però anche sottolineata con forza la dimensione ancora ristretta, limitata delle più significative innovazioni in materia di apertura del procedimento legislativo regionale.

*ABSTRACT: This article examines the legislative proceedings in the Italian Regions. Indeed after the constitutional reform (L.1/1999) Italian Regions got a greater normative power relating their own organization. The article focuses on the mechanisms through which the regional 'parliaments' communicate to individuals, civic and professional associations, social groups and forum. The conclusions point out the different and variegated solutions, exploiting the openness chosen by some Regions (esp. Emilia-Romagna and Toscana).*

<sup>40</sup> E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I Consigli regionali tra nuovo che avanza e...vecchio che resta*, in *Il Filangieri*, 2009, 16-7.



MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA  
*Profesor titular de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Oviedo*

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO AUTONÓMICO

SOMMARIO: 1. Presentación. – 2. La participación directa de la ciudadanía como instrumento democrático esencial. La falacia de sus riesgos. – 3. La participación ciudadana en la fase central del procedimiento legislativo autonómico. – 4. Recapitulación.

### 1. *Presentación*

Jürgen Habermas recuerda que es esencial a la democracia que los procesos de formación de la voluntad política institucionalizada estén conectados con, y permanezcan porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible<sup>1</sup>. Y esa porosidad tendría que producirse tanto en la actuación general de los poderes del Estado como, en particular, a lo largo del procedimiento legislativo, de manera que no solo a través de los representantes sino también de manera inmediata la ciudadanía pueda colaborar en las fases de iniciativa, debate y, en su caso, ratificación de las normas. De lograr dicha participación estaríamos ante una de las concreciones de la democracia deliberativa de la que hablan hace tiempo autores tan diversos como James Fishkin<sup>2</sup>, Bruce Ackerman<sup>3</sup>, John Elster<sup>4</sup>, Carlos Santiago Nino<sup>5</sup>, Benjamin Barber<sup>6</sup> o el propio John Rawls<sup>7</sup>.

Como es bien conocido, esta exigencia de más y mejor participación ciudadana en la aprobación de las normas no es privativa de las instancias

<sup>1</sup> J. HABERMAS, *La necesidad de revisión de la izquierda*, Madrid, 1991, 136.

<sup>2</sup> J. FISHKIN, Véase su *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, 1995.

<sup>3</sup> B. ACKERMAN y J. FISHKIN firman el libro *Deliberation Day*, 2004.

<sup>4</sup> J. ELSTER, *La democracia deliberativa*, Barcelona, 2001.

<sup>5</sup> C. SANTIAGO NINO, *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, 1997.

<sup>6</sup> B. BARBER, *Strong Democracy: Participatory Politics for a new Age*, Berkeley, 1984.

<sup>7</sup> J. RAWLS, *El liberalismo político*, Barcelona, 1996; con HABERMAS: *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, 1998.

académicas sino que también ha sido reivindicada por colectivos culturales y sociales, incluido, por lo que a la situación vigente en España se refiere, el movimiento *15-M*, lo que no resulta extraño en términos históricos pues la exigencia de participación fue una de las escasas consecuencias institucionales de los movimientos de protesta de 1968<sup>8</sup>.

Y con dicha participación se podría combatir la fatiga del parlamentarismo denunciada hace casi un siglo por Hans Kelsen, al incluir en el sistema democrático instituciones que, de una manera real, “posibiliten una cierta injerencia directa del pueblo en la formación de la voluntad del Estado”<sup>9</sup>. Además, el creciente cuestionamiento que en los Estados democráticos está experimentando el funcionamiento de las instituciones se centra, precisamente, en las de carácter representativo – ¡No nos representan! –, por lo que la inclusión de las formas de intervención directa podría descargar de parte de esa presión a las primeras y contribuiría a la integración democrática de sectores sociales que se sienten excluidos del sistema<sup>10</sup>.

## 2. *La participación directa de la ciudadanía como instrumento democrático esencial. La falacia de sus riesgos*

Si hacemos caso de las tesis de Gerhard Leibholz en los sistemas democráticos modernos no se habla de participación directa porque las instituciones que la caracterizan ya no son necesarias como consecuencia de la conversión de las elecciones parlamentarias en auténticos actos plebiscitarios, en el sentido de actos a través de los cuales se identificaría la voluntad expresada por la mayoría con la de la colectividad. Estaríamos, por tanto, ante una nueva configuración de la voluntad estatal, articulada no ya a partir del principio de representación sino del principio de identidad, que sería el elemento estructural esencial de los Estados democráticos modernos. La consolidación de este sistema plebiscitario haría innecesario, pues, el recurso a otras fórmulas de manifestación de la voluntad popular

<sup>8</sup> En este sentido, F. MERUSI, *La partecipazione dei cittadini alla funzione amministrativa regionale e di controllo sugli enti local*, in «Amministrare», 1977, 11. Tomo la cita de J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Barcelona, 2001, 40.

<sup>9</sup> H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, Oviedo, 2006, 115.

<sup>10</sup> En este sentido, F. OVEJERO, *La libertad inhóspita; modelos humanos y democracia liberal*, Barcelona, 2002, 132; J. M. VALLÉS, *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona, 2002, 341.

distintas a la expresada por el electorado en los comicios y, en todo caso, a la minoría política no le quedaría más remedio que esperar a un nuevo proceso electoral para convertirse en mayoría de gobierno<sup>11</sup>.

Dicho en otros términos, si fuesen ciertas las afirmaciones de Leibholz, las elecciones se habrían convertido en un mero sistema de ratificación periódica de la orientación política ofrecida por los partidos, destinado únicamente a constatar la fiabilidad de las instituciones en las que están presentes dichas formaciones. En realidad, llevadas estas ideas al extremo, la conclusión debiera ser, como ha dicho el profesor Rubio Llorente, que no sólo son innecesarias las instituciones de democracia directa, sino también el propio Parlamento: “si la voluntad de la mayoría es, sin discusiones, la voluntad del pueblo y no necesita negociar o discutir con otras voluntades para llegar a formar la voluntad común, el Parlamento está pura y simplemente de sobra”<sup>12</sup>.

Las tesis que han venido despreciando o, cuando menos, rechazando las posibilidades que ofrecen los instrumentos de participación directa adoptaron, en una primera forma, una posición *elitista*, desde la que se combaten unas formas de intervención ciudadana que pretenden ir más allá que la entrega periódica de su voto a una u otra opción política<sup>13</sup>. Este elitismo se remonta ya a Edmund Burke, para quien únicamente los que integran el Parlamento tienen la capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”<sup>14</sup>.

No deja de sorprender, como señala Félix Ovejero, que se sostenga por los republicanos elitistas que “los ciudadanos, que no son virtuosos,

<sup>11</sup> J. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, 105 ss., ID., *Y Zum Begriff und Wesen der Demokratie*, 146 ss., ambos estudios en *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 1975.

<sup>12</sup> F. RUBIO LLORENTE, *El Parlamento y la representación política*, en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución española)*, Madrid, 1993, 229 ss.

<sup>13</sup> Sobre el origen de la visión elitista, véase el estudio de J.L. MARTÍ, *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*, Madrid, 2006, 20 y 252 ss. Al respecto pueden verse, por ejemplo, los argumentos de J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, 1968, G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, Madrid, 1999.

<sup>14</sup> En opinión de Burke, la organización exclusivamente parlamentaria de los partidos no conlleva la negación del carácter electivo de los representantes, “representación real”, en favor de un tipo de representación, “representación virtual” en la que los representantes, si bien defienden intereses generales, no han sido elegidos por el pueblo cuyos intereses colectivos pretenden tutelar, pero sí lleva aparejada la desvinculación absoluta entre electores y representantes, y la oposición a las ampliaciones del derecho de sufragio en tanto dichas ampliaciones no se justifiquen en el hecho de que existen intereses que no son tenidos en cuenta, ni siquiera virtualmente, a la hora de articular el interés nacional; sobre el concepto de “representación virtual” en Burke véase *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Oxford, 1981, 629.

a través de las elecciones son capaces de seleccionar a los más excelentes entre ellos”<sup>15</sup>.

Además de las tesis elitistas, existen otras argumentaciones, en apariencia más elegantes, que, sin cuestionar los principios del gobierno representativo, consideran que abrir las puertas a la participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos puede poner en grave peligro alguno de los logros democráticos que tanto ha costado conseguir; es lo que, dentro de las retóricas de la intransigencia, Albert Hirschman denomina la “tesis del riesgo”<sup>16</sup>.

Nos detendremos de inmediato en esa tesis pero cabe anticipar que siguen teniendo sentido tanto las instituciones representativas como las de democracia directa, y de lo que se trata es de la combinación de todas ellas al servicio de la conformación ciudadana de la voluntad política<sup>17</sup>, propuesta que, como es bien sabido, goza de notable solera pues ya el proyecto de Constitución presentado ante la Asamblea Nacional el 15 de febrero de 1793 por el Marqués de Condorcet preconizaba un procedimiento para la sanción popular de las leyes y otro para el impulso y posterior ratificación popular de la reforma constitucional<sup>18</sup>. Aunque ese proyecto no llegó a entrar en vigor, en el siglo XIX será tenida en cuenta esa pretensión de que la voluntad ciudadana se haga presente en el ejercicio del poder<sup>19</sup>.

De presentarse como una alternativa frente al sistema representativo, el ideal *roussonian* se institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtualidad del principio de soberanía popular<sup>20</sup>. Y es que la democracia implica, por definición, participación de los ciudadanos en el gobierno de los asuntos públicos y para ello se cuenta tanto con instrumentos representativos como con impulsos inmediatos de la propia ciudadanía, que en sociedades

<sup>15</sup> F. OVEJERO, *Democracia liberal y democracias republicanas*, en «Claves de Razón Práctica», 2001, 25.

<sup>16</sup> A. HIRSCHMAN, *Retóricas de la intransigencia*, México, 1991, 97 ss..

<sup>17</sup> Los argumentos de las diferentes teorías acerca del carácter complementario o alternativo de las fórmulas de democracia directa y representativa pueden verse en los trabajos de M.J. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, 2002, 71 ss., y V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Cizur Menor, 2008, 33 ss.

<sup>18</sup> Puede leerse (consultado el 29 de septiembre de 2012) el texto de CONDORCET en la página: [http://fr.wikisource.org/wiki/Sur\\_la\\_n%C3%A9cessit%C3%A9\\_de\\_faire\\_ratifier\\_la\\_constitution\\_par\\_les\\_citoyens\\_et\\_sur\\_la\\_formation\\_des\\_communautes\\_de\\_campagne](http://fr.wikisource.org/wiki/Sur_la_n%C3%A9cessit%C3%A9_de_faire_ratifier_la_constitution_par_les_citoyens_et_sur_la_formation_des_communautes_de_campagne).

<sup>19</sup> Así, P. BIGLINO CAMPOS, *La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», 1987, 78.

<sup>20</sup> L. AGUIAR DE LUQUE, *Democracia directa y Estado constitucional*, Madrid, 1977, 32.

democráticas avanzadas dispone de capacidad de autodeterminación política suficiente como para poder decidir por sí misma sobre aspectos esenciales del gobierno de la comunidad.

Y sobre el presunto riesgo de esta apertura, cabe recordar las críticas que en su día suscitaron las reformas electorales que ampliaron el sufragio, primero a los hombres no propietarios, luego a las mujeres y, en todo momento, las que rebajaron la edad para participar en los procesos electorales. El argumento del riesgo que tales cambios implicaban para el sistema democrático se reproduce en España a finales del siglo XX y primeros años del siglo XXI cuando se aboga por reconocer capacidad a la ciudadanía para decidir de manera directa cuestiones jurídicas o políticas de gran relevancia para la vida de la sociedad.

Ya en los debates constituyentes españoles de 1978, y a propósito tanto de la iniciativa legislativa popular como respecto al referéndum, estuvieron bien presentes las tesis del riesgo para reducir al mínimo el papel de dichas instituciones de participación directa<sup>21</sup>. Es obvio que hay que situar las reticencias en el contexto de la transición de la dictadura a la democracia pero también parece evidente que se exageraron sus peligros, se desvirtuó su eficacia en el derecho comparado y, desde luego, no se hizo nada después, y con la democracia ya consolidada, para atribuirles la relevancia que merecen. Más bien, como se refleja en la primera redacción del Preámbulo de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, se consolidaron dichos prejuicios en contra de esta figura y a favor del papel omnipresente de los partidos políticos<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Sobre el proceso constituyente en esta materia véase el libro de M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, *La participación política*, Madrid, 1985, 51 ss.

<sup>22</sup> "... La participación popular en el gobierno del Estado y en la gestión de la cosa pública se encauza básicamente, por tanto, a través de la elección de representantes populares en los órganos de gobierno que alcanza su máxima expresión en las elecciones legislativas, en las que el pueblo designa a sus representantes en las Cortes Generales. Ello no es óbice para que siguiendo la tendencia de los más modernos estados democráticos, la Constitución se proponga, como se señala en el número 2 del artículo 9, intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública. La norma fundamental articula, para ello, varias formas de participación directa de los ciudadanos, como son, por ejemplo, la participación pública o en la gestión de los centros docentes sostenidos con fondos públicos. En esta misma línea, la Constitución prevé, también, la participación directa de los ciudadanos en el proceso de producción normativa, configurando al pueblo, mediante la presentación de 500.000 firmas, como sujeto de la iniciativa legislativa. Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular permite, de un lado, instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos, y posibilita, de otra parte, la apertura de vías

Así, y a propósito de la iniciativa legislativa popular, en el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales (sesión de 2 de junio de 1978, p. 2926) el diputado Alzaga manifestó “Realmente ninguno de los grandes países europeos de larga tradición democrática tiene una experiencia importante en este sentido, si exceptuamos el caso de Suiza, que es una experiencia muy singular y difícilmente trasladable, o la experiencia italiana que, a juicio de la doctrina más generalizada, ofrece resultados contradictorios y a sopesar con cuidado. Nosotros lo que queremos dejar claro con esta enmienda, que en lo fundamental mantiene el texto del informe de la Ponencia, es que estamos rotundamente a favor de compaginar, junto con el principio representativo, el principio de la participación directa tal y como ha sido consagrada en el artículo 23 del anteproyecto. Es decir, aspiramos no sólo a lo que se ha dado en llamar una democracia gobernada, sino también a una democracia gobernante”<sup>23</sup>.

Ese mismo diputado, y en respuesta a las pretensiones de Fraga Iribarne, sostuvo en el Pleno que las tesis a favor de la participación directa las “han defendido personajes tan importantes, pero que provocan recelos desde una atalaya democrática como han sido Napoleón o Luis Bonaparte, y que llega hasta hoy defendida desde posiciones tan diversas como lo pueden ser incluso algunos miembros insignes de la escuela de Frankfurt con división de tesis entre autores de inspiración socialista, por ejemplo...Estamos, por supuesto, también en la línea de incorporar a esa democracia básicamente representativa importantes ingredientes participativos o de democracia semidirecta. Pero alguien dijo, con fino sentido, que la combinación de géneros

para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que, no obstante, no encuentren eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

La regulación constitucional de la iniciativa legislativa popular recoge asimismo, las limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas. De ahí que la Constitución, amén de excluir de la iniciativa popular campos normativos particularmente delicados, encomiende al legislativo la misión de regular, mediante ley orgánica, la forma concreta del ejercicio de la iniciativa popular. La Ley Orgánica trata de recoger con la máxima fidelidad y sencillez el mandato constitucional, regulando el ejercicio de la iniciativa en forma tal que, respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política, se canalice el ejercicio de la iniciativa con las máximas garantías. Así, quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular no sólo las materias que lo están expresamente por obra del artículo 87.3 de la Constitución, sino también aquellas otras cuya iniciativa reguladora reserva la norma fundamental a órganos concretos del Estado...”.

<sup>23</sup> [www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_080.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_080.PDF) (consultada el 29 de septiembre de 2012).

plantea una gravedad distinta en política que en literatura. Y la prueba es que el Derecho comparado actual ofrece muy pocos ejemplos de la vigencia de la institución que en forma brillante se nos acaba de defender”<sup>24</sup>.

En cuanto al referéndum derogatorio, se pasó de darle cobertura constitucional a suprimirlo durante su paso por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas en virtud de una enmienda *in voce* presentada por el diputado Solé Tura pero apoyada por todos los Grupos Parlamentarios salvo el de Alianza Popular<sup>25</sup>.

En la sesión de 6 de junio de 1978, Solé Tura argumentó que el referéndum sobre Leyes aprobadas pero no sancionadas podría abrir conflictos entre el Parlamento, el Rey y el Gobierno (p. 2.937) y significaría una interferencia extraordinaria en todo el proceso legislativo normal, que es el que debemos contemplar fundamentalmente...“En cuanto al referéndum derogatorio se presta, como sabemos, en la práctica política a muchas y contradictorias utilidades; de modo que es también, yo diría, dudoso que se pueda calificar sin más de práctica democrática. Puede ser precisamente lo contrario, y ejemplos no faltan, de que sea una de las formas precisamente de impedir una labor democrática desde el máximo órgano legislativo” (p. 2.941).

Pérez Llorca manifestó que “para el armónico desarrollo, el armónico crecimiento del sistema constitucional a través del conjunto de leyes orgánicas, que por mayoría absoluta del Congreso deberán ser aprobadas, tarea esta legislativa ciertamente que excederá más de un lustro, no conviene en este momento introducir tampoco la técnica del referéndum derogatorio o abrogatorio” (p. 2940). Y según Peces-Barba, “el referéndum puede suponer la manipulación de la pregunta; puede dividir, en algunos aspectos, al país en dos grandes bloques, lo cual no es positivo en este momento; puede simplificar los temas, y puede, incluso en algunos aspectos, como se está viendo en la práctica italiana, ser justamente lo contrario de lo que ha dicho mi querido amigo don Manuel Fraga, justamente una práctica antidemocrática” (p. 2942).

En el debate posterior en el Pleno, Pérez Llorca reiteró (p. 4.213) que “En el fondo estamos aquí ante un problema valorativo de si vale

<sup>24</sup> [www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_109.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.PDF) (consultada el 29 de septiembre de 2012); las declaraciones de Alzaga en la página 4.209; las de Fraga en las páginas 4.207 ss., y 4.211 ss..

<sup>25</sup> Véase el debate de la Sesión de 6 de junio en la página (consultada el 29 de septiembre de 2012) [www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_081.pdf](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_081.pdf).

más la pena que asentemos con nitidez el sistema parlamentario en toda su pureza, en nuestra Constitución, o lo podamos hacer convivir con otros sistemas cuya eficacia en un sistema parlamentario no está probada... Si con carácter constitucional adjuntáramos al sistema parlamentario unos instrumentos de democracia directa o semidirecta, estaríamos haciendo un régimen híbrido, que es un concepto que no tiene nada que ver con el régimen mixto, y estaríamos haciendo un régimen extraordinariamente frágil. Es evidente que si constitucionalizamos los supuestos que plantea el señor Fraga, si los reglamentamos dentro de la Constitución en este momento de implantación del nuevo sistema, todos ellos podrían producir conflictos graves; conflictos graves entre las Cámaras y el pueblo, conflictos graves entre las Cámaras y el Gobierno. Y hay que evitar estos conflictos; hay que dejar que el sistema parlamentario funcione, se enraíce -cosa difícil- en el pueblo; y eso sí, dejar la puerta abierta para que, una vez solidificado, una vez consolidado el sistema parlamentario racionalizado que hemos consagrado o vamos a consagrar en la Constitución, entonces se le puedan adjuntar unas formas de actuación de democracia directa o semidirecta. Es evidente, al menos a mí me lo parece, que el supuesto de referéndum, que interviene entre el momento de aprobación de una ley por ambas Cámaras y la sanción regia, es un supuesto enormemente conflictivo cuya introducción en la Constitución, unida a la iniciativa popular, podría dejar en manos de minorías fuertemente organizadas la suerte de leyes debatidas en las Cámaras, e incluso la suerte de esas propias Cámaras. Es igualmente cierto, a mi juicio, que el referéndum abrogatorio, unido a la iniciativa popular, podría plantear, en este momento inaugural de inicio del sistema constitucional en España, conflictos gravísimos. Y ésta es una cuestión política que no podemos eludir, ya que podrían ser planteados por minorías, por grupos extraparlamentarios minoritarios, y en ciertas cuestiones concretas podrían crear conflictos graves al funcionamiento adecuado del sistema<sup>26</sup>.

En realidad, y como recuerda Pedro Cruz Villalón<sup>27</sup>, a los constituyentes españoles les parecieron especialmente preocupantes los resultados del referéndum italiano de 11 de junio sobre la Ley de

<sup>26</sup> [www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_109.pdf](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.pdf) (consultada el 29 de septiembre de 2012).

<sup>27</sup> P. CRUZ VILLALÓN, *El referéndum consultivo como modelo de racionalización constitucional*, en *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Madrid, 2007, 270.

financiación de los partidos políticos, a favor de cuya derogación se pronunciaron el 43% de los votantes. Y, precisamente en esas fechas, el Tribunal Constitucional italiano recordó (Sentencia n. 16/1978) que “la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución, como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular”<sup>28</sup>.

Las reticencias frente a la participación directa se han mantenido hasta la actualidad y si en 1978 se invocó el riesgo de “conflictos gravísimos” para el sistema, hoy se pretenden justificar como una forma de proteger los derechos de las minorías, olvidando que aquella forma de intervención política ha sido constitucionalizada de manera expresa en el artículo 23 de la Norma Fundamental española.

Por otra parte, y frente a los agoreros, debe recordarse que la garantía de los derechos de las minorías -y la primera minoría es la persona- es necesaria tanto en los casos de ejercicio representativo del poder como en los de ejercicio directo, pues los abusos de las mayorías no son privativos de las fórmulas de participación inmediata. Para

<sup>28</sup> Nos ocupamos de estas cuestiones en M.Á. PRESNO LINERA, R. CAMPIONE, *Las sentencias básicas del Tribunal Constitucional italiano. Estudio de una jurisdicción de la libertad*, Madrid, 2010, donde también se incluye la traducción de la Sentencia n. 16/1978, en cuyo fundamento jurídico 3 se concretan cuatro distintos conjuntos de razones de inadmisibilidad de un referéndum: en primer lugar, son inadmisibles las peticiones formuladas de manera que cada cuestión sometida al cuerpo electoral contenga una pluralidad tal de preguntas heterogéneas, carentes de matriz racionalmente unitaria, que no pueda ser reconducida a la lógica del art. 75 Const., alejándose manifiesta y arbitrariamente de los fines para los cuales la institución del referéndum derogatorio fue introducida en la Constitución, como instrumento de genuina manifestación de la soberanía popular. En segundo lugar, son inadmisibles las peticiones que no se refieren a actos legislativos del Estado con fuerza de ley ordinaria y tienden a derogar –total o parcialmente- la Constitución, las leyes de revisión constitucional, las “demás leyes constitucionales” consideradas por el artículo 138 de la Constitución, así como también los actos legislativos dotados de una fuerza pasiva peculiar (y por tanto no susceptibles de ser válidamente derogados por leyes ordinarias posteriores). En tercer lugar, tampoco proceden los referendos cuyo objeto sean disposiciones legislativas ordinarias con contenido constitucionalmente vinculado, cuyo núcleo normativo no pueda ser modificado o privado de eficacia sin que resulten lesionadas las correspondientes disposiciones específicas de la propia Constitución (o de otras leyes constitucionales). Finalmente, en cuarto lugar, valen las causas de inadmisibilidad textualmente descritas en el artículo 75, que a diferencia de las demás han sido explicitadas por la Constitución, precisamente porque respondían y responden más a particulares elecciones de política institucional, que son inherentes a la propia naturaleza de la institución examinada. Sin embargo, también en este ámbito, queda claro que la interpretación literal debe ser integrada –donde sea necesario– con la lógico-sistemática, por lo que hay que sustraer al referéndum las disposiciones productoras de efectos conectados de forma tan estrecha al ámbito de operatividad de las leyes expresamente indicadas por el artículo 75, que la preclusión se sobreentiende.

prevenirse frente a ellos la solución no radica en repudiar estos cauces de autogobierno ciudadano, sino en garantizar constitucionalmente los derechos de las minorías, lo que convertiría en nulos los intentos legislativos de menoscabarlos, y en someter dichos cauces a procedimientos transparentes y plurales; incluso a procedimientos agravados de reforma constitucional.

Por mencionar un caso gráfico que se ha venido usando en los últimos tiempos como argumento contra la participación directa al suponer un ejemplo de discriminación de una minoría a través de una decisión avalada por una consulta popular: el referéndum por el que el 29 de noviembre de 2009 se acordó en Suiza (por el 57,5 % de votos) prohibir la futura construcción de minarettes en las mezquitas. Esta decisión sería en España, y en otros países, contraria al derecho fundamental a la libertad religiosa tal y como está reconocido en diversas constituciones y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos derivada de los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>29</sup>.

Se podrá entonces aducir que la garantía constitucional poco valor tiene si, como ocurrió precisamente en Suiza, lo que se hace es modificar la propia Norma Fundamental para incorporar ese tipo de previsiones: el artículo 72, que regula las relaciones Estado-Iglesia, incorporó un apartado 3 donde se dice que “está prohibida la construcción de minarettes”<sup>30</sup>. En tal caso, y salvo que la Constitución prohíba estas modificaciones de su propio texto, es evidente que la mayoría ha aprobado, de manera directa, una norma que discrimina a una minoría, pero el riesgo de que tal cosa ocurra no desaparece con la eliminación de los mecanismos de participación ciudadana, pues si en una sociedad ha calado hasta ese punto el rechazo a un colectivo, en este caso por razones religiosas, no es descartable que esa misma medida sea tomada en sede representativa por los que dicen expresar la voluntad del pueblo, como ha ocurrido en fechas más recientes con las reformas constitucionales impulsadas por el Parlamento húngaro y que han afectado, restringiéndolas, a las competencias del Tribunal

<sup>29</sup> La construcción de edificios de culto puede condicionarse al cumplimiento de la normativa urbanística (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Vergos c. Grecia*, de 24 de junio de 2004) pero aquí lo que se está es prohibiendo directamente la realización de un elemento característico de los lugares de culto musulmán sin que corran idéntica suerte los campanarios de las iglesias católicas.

<sup>30</sup> Un análisis de esta reforma puede verse en A. PETERS, *El referéndum suizo sobre la prohibición de los minarettes*, en «Teoría y Realidad Constitucional», 2010, 429 ss..

Constitucional y el Banco Central, han limitado la libertad de prensa y han menoscabado derechos de las minorías, y ello hasta tal punto que la Comisión Europea anunció el 17 de enero de 2012 la apertura de tres procedimientos de infracción contra Hungría por la presunta incompatibilidad de estas modificaciones con el Derecho de la Unión Europea y suponer en conjunto un retroceso democrático incompatible con las libertades europeas<sup>31</sup> y, finalmente, acordó el 25 de abril de 2012 presentar una demanda ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra la norma que adelanta la edad de jubilación de los jueces de los 70 años a los 62, y la que cercena la independencia de la autoridad de protección de datos.

Por otra parte, debe recordarse que frente a la aparente homogeneidad de las sociedades decimonónicas, las del siglo XXI presentan una saludable complejidad y diversidad, y es difícil que en instituciones necesariamente reducidas como las Asambleas parlamentarias se puedan expresar y debatir los diversos intereses sociales<sup>32</sup>.

Volviendo a lo que nos ocupa, de lo que se trata entonces es de articular diseños institucionales que sometan las preferencias de los ciudadanos a un proceso de discusión inclusivo e intenso<sup>33</sup> y tal pretensión no es ni mucho menos novedosa en España pues contamos con el precedente que supuso la Constitución republicana de 1931<sup>34</sup>, a su vez influenciada por la Constitución de Weimar. La Norma Fundamental española de 1931 ya instituyó un plebiscito “autonómico” (artículo 12)<sup>35</sup> así como el referéndum legislativo y la iniciativa legislativa popular (artículo 66)<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> [http://ec.europa.eu/spain/novedades/asuntos\\_institucionales/hungria-procedimiento-infraccion\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/novedades/asuntos_institucionales/hungria-procedimiento-infraccion_es.htm) (consultada el 29 de septiembre de 2012).

<sup>32</sup> Véase, al respecto, el libro de B. MANIN, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, 1998, 119 ss..

<sup>33</sup> OVEJERO, MARTÍ, GARGARELLA, *Introducción*, en Id., *Nuevas ideas republicanas, autogobierno y libertad*, Barcelona, 2003.

<sup>34</sup> [www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1931.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf) (consultada el 29 de septiembre de 2012).

<sup>35</sup> Para la aprobación del Estatuto de la región autónoma, se requieren las siguientes condiciones: a) Que lo proponga la mayoría de sus Ayuntamientos o, cuando menos, aquellos cuyos Municipios comprendan las dos terceras partes del Censo electoral de la región. b) Que lo acepten, por el procedimiento que señale la ley Electoral, por lo menos las dos terceras partes de los electores inscritos en el Censo de la región. Si el plebiscito fuere negativo, no podrá renovarse la propuesta de autonomía hasta transcurridos cinco años. c) Que lo aprueben las Cortes.

<sup>36</sup> El pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, par a ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto

Y es que la ciudadanía debe poder participar de manera directa en la vida política de la comunidad no sólo a través de la emisión del voto en las consultas populares sino también planteando sus demandas con el propósito de influir en la decisión de los poderes públicos a través del ejercicio de derechos fundamentales como las libertades de expresión, reunión, asociación,...; mediante las instituciones de democracia directa en sentido estricto (referéndum) y las de carácter participativo en un sentido más amplio (plebiscitos, iniciativa legislativa popular, intervención en el procedimiento legislativo).

Aunque, como recuerda Víctor Cuesta<sup>37</sup>, algunas instituciones de democracia participativa, como la iniciativa legislativa popular, se supediten a la voluntad de la representación política ello no impide que su puesta en marcha desencadene todo un conjunto de actividades de promoción política por parte de la ciudadanía que deben entenderse integradas en un concepto más amplio de participación democrática directa, todo ello en aras a la consecución de una “democracia más fuerte”<sup>38</sup>.

### 3. *La participación ciudadana en el procedimiento legislativo autonómico*

Ya se ha dicho que Hans Kelsen, a principios del siglo XX, hablaba de una “cierta fatiga del parlamentarismo” y de la posibilidad de reformarlo fortaleciendo el elemento democrático haciendo “partícipe [al pueblo] en la legislación en mayor medida de lo que es común en el

de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias. El pueblo podrá asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 100 de los electores. Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del referéndum y de la iniciativa popular.

<sup>37</sup> V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa*, cit., 48. En esa obra se analiza el origen histórico de estas instituciones; es también de consulta obligada el estudio, ya citado, de L. AGUIAR DA LUQUE, *Democracia directa y Estado constitucional*, cit.; una panorámica de la amplia bibliografía existente sobre la democracia puede consultarse en el trabajo de M.R. PÉREZ ALBERDI, *Democracia y participación*, en «Revista Catalana de Dret Públic», 2008, 343 ss.; la obra canónica en la materia es la de D. HELD, *Models of Democracy*, 2006; en versión española *Modelos de democracia*, Madrid, 2007; véanse también, en la doctrina española, G. JAÚREGUI, *La democracia en la encrucijada*, Barcelona, 1994, y R. DEL AGUILA, F. VALLESPÍN, *La democracia en sus textos*, Madrid, 2001.

<sup>38</sup> B. BARBER, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984.

sistema del parlamentarismo donde el pueblo queda limitado al acto de la elección<sup>39</sup> y si bien él alude, como instrumentos al servicio de esa reforma, al referéndum y a la iniciativa legislativa popular, se puede incluir en dicha apertura la participación ciudadana no para propiciar el arranque del procedimiento legislativo o para, en su caso, ratificar o derogar el resultado del mismo, sino también para colaborar, opinando y haciéndose escuchar, en la propia fase decisoria. Y es que, como recuerda David Held, si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merezca la pena, que participen activamente<sup>40</sup>.

De esta manera se mejoraría la información que reciben las Cámaras, se intensificaría la transparencia y publicidad de la actividad legislativa, y se potenciaría la legitimidad de las leyes y su eficacia<sup>41</sup>.

Quizá el lugar donde esté más consolidada la práctica de las audiencias públicas en sede parlamentaria es en el Congreso de los Estados Unidos, a través de los conocidos *hearings*, que incluyen tanto las comparencias previas de las personas que aspiran a ocupar determinados cargos de designación por el Senado, como las audiencias en las comisiones de investigación y en el procedimiento legislativo (*legislative hearings*), que también se producen en comisión y que pueden ser consultadas en la sede electrónica del Congreso<sup>42</sup>.

Estas prácticas son más recientes en Europa, si bien en Alemania ya se contemplaron en 1951 y, por ejemplo, en Portugal es la propia Constitución la que las convierte en obligatorias en determinadas materias y respecto a ciertas comparencias<sup>43</sup>.

En la República Federal de Alemania se prevén tanto en el ámbito federal como en los *Länder*, se rigen por los principios de pluralismo político y publicidad –con frecuencia se transmiten vía televisiva y se pueden consultar a través de Internet- y el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de las pretensiones de las organizaciones sociales de influir en la formación de la voluntad estatal (*BVerfGE*

<sup>39</sup> H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, cit., 90 y 113.

<sup>40</sup> D. HELD, *Modelos de democracia*, Madrid, 1992, 312.

<sup>41</sup> Lo explica con detalle la profesora M.J. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana*, cit., 301 ss..

<sup>42</sup> Pueden verse en la página <http://search.house.gov/htbin/search> (consultada el 29 de septiembre de 2012).

<sup>43</sup> Para una perspectiva comparada de las audiencias, M. J. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana*, cit., 105 y ss..

5/1985) y su consolidación ha venido de la relevancia que han tenido en determinadas reformas legales, como la del derecho penal en 1966.

Es importante recordar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 70 de su Reglamento<sup>44</sup>, en el *Bundestag* las audiencias se celebrarán si lo solicita la cuarta parte de los integrantes de la Comisión correspondiente, lo que sirve tanto a la aportación ciudadana a la deliberación parlamentaria como a la propia garantía del pluralismo que supone ese instrumento en manos de la minoría.

Como ya se ha anticipado, en Portugal se prevé en la propia Constitución la participación de ciertas organizaciones en el procedimiento legislativo cuando la norma que se tramite les afecte; así, el artículo 54.5 dispone que constituye un derecho de las comisiones de trabajadores: d) “participar en la elaboración de la legislación laboral”, y el artículo 56.2 a) atribuye ese mismo derecho a los sindicatos<sup>45</sup>. El Tribunal Constitucional ha confirmado que la omisión de dicha participación convierte a la ley aprobada en inconstitucional (Acuerdo 31/1984, de 17 de abril)<sup>46</sup>. Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de la República contempla que las Comisiones Parlamentarias puedan solicitar la participación en sus trabajos de cualesquiera ciudadanos (artículo 102.2)<sup>47</sup>.

La tradición de las audiencias ya tiene cierta solera en países como Suecia, que suele celebrar unas 40 al año<sup>48</sup>, Dinamarca, Holanda, Bélgica e Italia, con más incidencia y regulación, en el caso italiano, en los parlamentos regionales.

En España, durante el debate constituyente se propuso, por el grupo de Alianza Popular, que la normativa reguladora de las peticiones individuales y colectivas ante las Cortes Generales incluyera un apartado previendo la recepción de “delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público”. Esta pretensión no salió adelante ni en la Comisión de Asuntos Constitucionales ni en el Pleno con el argumento, entre otros, expuesto por el Diputado Luis Solana, de que “hemos optado por dejar las puertas abiertas al posterior desarrollo del sistema de democracia directa, y hemos creído que en este momento no sería

<sup>44</sup> [www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go\\_btg/go07.html](http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/go07.html) (consultado el 29 de septiembre de 2012).

<sup>45</sup> [www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx) (consultada el 29 de septiembre de 2012).

<sup>46</sup> [www.tribunalconstitucional.pt](http://www.tribunalconstitucional.pt) (página consultada el 29 de septiembre de 2012).

<sup>47</sup> [www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao\\_Anotada/RegimentoAR\\_Anotado.pdf](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/RegimentoAR_Anotado.pdf) (consultado el 29 de septiembre de 2012).

<sup>48</sup> [www.riksdagen.se/](http://www.riksdagen.se/) (consultado el 29 de septiembre de 2012).

prudente constitucionalizar estos sistemas que, inmediatamente después de estar vigente la Constitución, podrían ser utilizados por minorías extraparlamentarias para introducir conflictos graves en el adecuado funcionamiento del sistema”<sup>49</sup>.

En la actualidad, el Reglamento del Congreso se limita decir (artículo 44) que “las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: 4º. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión” y, en una línea similar, el Reglamento del Senado prevé (artículo 67) que las Comisiones, si lo pide la tercera parte de los miembros, “podrán solicitar la presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia”.

Parece que el objetivo perseguido en ambas normas es que las personas comparecientes contribuyan con sus aportaciones a mejorar la información que los parlamentarios tienen sobre una determinada cuestión pero sería importante poner el acento en que dichas comparecencias son una forma de participación ciudadana en la vida política del país e instrumentos adecuados para la transparencia y publicidad de la actividad legislativa, así como para incrementar la legitimidad social de las leyes aprobadas y favorecer su eficacia y aplicación.

Sin embargo, no existe ni en los Reglamentos de las dos Cámaras de las Cortes Generales ni en la mayoría de las normas equivalentes de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas una previsión específica para que participen de manera directa en el procedimiento legislativo colectivo que puedan verse afectados por la aprobación de una determinada ley, aunque las cosas han empezado a cambiar con la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía en los últimos 6 años: así, el artículo 29.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña proclama “el derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento”.

En el mismo sentido han ido algunos de los Estatutos aprobados con posterioridad; así, el artículo 15.2.b) del Estatuto de Autonomía de les Illes Balears garantiza el derecho a participar “en la elaboración de leyes, directamente o mediante entidades asociativas”; el artículo 30.1.b) del Estatuto andaluz reconoce el “derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a

<sup>49</sup> [www.congreso.es/public\\_oficiales/L0/CONG/DS/C\\_1978\\_109.pdf](http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1978_109.pdf) (consultada el 29 de septiembre de 2012); las declaraciones de Solana en la página 4.214; en sentido favorable a esas intervenciones, las de Manuel Fraga en las páginas. 4.207 y ss., y 4.211 y ss.

participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”, y el artículo 113 reitera que “los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento”; por su parte, el artículo 15.2 del Estatuto de Aragón dispone que “los aragoneses tienen derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes de Aragón, así como a participar en el proceso de elaboración de las leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes”.

Es necesario, como se puede fácilmente deducir de estos preceptos, acudir a los Reglamentos parlamentarios para ver en qué se concreta ese derecho a participar.

En coherencia con lo previsto en el Estatut, el Reglamento del Parlament de Catalunya se muestra abierto a la participación de los grupos sociales en el procedimiento legislativo: “Una vez celebrado el debate de totalidad, y siempre y cuando resulte de éste la tramitación de una iniciativa legislativa, los grupos parlamentarios, en el plazo de cinco días, mediante un escrito dirigido a la mesa de la comisión, pueden proponer la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate. 2. Corresponde en la comisión acordar las comparecencias. 3. En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes. 4. En cada comparecencia, en primer lugar, intervienen durante un tiempo de quince minutos los comparecientes y, posteriormente, los grupos parlamentarios pueden formular preguntas o solicitar aclaraciones durante un tiempo de diez minutos. Finalmente, los comparecientes responden, si procede, a las intervenciones de los grupos parlamentarios (artículo 106).

1. El Parlamento de Catalunya se relaciona con las entidades y las asociaciones de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo. 2. En el marco de lo establecido por el presente Reglamento para el trabajo de las ponencias y de las subcomisiones, el Parlamento puede dar trámite de audiencia, especialmente en el procedimiento legislativo, a las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas (artículo 179).

El artículo 112 del Reglamento del Parlamento andaluz dispone que: “1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. 2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. 3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios. 4. Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 153.2 del Reglamento”.

El artículo 56 del Reglamento aragonés prevé: “4. Las solicitudes de comparecencia de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas, serán calificadas por la Mesa de las Cortes, quien las trasladará a la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, salvo que por circunstancias del trabajo parlamentario se considere pertinente remitirlas a otra Comisión permanente. 5. Las comparecencias previstas en el párrafo anterior serán reguladas por Resolución de la Presidencia, oída la Junta de Portavoces”.

Es llamativo el caso de la Junta General del Principado de Asturias pues sin existir previsión específica al respecto en el Estatuto de Autonomía sí se contempla desde hace tiempo en su Reglamento una regulación detallada de las comparecencias en el procedimiento legislativo: Artículo 67: “1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán recabar: f) La comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. A los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados. 2. Las comparecencias sólo podrán ser propuestas por miembros de la Comisión correspondiente. 3. La facultad de recabar comparecencias será ejercida por las Mesas de las Comisiones. No obstante, las propuestas de solicitud de comparecencia precisarán el Acuerdo de la Comisión cuando así lo requiera cualquier Grupo Parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión dentro de las cuarenta y ocho horas

siguientes a la notificación del Acuerdo de admisión a trámite de la correspondiente propuesta. 4. No será necesario Acuerdo ni de la Mesa ni de la Comisión y se entenderá recabada la comparecencia cuando la propuesta aparezca suscrita por dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de miembros de la Comisión”.

Artículo 139: “1. Publicado el proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios dispondrán de un plazo de seis días para proponer la celebración de comparecencias en los términos previstos en el artículo 67 de este Reglamento. Las comparecencias deberán celebrarse dentro de los quince días siguientes al traslado de su solicitud. 2. Transcurrido el plazo de seis días para proponer la celebración de comparecencias sin que se haya propuesto ninguna o celebrada la última, la Mesa de la Cámara ordenará la apertura del plazo de presentación de enmiendas por diez días ante la Mesa de la Comisión competente, que decidirá sobre su calificación y admisión a trámite, las numerará por orden de presentación en el Registro y las remitirá a la Presidencia del Parlamento para su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara”.

153... “7. Acto seguido, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara determinará la Comisión competente para la celebración en su caso de las comparecencias a que se refiere el artículo 139.1 de este Reglamento, continuando la tramitación con arreglo a lo previsto para los proyectos de ley”.

Artículo 202: “1. Las comparecencias en Comisión a que se refiere el artículo 67 de este Reglamento, así como las que se celebren a petición de los miembros del Consejo de Gobierno, podrán comenzar con una exposición previa del compareciente por un límite máximo de treinta minutos. 2. Tras la exposición previa en el caso de que tenga lugar, se abrirá un turno de preguntas para los Grupos Parlamentarios que se desarrollará con sujeción a las siguientes reglas: a) Cuando la comparecencia se solicite a propuesta parlamentaria, tendrá prioridad para formular preguntas el Grupo al que pertenezcan los Diputados que hayan suscrito la propuesta de solicitud de comparecencia. En el caso de que la comparecencia se haya solicitado por aprobación de más de una propuesta, la prioridad se decidirá por orden de presentación en el Registro. b) Cada Diputado podrá elegir entre formular sus preguntas de una sola vez o sucesivamente tras la respuesta a cada una de ellas, pudiendo hacer cuantas repreguntas considere oportunas pero dentro siempre del turno de su Grupo. c) La duración máxima del turno de

preguntas será, incluidas las respuestas, de treinta minutos por Grupo Parlamentario”.

A modo de contraste, por lo que prevé precisamente su Estatuto de Autonomía, el Reglamento del Parlamento de les Illes Balears se limita a decir (artículo 46) que las comisiones, a través de la Presidencia del Parlamento, podrán recabar la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informarlas y de asesorarlas. En la misma línea está el Reglamento del Parlamento de Canarias (artículo 42), el de Cantabria (artículo 48), Castilla-La Mancha (artículo 54), Castilla y León (artículo 43), Galicia (artículo 44), La Rioja (artículo 41), Navarra (artículo 56), País Vasco (artículo 51) y Comunidad Valenciana (artículo 44).

Más aperturistas han sido en Extremadura, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia.

En Extremadura: Artículo 93: “1. Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán recabar: f) La comparecencia de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara, al objeto de prestar asesoramiento o informe. A los efectos de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados, debiendo existir identidad e idoneidad de los comparecientes respecto del asunto que se trate”.

Artículo 165. 1. “Celebrado el debate de totalidad, los grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que oirá a la Junta de Portavoces para adoptar una decisión, dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la misma la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas. 2. Los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales públicos o privados afectados por el contenido del Proyecto o Propuesta de Ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. 3. Las citadas comparecencias se desarrollarán de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 206 de este Reglamento”.

Artículo 204. “1. Las Comisiones podrán requerir que comparezcan ante ellas personas físicas o jurídicas a los efectos de informar o asesorar sobre materias de competencia o interés para Extremadura. 2. El acuerdo deberá ser adoptado por mayoría de los miembros de la Comisión, a iniciativa de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los diputados miembros de la Comisión correspondiente. 3. La

iniciativa se presentará en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, en el que deberá constar la identidad e idoneidad del compareciente, el tema sobre el que informará y la justificación de la misma”.

Artículo 206. “El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del solicitante por cinco minutos. b) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de quince minutos. c) Intervención de los representantes de los grupos parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, para solicitar la ampliación de la información facilitada. d) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos”.

En la Asamblea de Madrid: Artículo 70. “Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: e) Formular invitación de comparecencia ante ellas de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, según lo dispuesto en el artículo 211.1 de este Reglamento”.

Artículo 211. 1. “Otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente. 2. Adoptado el acuerdo de comparecencia, la Comisión correspondiente cursará al representante de la entidad o a la persona invitada, por conducto del Presidente de la Asamblea, ruego de confirmación de su voluntad de comparecer. En caso afirmativo, la Mesa de la Comisión competente abrirá un plazo de tres días para que los Grupos Parlamentarios presenten por escrito las cuestiones concretas sobre las que se ha de informar en relación con la materia que constituye el objeto de la comparecencia. Cumplidos estos trámites, la comparecencia quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día de la sesión de la Comisión correspondiente. 3. El desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los Grupos Parlamentarios sobre las que se ha de informar, por tiempo máximo de quince minutos. b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones. c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos”.

Y en Murcia: Artículo 66. 1. “Las Comisiones, por conducto del Presidente de la Asamblea, podrán: c) Solicitar la comparecencia de personas naturales o jurídicas que pudieran ilustrar los debates de la Comisión en asuntos sobre los que la misma esté trabajando. De las comparecencias de personas o entidades ante las Comisiones a efectos de informe o asesoramiento”.

Artículo 185. 1. “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, las Comisiones podrán solicitar la comparecencia de entidades o personas a efectos de informe o asesoramiento. El acuerdo correspondiente podrá adoptarse a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de una quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión. 2. Adoptado el acuerdo de comparecencia por la Junta de Portavoces, se cursará por la Presidencia invitación a comparecer a la persona o entidades de que se trate, señalando el asunto concreto sobre el que se ha de informar. 3. El desarrollo de la sesión se ajustará a los siguientes trámites: a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca del asunto por el que se requiere su presencia. b) Intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones o solicitar información complementaria, sin que pueda haber lugar a debate. El orden de intervención de los Grupos Parlamentarios será el establecido en el artículo 100. c) Contestación del representante de la entidad o persona compareciente”.

Así pues, algunos de los nuevos Estatutos y varios Reglamentos parlamentarios han mostrado en España el camino a seguir en esta materia y que se viene recorriendo en otros países desde hace décadas: el de propiciar la participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas.

Pero mientras esta configuración no presida todos los Reglamentos de las distintas instancias representativas, estatales y autonómicas, seguiremos careciendo de una herramienta adecuada para paliar en alguna medida la indudable fatiga que las aqueja y que incide en su falta de porosidad ante las demandas ciudadanas.

#### *4. Recapitulación*

Comenzábamos estas páginas recordando, con Habermas, que es esencial a la democracia que los procesos de formación de la voluntad política institucionalizada estén conectados con, y permanezcan

porosos a, la formación de una opinión pública no formalmente articulada, lo más argumentativa posible. Y esa porosidad tendría que producirse tanto en la actuación general de los poderes del Estado como, en particular, a lo largo del procedimiento legislativo, de manera que no solo a través de los representantes sino también de manera inmediata la ciudadanía pueda colaborar en las fases de iniciativa, debate y, en su caso, ratificación de las normas.

Y con dicha participación se podría combatir la fatiga del parlamentarismo denunciada por Hans Kelsen, al incluir en el sistema democrático instituciones que, de una manera real, posibiliten una cierta injerencia directa del pueblo en la formación de la voluntad del Estado.

No es casualidad que Habermas cite a Hanna Arendt para explicar la relación entre las libertades comunicativas de los ciudadanos y la generación de derecho legítimo: “el poder político es una fuerza autorizadora que se manifiesta en la creación de derecho legítimo y en la fundación de instituciones. Se manifiesta en los órdenes jurídicos que protegen la libertad política, en la resistencia contra las represiones que amenazan la libertad política desde fuera y desde dentro, y sobre todo en esos actos fundadores de libertad que crean nuevas instituciones y leyes”<sup>50</sup>.

En suma, y en palabras de la propia Arendt, se trataría de hermanar el poder comunicativo con la generación de derecho legítimo, recuperando así “la promesa de la política”<sup>51</sup>.

*ABSTRACT: This paper upholds the democratic importance of citizen participation at all stages of the autonomic legislative process. We analyze the legal deficiencies in this area and propose several policy reforms in order to, in the words of Hannah Arendt, approximate the communicative power and the creation of legitimate Law, thus recovering the promise of politics.*

<sup>50</sup> J. HABERMAS, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, 1998, 215.

<sup>51</sup> H. ARENDT, *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008.

ANNA MASTROMARINO  
*Ricercatrice di Diritto pubblico comparato  
nell'Università di Torino*

IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI  
NELLA PROSPETTIVA DELL'AZIONE  
LEGISLATIVA REGIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un'ipotesi di indagine. – 3. La prospettiva bicamerale. – 4. L'attività paralegislativa del Consiglio delle autonomie locali. – 5. In un'ottica di più ampio respiro. 6. – Conclusioni.

1. *Introduzione*

A voler assecondare lo scetticismo di chi<sup>1</sup> negli ultimi tempi ritiene che la ricreazione sia ormai finita e che l'Italia, dopo anni di false partenze, dovrebbe, infine, rinunciare ad ogni velleità non solo di tipo federale, ma forse anche di stampo autonomista<sup>2</sup>, queste brevi riflessio-

<sup>1</sup> Non sono mancati pungenti commenti sulla stampa nazionale: fra gli altri si richiamano gli interventi di F. BRUNI *Federalismo, è ora di ripensarlo*, in *La Stampa*, del 23 settembre 2012, M. AINIS *I pachidermi delle Regioni*, in «Il Corriere della Sera», 22 settembre 2012 e *La carta sbiadita del federalismo*, in «Il Corriere della Sera», 27 settembre 2012 e quelli, in toni meno accesi, di M. CALABRESI, *Quei miti andati in frantumi*, in «La Stampa», 22 settembre 2012.

<sup>2</sup> ...in favore di un ritorno ad un modello di accentramento, pur in controtendenza, va detto, rispetto all'orientamento del panorama del diritto pubblico comparato. Dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una tendenza, condivisa pressoché da tutti gli ordinamenti democratici occidentali, anche da quelli caratterizzati da una più forte tradizione accentratrice, verso forme di disarticolazione del potere e del territorio sempre più accentuate. In tal senso G. DE VERGOTTINI, *Devoluzioni e transizioni costituzionali: annotazioni comparative*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, 2007, 4 ss., parla di «una tendenza, facilmente decifrabile, che opera nel senso dell'alleggerimento degli apparati centrali dello Stato a favore di un sensibile rafforzamento delle autonomie politiche territoriali». Dal punto di vista storico sarebbe «chiaramente decifrabile in tutta Europa la tendenza all'incremento dello sviluppo dei processi di riconoscimento a livello costituzionale della garanzia delle autonomie politiche territoriali», secondo modelli «non necessariamente ripetitivi». Così anche G. ROLLA, *Lo sviluppo del regionalismo asimmetrico e il principio di autonomia nei nuovi sistemi costituzionali: un approccio di diritto comparato*, in «questa Rivista», n. 1-2, 2007, 387, secondo il quale lo «sviluppo del regionalismo asimmetrico e l'affermazione del principio di autonomia delle comunità territoriali rappresentano due

ni circa l'effettivo ed utile coinvolgimento degli enti locali nel procedimento legislativo regionale rischiano di apparire, al di là della loro eventuale bontà dal punto di vista scientifico, prive di interesse pratico e, forse, anche inopportune *a priori*.

D'altra parte, a volersi accanire contro il sistema regionale nel nostro ordinamento si ha da sempre gioco facile. Dalla sua ideazione in sede costituente sino ai giorni nostri, le critiche al regionalismo non sono mai mancate, tanto da parte di coloro che vedevano nel centralismo post bellico la via lungo la quale l'Italia avrebbe potuto finalmente completare quel processo di unificazione nazionale per certi aspetti rimasto aperto; quanto da parte dei più convinti sostenitori dell'idea regionale, insoddisfatti dal blando impianto costituzionale e dall'ancora più timida attuazione delle disposizioni del Titolo V del testo del 1948.

Quel che è certo, al di là delle personali preferenze rispetto a formule più o meno timide di decentramento dello Stato, è che nell'esperienza regionale italiana il *fuori sincro* pare essere la prassi. L'acceso dibattito sulla creazione delle regioni che ha accompagnato i lavori dell'Assemblea costituente<sup>3</sup> non fu che la più chiara rappresentazione di un disagio diffuso rispetto alle decisioni da assumere sul piano della forma e dell'organizzazione territoriale dello Stato.

Le vicende degli anni a seguire sono note. Inizialmente, l'inerzia del legislatore, che quando attua il dettato costituzionale è effettivamente ed in ogni senso fuori tempo, non solo per non aver rispettato i termini delle disposizioni transitorie, ma anche per non aver saputo interpretare il quadro istituzionale che negli ultimi vent'anni era comunque profondamente cambiato. Seguono decenni di inappagante ricerca della for-

caratteristiche degli attuali sistemi costituzionali». P. HÄBERLE, *El federalismo y el regionalismo: una estructura modélica del Estado constitucional. Experiencias alemanas y proyectos. Memorandum para un proyecto español*, in «Revista Española de Derecho Constitucional», 77, 2006, 10, analizzando la ormai diffusa propensione verso il tipo di Stato decentrato, riconosce come il federalismo ed il regionalismo siano divenuti, ormai, due elementi strutturali dello Stato costituzionale dei giorni nostri ed afferma che «en raras ocasiones se produce una vuelta a sistemas centralistas ... o una abrogación de la segunda cámara». Del medesimo avviso G. D'IGNAZIO, *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del 'neoregionalismo in Italia'*, in Id. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007, 2 ss., per il quale il costituzionalismo dei nostri giorni non si caratterizzerebbe solo per quella generale tendenza alla regionalizzazione dello Stato, intesa, sì, nel senso della previsione dell'ente regione fra i soggetti istituzionali infra-statali, ma anche e più generalmente come processo di «valorizzazione e rafforzamento di tali istituzioni all'interno degli ordinamenti costituzionali nazionali».

<sup>3</sup> In questa Rivista, attraverso la ricostruzione della figura di Gaspare Ambrosini, ne dà conto, da ultimo, A. CANDIDO, *Il contributo di Gaspare Ambrosini al regionalismo italiano*, 2012, 33 ss..

mula magica del regionalismo, quella che avrebbe permesso di ottenere il perfetto equilibrio fra autonomia ed efficienza statale; quella che avrebbe messo alla prova la maturità dell'ente regionale, senza svilire lo Stato nel suo ruolo di tutore. Ciò sino agli anni 1999-2001, quando si procede ad una trasformazione radicale del Titolo V della Costituzione e con esso del concetto stesso di regionalismo italiano. L'entusiasmo rispetto al decentramento quale panacea dei mali dello Stato, galvanizzato negli anni Novanta e ben rappresentato, fra l'altro, da esperienze come la legislazione Bassanini e il percorso istituzionale della cosiddetta Bicamerale D'Alema, trovava, infine, espressione nell'atto di riforma costituzionale, che imponeva la rivisitazione del ruolo della regione nell'ordinamento e, più in generale, la ristrutturazione del sistema territoriale italiano.

Quella relativa ai rapporti fra i diversi livelli di governo del territorio, in effetti, era rimasta per l'Italia una questione insoluta. Neofederalismo, neoregionalismo, municipalismo, *multilevel governance*, per poi doversi confrontare, infine, con una difficoltà oggettiva che inevitabilmente si registra in Italia al momento di concepire i rapporti subnazionali in termini di sistema regionale<sup>4</sup>: l'atavica diffidenza dagli enti locali rispetto alle regioni, cui fa da contraltare la evidente preferenza, da sempre manifestata, rispetto alle relazioni con lo Stato centrale<sup>5</sup>.

Il legislatore costituzionale del 1999, prima, ed in particolare quello del 2001, dopo, appaiono ben consapevoli delle resistenze degli enti locali e delle pretese di autonomia delle regioni: la previsione del Consiglio delle autonomie locali fra gli organi necessari della regione andrebbe letta, forse, in quest'ottica, come tentativo di valorizzare l'autonomia degli enti locali – la cui legislazione elettorale, la disciplina degli organi di governo e la definizione delle funzioni fondamentali restano appannaggio della competenza esclusiva dello Stato – entro un quadro più ampio di ambito regionale, in cui ragionare in una logica di sistema delle autonomie a rete<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Tenta di districarsi tra la confusa terminologia G. PITRUZZELLA, *Municipalismo versus neoregionalismo*, in «Le Regioni», 1995, 641 ss.

<sup>5</sup> In proposito, fra gli altri, G. FALCON, *Federalismo all'italiana*, in «Le Regioni», 1996, 781 ss.

<sup>6</sup> In proposito A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in «Le Regioni», 2001, 589, sottolinea come la riforma del Titolo V si sia effettivamente mossa nell'ottica della creazione di un ordinamento autonomistico regionale. Del resto, già l'art. 4 del d. lgs. 267/2000 poteva dirsi orientato al superamento di eventuali prospettive di neocentrismo regionale fondate su un rapporto meramente gerarchico fra i diversi livelli di governo. Ciò che comunque dovrà essere presa

Dunque, a voler muovere in controtendenza, e superando lo scetticismo di chi riconduce al decentramento il malcostume politico dilagato in certe regioni, che meglio andrebbe ascritto «ad un capitolo diverso, quello del codice penale»<sup>7</sup>, si potrebbe tentare di dare una *chance* all'applicazione del testo costituzionale, interpretando le disposizioni, attuando le norme, provando a dare un senso compiuto ed una lettura sistematica ad una riforma, quella del Titolo V, che ormai è datata e pure ancora rappresenta, per molti aspetti, un corpo estraneo rispetto alla Costituzione. Ammesso che molto vi sia da rivedere potrebbe, comunque, valere la pena di verificare se qualcosa di buono vi sia e, se c'è, fra i tanti difetti già attribuiti agli interventi del 1999 e 2001, si potrebbe cogliere quantomeno qualche intuizione eventualmente meritevole di essere implementata.

Le brevi riflessioni che seguono si muovono in questa direzione, ritenendo che se vi è un nodo che nel nostro sistema regionale ancora deve essere sciolto, comunque e a prescindere dalle soluzioni adottate in tema di tipo di Stato, questo abbia a che fare con la definizione di una visione integrata delle diverse componenti territoriali del nostro ordinamento<sup>8</sup>.

## 2. *Un'ipotesi di indagine*

Nella prospettiva dell'azione legislativa regionale, parlare del Consiglio delle autonomie locali diviene non solo utile e opportuno, ma potremmo dire necessario. E ciò a prescindere da eventuali ritardi nell'attuazione del testo costituzionale in corrispondenza di alcune regioni (ormai poche, a dire il vero). Si tratta, effettivamente, di un organo costituzionalmente obbligatorio, o altrimenti detto, necessario,

in considerazione è la distanza che separa il modello federale da quello di altri ordinamenti, anche composti, come l'Italia, per quel che concerne i rapporti dello Stato e delle entità subnazionali rispetto agli enti locali. Le Costituzioni federali di tipo aggregativo assegnano il potere ordinamentale sugli enti locali in esclusiva agli Stati membri (così fra gli altri negli Stati Uniti, Canada, Svizzera, Australia, Germania...), mentre più generalmente nei processi di disarticolazione del potere sul territorio nazionale si mantiene un legame delle entità locali con lo Stato, in termini quasi escludenti.

<sup>7</sup> Cfr. A. ZANARDI, *Il pareggio di bilancio può "salvare" il federalismo*, in «Il Sole 24 ore», 28 settembre 2012.

<sup>8</sup> Cfr. V. DE SANTIS, *Il raccordo istituzionale tra regione ed enti locali: il Consiglio delle autonomie locali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 329 ss..

la cui eventuale assenza dovrà essere stigmatizzata in termini di violazione della Costituzione<sup>9</sup>.

Vale la pena, dunque, immaginarne una collocazione adeguata fra le maglie del sistema regionale italiano, riprendendo magari alcune suggestioni che già furono avanzate prima e all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo articolo 123, u.c.<sup>10</sup> e che possono essere sintetizzate nell'interrogativo: può l'esperienza dei Consigli delle autonomie locali rappresentare il primo passo verso la trasformazione in senso bicamerale dell'ordinamento regionale italiano ?

La domanda, se da un punto di vista strettamente giuridico appare priva di fondamento<sup>11</sup>, non di meno può essere assunta quale punto di partenza e filo conduttore dell'indagine, dal momento che non mancano elementi che sembrerebbero spingere in questa direzione, se non da un punto di vista formale, almeno in termini sostanziali.

In tal senso dovrà essere preliminarmente sottolineato che se è vero che ancor prima della l. cost. n. 3/2001 la gran parte delle regioni si era mossa nel senso di prevedere un centro di raccordo fra la regione e gli enti locali, in ossequio al principio di leale collaborazione, d'altra parte non va commesso l'errore di leggere la disciplina costituzionale relativa ai Consigli delle autonomie locali nell'ottica delle esperienze passate.

Ci si confronta, oggi, con un organo del tutto nuovo, che la Costituzione non esita a denominare Consiglio, consapevole delle valenze simboliche che il *nomen* evoca, la cui previsione potrebbe addirittura essere letta in prospettiva nazionale con riferimento all'art. 11 della

<sup>9</sup> Seppure non sfuggano «le difficoltà nel far valere il vizio di “omissione del contenuto necessario”». Sul punto T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle autonomie locali*, in «Le istituzioni del federalismo», 2001, 1057 ss., in particolare 1070. Ipotizza un annullamento dell'intero testo deliberato dal Consiglio R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimenti e limiti*, in «Le Regioni», 2000, 537.

<sup>10</sup> Fra gli altri si richiamano L. VANDELLI, *Considerazioni sui rapporti fra Regioni ed enti locali nella prospettiva dei nuovi Statuti*, in «Le Regioni», 2000, 611 ss., in particolare 614; T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario*, cit., 1074; M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consiglio?*, in «Le istituzioni del federalismo», 2001; G. MARCHETTI, *La costituzionalizzazione del Consiglio delle autonomie locali e i suoi riflessi sul sistema dei rapporti Regioni-enti locali*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 371 ss.; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in «Le Regioni», 2002, 1002 e 1007.

<sup>11</sup> Sul carattere monocamerale dell'organo legislativo regionale, quantomeno sino all'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 di riforma del Titolo V, avanzano un giudizio unanime tanto la dottrina quanto la giurisprudenza. In tal senso sia richiamata per inciso la sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 1959.

legge costituzionale 3/2001<sup>12</sup> (nonché in termini più generali all'art. 5 Cost.), in funzione compensativa in un contesto di "incerto federalismo"<sup>13</sup>.

Certamente l'art. 123 Cost., la cui laconicità, mal si concilia con la dimensione costituzionale che vuole essere riconosciuta all'organo<sup>14</sup>, getta nuova luce rispetto al passato circa la natura del Consiglio delle autonomie locali, che da mero organo di tipo amministrativo passa ad essere, quantomeno in potenza, organo di governo, essendo riconosciuto, al contempo, alla regione un ruolo di propulsione e coordinamento dell'intero sistema delle autonomie locali e al Consiglio delle autonomie locali la funzione di rappresentanza di enti ontologicamente costituzionali<sup>15</sup>.

Ne consegue la possibile imputazione della disciplina del Consiglio delle autonomie locali alla legge statutaria, ed in particolare al contenuto dello statuto relativo alla forma di governo regionale<sup>16</sup>, dal momento che anche a voler negare una partecipazione diretta dell'organo all'attività del Consiglio e della Giunta regionale, non possono essere ignorati i poteri in termini quantomeno di *soft law* ad esso assegnati, con evidenti ricadute rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico regionale<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> L'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001 recita al primo comma «Sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

<sup>13</sup> Richiamando il titolo del volume di N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005.

<sup>14</sup> Diversamente R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2004, 595 ss, che propende per lasciare molto spazio al piano legislativo auspicando che anche gli statuti siano sul punto concisi.

<sup>15</sup> Sul punto si rimanda a L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 996. Ancora prima che si procedesse alla modifica degli statuti regionali, riflette ampiamente sulla possibilità che la rappresentanza degli enti locali sia ricondotta alla forma di governo e/o ai principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali*, cit., 217 ss.

<sup>16</sup> In questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Bologna, 2002, 357 ss. Di diverso avviso T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 27 e s., che parlano del Consiglio delle autonomie come di un organo «istituzionalmente dotato di un raggio d'azione che rimane circoscritto all'interno dell'ente».

<sup>17</sup> Ancora, L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 1001. In questo senso è utile il richiamo all'art. 1 della legge n. 1 del 1 febbraio 2011 della Regione Liguria che espressamente richiama la volontà di favorire attraverso il Consiglio delle autonomie una più ampia

### 3. *La prospettiva bicamerale*

Il fatto che la Costituzione assegni al Consiglio regionale la potestà legislativa, descrivendo il Consiglio delle autonomie come mero organo di consultazione, non è di per sé elemento sufficiente ad escludere *a priori* una prospettiva di tipo bicamerale in seno alla regione. Ciò che effettivamente può dirsi precluso è uno sviluppo in senso perfetto del bicameralismo regionale, ferma la possibilità di prevedere formule di partecipazione al procedimento legislativo in posizione subordinata rispetto al Consiglio regionale.

Le aspettative circa un coinvolgimento del Consiglio rappresentante delle autonomie locali nel processo di formazione delle leggi regionali, formulato, in prima battuta, in termini di mero auspicio, hanno trovato ampio riconoscimento nella disciplina statutaria e legislativa, contribuendo al superamento di quei dubbi sollevati, in assenza di un contesto normativo certo, circa la possibilità per il Consiglio delle autonomie locali di smarcarsi dalla prospettiva cooperativa, tipica del circuito intergovernativo delle conferenze, per assumere una funzione rappresentativa, parallela all'attività dell'Assemblea regionale.

Trascorsi più di dieci anni ed essendo ormai pressoché conclusa la fase di definizione legislativa dei Consigli delle autonomie locali è, dunque, possibile procedere ad una analisi e alla formulazione di alcune considerazioni, che nel dato normativo possono trovare conforto, tali da consentire una lettura quantomeno eventuale delle relazioni Consiglio regionale/Consiglio delle autonomie locali in senso bicamerale, anche se non in termini di parità.

In effetti, pur mantenendo un rapporto diretto con l'esecutivo regionale, l'analisi dei testi relativamente alla collocazione istituzionale del Cal sembra mettere in luce, quantomeno dopo la riforma del 2001, una certa vicinanza rispetto al Consiglio regionale, in termini fisici, dal momento che la sede è, in ogni caso, istituita presso l'Assemblea regionale, obbligata, espressamente nella maggior parte dei casi, a garantirne la dotazione, ma anche organizzativi, tenuto conto che, tranne nell'esperienza marchigiana, emiliana, umbra e, in forza di un atto di

partecipazione ai processi decisionali in favore degli enti locali. Riflette ampiamente sulla necessità che il Consiglio delle autonomie locali divenga parte attiva nell'esercizio della funzione di indirizzo e programmazione in un'ottica di pianificazione integrata delle politiche del territorio, G. GERVASIO, *Il Consiglio delle autonomie locali nella programmazione regionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», 2004, 606 ss., in particolare 611.

revisione del 2012, anche abruzzese, la durata dell'organo è legata ai tempi della legislatura, con eventuale riconferma dei membri di diritto.

A ciò si aggiunga che, se è vero che la Costituzione descrive il Cal come organo di mera consulenza, è dalla lettura combinata dei testi normativi a livello statutario e legislativo<sup>18</sup> che si ottiene un quadro più specifico relativamente alla natura funzionale dell'organo. In questo senso va immediatamente rilevato che le fonti subcostituzionali che contribuiscono alla sua definizione paiono proporre una visione assai più poliedrica del ruolo che esso è chiamato a svolgere.

In particolare è possibile rilevare un pressoché costante richiamo alla funzione rappresentativa vissuta non tanto in termini di rappresentanza delle comunità che insistono sul territorio regionale, quanto, piuttosto, delle istituzioni locali, con una chiara preferenza per i procedimenti di selezione dei membri mista, indiretta e diretta, che fa lievitare in maniera a volte eccessiva il numero dei componenti dell'organo, la cui fisionomia appare ancora in via di definizione.

La questione relativa alla composizione del Consiglio delle autonomie risulta, d'altra parte, centrale, al momento di volerne definire la natura ed il ruolo istituzionale.

In primo luogo, per quanto concerne l'eventuale partecipazione di rappresentanti della regione in seno al Consiglio. Quella che inizialmente era apparsa come un'eventualità, che pure avrebbe decisamente intaccato l'organo per quanto riguarda la sua indipendenza funzionale e la sua *vis* attrattiva rispetto agli enti locali, non ha trovato riscontro *de iure condito*.

D'altra parte, senza voler necessariamente giungere a configurare un'ipotesi di incostituzionalità ex art. 126 e art. 128 nel caso in cui fosse

<sup>18</sup> Oltre al piano costituzionale, intervengono nella definizione normativa dei Consigli delle autonomie locali gli Statuti, le leggi regionali istitutive e i regolamenti interni dell'organo. Ora per quanto riguarda il dettato statutario deve essere sottolineata la scarsa definizione che pressoché tutti gli statuti dedicano al Consiglio delle autonomie locali: trattandosi di un organo necessario deputato al difficile compito di incentivare e facilitare le relazioni regione/enti locali un intervento più dettagliato sarebbe stato auspicabile anche a salvaguardia delle prerogative delle entità territoriali. Per quel che concerne l'ambito legislativo, maggiore attenzione avrebbe meritato l'esperienza delle regioni a Statuto speciale, in particolare quella del Friuli Venezia Giulia che raccoglie la disciplina relativa al Consiglio delle autonomie locali in seno ad una più ampia legge dedicata all'organizzazione del sistema delle autonomie locali. Pur tenuto conto delle differenze che sul piano delle competenze legislative caratterizzano il ruolo delle regioni ordinarie e di quelle speciali rispetto agli enti locali, resta il fatto che l'istituzione dei Consigli delle autonomie locali avrebbe potuto rappresentare una valida occasione per rinnovare, nei limiti delle prerogative costituzionali, l'organizzazione dell'apparato delle entità territoriali nel suo complesso.

prevista la presenza di rappresentanti della regione in seno al Cal, la scelta degli statuti di estromettere la componente regionale appare, prima di tutto, coerente da un punto di vista logico, dal momento che «anche solo da un punto di vista meramente formale, l'atto del consultare – soprattutto se posto in essere da organi di natura costituzionale – implica quello del rivolgersi ad un “altro da sé”»<sup>19</sup>, in una prospettiva, possiamo dire, di dialogo e confronto che in passato è andata perdendosi.

La lettura dei testi evidenzia una preferenza numerica accordata alla componente comunale rispetto alle altre categorie di enti locali. Infatti, sono chiamati a prendere parte al Consiglio delle autonomie locali oltre ai sindaci dei capoluoghi di provincia, in quanto membri di diritto, anche i sindaci eletti in rappresentanza dei comuni distinti per classe demografica. In molti casi ad essi si aggiungono i rappresentanti dei consigli regionali, quando non i presidenti stessi, e i sindaci di comuni a regime speciale quali quelli montani o quelli sul cui territorio insistono minoranze linguistiche (come nel caso della Regione Calabria). Tutte le regioni hanno previsto la partecipazione al Cal dei presidenti di provincia e in alcuni casi di rappresentanti del Consiglio provinciale, quasi a voler, in questo caso come a livello comunale, evidenziarne il legame con le assemblee locali<sup>20</sup>.

Quel che è certo è che al di là delle diverse prospettive rispetto al “chi” e “come” rappresentare, appare chiara la scelta del legislatore statutario di privilegiare il dato territoriale su quello funzionale<sup>21</sup>, agevolando quella correlazione fra i diversi livelli di governo, in

<sup>19</sup> L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie*, cit., 998.

<sup>20</sup> Sia detto per inciso qualche perplessità suscita la scelta compiuta da alcune regioni di chiamare a far parte dei Consigli delle autonomie anche i rappresentanti delle comunità montane (oltre che collinari e di arcipelago, nel caso piemontese e laziale, ad esempio). Non tanto per un difetto di legittimità soggettiva delle comunità montane (collinari e di arcipelago), quanto alla luce di una mera considerazione di opportunità, dal momento che in un'ottica di medio-lungo periodo esse sembrano destinate ad essere sciolte definitivamente o nella migliore delle ipotesi ad essere soppiantate da altre forme di associazionismo municipale. In questo senso va evidenziata una pressoché nulla previsione di partecipazione al CAL da parte dei rappresentanti delle unioni di comuni.

<sup>21</sup> Lo Statuto della Regione Veneto, ad oggi l'ultimo in ordine di tempo ad essere stato entrato in vigore (2012), espressamente descrive il Consiglio delle autonomie locali quale organo di rappresentanza territoriale (art. 16). Come ricordato, bisogna comunque riconoscere che nel definire la vocazione territoriale del Consiglio delle autonomie locali si sta privilegiando l'ottica istituzionale rispetto a quella delle comunità, dal momento che ad essere rappresentate effettivamente non sono direttamente le popolazioni, bensì il *genus* “enti locali” in quanto organi di governo del territorio. Essi stessi nelle loro diverse manifestazioni, tipologie (dimensioni territoriali, dimensioni della popolazione, regime) trovano spazio nel Consiglio delle autonomie locali secondo logiche di rappresentanza equilibrata dei diversi ordini di enti e non di perfetta rappresentazione della realtà.

un'ottica verticale, più che orizzontale, del principio di sussidiarietà. Nonostante vi fosse lo spazio, sia dal punto di vista giuridico che istituzionale per farlo, effettivamente la disciplina istitutiva dei Cal non ha approfondito (se non in pochi casi), il discorso relativo alle autonomie funzionali: dove si è proceduto in questa direzione, come nel caso della Lombardia, del Piemonte, del Veneto e del Lazio, l'intervento è stato previsto in termini di sostanziale subordinazione rispetto alla volontà delle autonomie territoriali.

D'altra parte, deve essere sottolineato che la preferenza accordata al fattore territoriale non sempre corrisponde ad un atteggiamento di favore nei confronti della dimensione locale geograficamente situata, quanto ad un concetto di "locale" che si contrappone a quello di "regionale" e in alcuni casi a quello di "statale". In questo senso va richiamata l'esperienza di alcune regioni<sup>22</sup> che hanno previsto, fra i membri elettivi con diritto di voto, l'inclusione dei rappresentanti delle più rappresentative associazioni degli enti autonomi. La scelta, pur se minoritaria, suscita, invero, alcune perplessità, in particolare quando ad essere rappresentate sono le associazioni a livello nazionale come ANCI ed UPI, entità private la cui presenza sembrerebbe voler ribadire una prospettiva di "categoria" in senso lato, piuttosto che agevolare una visione di insieme a livello locale, tale da mettere in relazione fra loro gli enti che insistono sul medesimo territorio, in un'ottica cooperativa, più che corporativa.

#### *4. L'attività paralegislativa del Consiglio delle autonomie locali*

È, forse, l'analisi delle funzioni assegnate dalle disposizioni subcostituzionali al Consiglio delle autonomie locali a rafforzare l'idea di una certa continuità, che qui si vuole evidenziare, con il Consiglio regionale.

Accanto ad una funzione di mera consulenza espressamente prevista e assegnata dalla Costituzione, infatti, in capo al Consiglio delle autonomie locali possono essere registrati almeno altri due ordini di funzioni: l'una propositiva e di nomina, l'altra di tipo legislativo o, per meglio e più correttamente dire, di tipo paralegislativo.

L'attività di proposta del Cal si esprime, fundamentalmente in due direzioni. In primo luogo, è possibile per il Consiglio delle autonomie sollecitare il Presidente regionale, affinché promuova dinnanzi alla

<sup>22</sup> In questo senso, la Regione Piemonte, la Regione Liguria, la Regione Lombardia.

Corte costituzionale una questione di legittimità in relazione a quelle disposizioni dello Stato che ritenga lesive delle competenze degli enti locali<sup>23</sup>. Parimenti potrà richiedere all'organo di garanzia statutaria eventualmente istituito presso la regione<sup>24</sup> di pronunciarsi sulla conformità delle leggi regionali rispetto allo statuto. Per quanto riguarda i poteri di nomina, questi possono interessare diversi organi, tra i quali la sezione regionale della Corte dei conti, oltre che lo stesso organo di garanzia statutaria.

Per quanto riguarda quella che è stata qui definita la funzione par-legislativa del Consiglio delle autonomie, va precisato che essa si concreta in particolare nella facoltà di iniziativa e nei poteri di intervento rispetto allo stesso procedimento decisionale, trovando in questi ultimi, diversamente dalle aspettative, il suo punto di forza.

Infatti, pur tenuto conto della più tradizionale posizione della dottrina e della giurisprudenza sul punto, volta ad escludere una qualsivoglia forma di condivisione della titolarità legislativa da parte di organi diversi dal Consiglio regionale, è evidente che il ruolo riconosciuto dalla legislazione regionale al Cal risulta assai più incisivo per quanto

<sup>23</sup> Con gli Statuti è stata recepita in capo ai Consigli delle autonomie locali una prerogativa effettivamente a loro già riconosciuta dalla l. n. 131/2003, il cui art. 9, c. 2 espressamente prevedeva che «Il secondo comma dell'articolo 32 della l. 11 marzo 1953, n. 87, è sostituito dal seguente: «La questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della Giunta regionale, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della Giunta mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale e notificato al Presidente del Consiglio dei ministri entro il termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto impugnati». Sembrerebbero pertanto essere superate eventuali perplessità circa un preteso vizio di legittimità della Regione al ricorso per carenza di interesse. La Corte ha infatti ritenuto sussistente in via generale una tale legittimazione in capo alle Regioni, perché «la stretta connessione [...] tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 196 del 2004). Ed ancora più recentemente, sentenza n. 417 del 2005.

<sup>24</sup> Allo stato attuale sono quattro le regioni ordinarie sprovviste di un organo di garanzia statutaria. Si tratta del Molise, della Basilicata, delle Marche e della Calabria. Per quanto riguarda le prime due (ed in questo senso, sia consentito l'inciso, il caso molisano appare paradossale), l'assenza è imputabile in primo luogo alla mancata conclusione del processo di riforma dello Statuto regionale, essendo ancora vigente il testo approvato, nell'uno come nell'altro caso, nel 1971, fermi restando gli adattamenti resi necessari a seguito delle modifiche costituzionali del 1999 e del 2001. La mancanza di un organo di garanzia statutaria in seno alla Regione Marche è frutto di una scelta ponderata in sede di revisione costituzionale, mentre la Regione Calabria, dopo aver optato per l'istituzione dell'organo, già previsto nel nuovo Statuto all'art. 57, è tornata sui suoi passi, abolendo la Consulta statutaria con la l. n. 3 del 19 gennaio 2010.

riguarda la fase di approvazione delle leggi che quella di iniziativa, in diversi casi neppure espressamente prevista dallo statuto.

Ciò è dovuto certamente ai limiti comunemente riconosciuti all'istituto della iniziativa legislativa, tra i quali non sfugge quello relativo alla sua scarsa incidenza rispetto all'agenda politica. Non di meno potrà dirsi conseguenza anche di un innegabile rafforzamento degli effetti che alcuni pareri emessi dal Consiglio delle autonomie producono rispetto all'attività normativa del Consiglio, al di là delle più restrittive interpretazioni costituzionali in tema di titolarità della potestà legislativa regionale.

La lettura dei testi statutari, effettivamente, mette in luce come in diversi casi, l'attività di consulenza del Cal assume natura se non vincolante, quantomeno "condizionante" rispetto alla funzione legislativa regionale.

Tenuto conto che i pareri emessi dal Consiglio delle autonomie possono essere facoltativi o vincolanti, il fatto che l'eventuale superamento di un parere obbligatorio negativo, possa avvenire solo in forza di una deliberazione del legislativo regionale a maggioranza rafforzata rispetto all'iter ordinario, invita a riconsiderare in termini quantomeno "para-legislativi" (a non voler abusare del concetto di "legislativo") quell'attività di consulenza che la Costituzione assegna in forma generica.

La legittimità costituzionale di un eventuale aggravamento procedurale in capo al Consiglio regionale a questo punto appare assodata. Eventuali perplessità, se non fugate, risultano quantomeno inevitabilmente superate dall'esperienza maturata in relazione all'attività di consulenza svolta dagli organi di garanzia statutaria<sup>25</sup>. È possibile

<sup>25</sup> Sul punto resta qualche considerazione da svolgere e residuano più d'una perplessità, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale. Per quanto riguarda gli organi di garanzia statutaria, possono essere individuati tre livelli di incidenza del parere negativo rispetto all'attività consigliare. In prima battuta i pareri negativi possono obbligare l'organo legislativo al riesame. Qualora esso voglia persistere nella propria posizione, discostandosi dalla decisione dell'organo di garanzia statutaria, potrebbe essere vincolato da un obbligo di motivazione. Infine, ma solo in alcuni casi, si giunge a prevedere che l'attività di riesame del Consiglio regionale sia gravata da una obbligazione di riapprovazione a maggioranza assoluta. Ora, se a partire dalle censure sollevate dal Governo, che aveva rilevato nell'obbligo di motivazione un atto contrario all'art. 121 della Costituzione, è possibile concordare con la Corte, che, nel rigettare la questione, aveva affermato che con l'introduzione di un obbligo di garanzia di «nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie, sia nell'estensione della sua capacità regolativa» (cfr. sentenza n. 12 del 2006), deve essere stigmatizzata

sostenere che le osservazioni svolte in relazione ad un organo eventuale, in quanto non espressamente previsto in Costituzione, debbano essere a maggior ragione considerate valide rispetto ad un organo costituzionalmente necessario, quale è il Consiglio delle autonomie locali.

Ne consegue che, fermo restando che, se obbligatorio, l'organo in favore del quale il parere è stato reso è tenuto a "prenderlo in considerazione", bisognerà convenire che diverse potranno essere le modalità di apprezzamento dell'atto consultivo. Effettivamente, nulla impone al Consiglio che voglia dare prova della presa d'atto del parere emesso di procedere alla riapprovazione secondo una procedura aggravata. Il medesimo risultato potrebbe essere comunque ottenuto attraverso un obbligo di motivazione o di riesame secondo il procedimento ordinario.

Laddove, dunque, l'Assemblea abbia proceduto a prevedere nello statuto forme più incisive di contenimento della libertà legislativa, autolimitando, di fatto, il proprio potere normativo dal punto di vista procedurale, bisogna desumere abbia inteso vincolare la propria attività alla posizione di un organo esterno. Nel caso di specie, al di là delle ragioni di opportunità politica che possono aver spinto in questa direzione, la soluzione adottata da certi statuti, in una prospettiva se non vincolante, almeno condizionante del parere obbligatorio negativo rispetto alla decisione adottata dal Consiglio regionale, sembrerebbe avvalorare quell'ipotesi di continuità tra l'organo legislativo e il Cal, ancora sulla falsariga dei sistemi bicamerali, rispetto ai quali, va ricordato, il modello di equiordinazione perfetta delle camere rappresenta un'eccezione<sup>26</sup>. E sembrerebbe altresì confermare l'incidenza

l'inerzia del Governo nei confronti di quelle disposizioni volte ad introdurre un aggravio procedurale in capo al Consiglio costretto, dall'intervento dell'organo di garanzia statutaria, a modificare l'iter di formazione della legge. Anche alla luce della giurisprudenza costituzionale resta il dubbio che la richiesta della maggioranza assoluta quale presupposto perché il Consiglio, deliberando nuovamente, possa assumere la decisione, nonostante il parere contrario dell'organo di garanzia statutaria, sia in contrasto con il dettato costituzionale, così come sembra aver sostenuto la Corte con la sentenza n. 378/2008, sottolineando la funzione meramente consultiva degli organi di garanzia statutaria «da esplicitarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi, sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate». Per una ricostruzione della legislazione e della giurisprudenza sul punto, si permetta il rinvio a A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in «Nomos», 1-2, 2008, 29 ss.

<sup>26</sup> Il modello del bicameralismo perfetto rappresenta un modello recessivo, tenuto conto che al di là del caso italiano esso può essere riscontrato, quantomeno sul piano legislativo, negli Stati Uniti ed in Svizzera.

dell'attività del Consiglio delle autonomie locali rispetto alla forma di governo regionale, dal momento che la previsione di una maggioranza più consistente rispetto a quella semplice o relativa, necessaria per approvare le leggi ordinarie regionali potrebbe comportare in taluni casi un'alterazione del rapporto maggioranza/minoranza<sup>27</sup>.

##### 5. *In un'ottica di più ampio respiro*

Al di là delle valutazioni iniziali circa l'esigenza, già avvertita dal legislatore costituzionale del 2001, di sperimentare nuove formule di coordinamento fra i diversi livelli di governo, anche al fine di superare una certa distanza registrata fra l'ambito regionale e quello degli enti locali, ed al di là delle osservazioni di diritto che possono essere mosse rispetto ad una ricostruzione in senso bicamerale del rapporto fra il Consiglio regionale e quello delle autonomie locali, è innegabile che gli statuti cosiddetti di nuova generazione abbiano voluto quantomeno orientarsi verso una dinamica di tipo bicamerale. Le considerazioni sinora svolte se pure non dirimenti, non di meno aprono la possibilità ad una lettura del ruolo istituzionale che il Cal è chiamato a svolgere a livello regionale in sintonia con il legislativo, con il quale mantiene legami preferenziali.

A voler interpretare in quest'ottica l'inclusione del Consiglio delle autonomie locali fra gli organi necessari della regione, è possibile svolgere alcune note propositive circa l'utile coinvolgimento dei Cal nell'azione legislativa regionale.

Nelle more della definizione di un quadro normativo a livello nazionale, in particolare in attesa che si giunga, infine, all'adozione, via via rimandata, di una Carta delle autonomie, in grado di definire la materia delle funzioni degli enti locali, l'azione sinergica del Consiglio regionale con il Consiglio delle autonomie può contribuire, finalmente, alla creazione di un sistema integrato delle autonomie territoriali<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Va detto che avrebbe forse meritato un'attenzione maggiore l'idea di vincolare l'emissione di un parere negativo condizionante da parte del Cal, ad esempio con la richiesta di maggioranze aggravate e di tempi definiti in sede di approvazione. Sul punto, R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, cit., 603.

<sup>28</sup> Sembra poter essere letto in questo senso l'intervento normativo della regione Toscana che con la legge n. 68 del 2011 muove nel senso di definire una disciplina utile ad una lettura integrata del sistema delle autonomie locali.

Nel rinnovato quadro di riparto costituzionale delle funzioni amministrative, infatti, pur non potendo immaginare il superamento del ruolo statale al pari di ciò che avviene nelle regioni a statuto speciale, bisogna, infatti, tener conto dei cambiamenti che discendono dalla revisione dell'art. 118, sino a coinvolgere il piano del procedimento amministrativo, rispetto al quale lo Stato perde le proprie prerogative esclusive, in favore di un'azione combinata con le regioni rispetto alle quali si aprono nuovi spazi di intervento, come nel caso della legge n. 1 del 1 febbraio 2012 della Regione Lombardia, recante norme sul *Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria*

L'intervento del Cal potrebbe, altresì, contribuire a chiarire i tempi ed i modi di esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost., che esplicitamente richiama i principi di leale collaborazione e sussidiarietà quali canoni d'ispirazione per l'attività statale di attuazione. Allo stato attuale, tenuto conto dell'interazione su cui si fonda l'intero sistema territoriale italiano, non è possibile concepire il sistema di relazioni multilivello in una prospettiva meramente gerarchica, che trova nell'avocazione al livello superiore lo strumento per il superamento dell'inerzia o mala gestione del livello inferiore. Ne consegue che anche il potere sostitutivo si deve muovere in un'ottica di cooperazione, che rende sempre più urgente l'individuazione di luoghi deputati alla concertazione, nonché la definizione di una mappa delle funzioni degli enti locali.

Parimenti, il Consiglio delle autonomie locali potrà, e qui il cammino è ancora tutto da intraprendere, divenire soggetto attivo nel procedimento di cui all'art. 116 Cost. per la concessione di ulteriori forme e condizioni di autonomia «su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali»<sup>29</sup>.

In questo senso le regioni ben avrebbero potuto muoversi a dispetto dell'inerzia del legislatore nazionale, prevedendo l'intervento del Cal quale strumento di coinvolgimento delle autonomie locali in attuazione del dettato costituzionale. In una prospettiva del tutto ipotetica, non

<sup>29</sup> A partire dal 2006 le Giunte delle Regioni Veneto, Piemonte e Lombardia dopo aver predisposto una piattaforma di proposte, sottoposte all'approvazione dei Consigli regionali, hanno dato mandato ai rispettivi Presidenti di avviare con il Governo centrale le trattative volte al raggiungimento dell'intesa per l'acquisizione di autonomia differenziata secondo quanto previsto all'art. 116, c. 3 Cost.. L'*iter* dopo l'abbrivio ed una prima fase di avvicinamento fra le parti sembra essersi arenato.

potendo confrontarsi con la realtà dei fatti, ma dovendo basarsi sulla lettura del testo costituzionale e dei primi, ed allo stato attuale congelati, tentativi di avvio della procedura per l'attivazione della clausola di asimmetria<sup>30</sup>, è possibile effettivamente suddividere l'iter di cui all'art. 116, c. 3 in tre momenti. Il primo, presupposto nella locuzione "sentiti gli enti locali", pare esaurirsi nella dimensione regionale; il secondo prevede l'azione congiunta dello Stato e della regione, che si fa parte diligente nell'avvio dell'intesa<sup>31</sup>; il terzo si fonda sull'approvazione di una legge aggravata (tanto dal punto di vista sostanziale che formale) da parte delle due Camere.

Ora se per quanto riguarda la seconda (l'intesa) e la terza fase (l'approvazione di legge parlamentare rinforzata) l'inattività statale determina inevitabilmente l'arresto del procedimento, non di meno dovrà essere sottolineato come almeno lo stadio iniziale relativo all'iniziativa sia riconducibile alla mera azione regionale. La riforma degli statuti e le previsioni relative all'istituzione del Consiglio delle autonomie quale organo di consulenza necessario in ambito regionale ben avrebbero potuto rappresentare un'ottima occasione per le regioni di fare la loro parte e di farla bene. Il riferimento al necessario coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di cui all'art. 116, c. 3 Cost., una volta individuato il Cal quale organo di consulenza costituzionalmente obbligatorio, è in questa sede che avrebbe dovuto trovare la sua naturale manifestazione.

Così non è stato. Lo spunto contenuto nello schema di legge attuativa approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, che richiedeva espressamente quale elemento procedurale essenziale l'acquisizione del parere del Cal o di associazioni rappresentative degli enti locali, non pare essere stato colto.

<sup>30</sup> S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 140 ss. ben distingue fra l'atto del legislatore che ha inteso conservare il principio di specialità di cui al I comma e quello con cui si è proceduto ad introdurre la clausola di asimmetria contenuta nel III comma dell'art. 116 Cost..

<sup>31</sup> Sul punto si rimanda ad A. ANZON, *Problemi ed esperienze del regionalismo "asimmetrico" secondo l'art. 116 comma III della Costituzione italiana*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, 17 ss., la quale sottolinea come nell'assenza di coordinate diverse il concetto di intesa impiegato dall'art. 116, c. 3 possa essere ricondotto a quello richiamato dall'art. 8 della Costituzione. Da qui le similitudini sul piano della procedura riscontrabili nei primi timidi abbozzi di iniziativa avanzati da parte della Regione Lombardia, Piemonte e Veneto.

Se nel caso delle procedure avviate dalla Regione Veneto, dalla Regione Piemonte e dalla Regione Lombardia è possibile obiettare che i tempi erano precoci, dal momento che allora gli Statuti non erano ancora stati riformati o nel migliore dei casi il Consiglio delle autonomie locali non si era ancora insediato, d'altra parte, bisognerà ammettere che anche dopo la riforma statutaria, l'attuazione legislativa e l'insediamento dove avvenuto, il coinvolgimento delle entità locali attraverso il Cal non è stato previsto<sup>32</sup>. Il che non significa precluso: solo è sfumata un'opportunità di valorizzazione istituzionale di un organo che come si va dicendo stenta a rintracciare la propria personalità istituzionale.

Ma è in relazione al delicato ambito del riordino della finanza in ambito statale che il Consiglio delle autonomie locali può assumere un ruolo centrale, esprimendo il proprio ruolo a livello locale con evidenti ricadute in ambito nazionale.

Se a partire dall'introduzione dello strumento del patto di stabilità interno il coordinamento fra la regione e gli enti locali in tema di spesa e finanza pubblica appariva se non necessario sul piano del diritto certamente auspicabile in termini di opportunità politico-economica, con la recente riforma dell'art. 81 della Costituzione<sup>33</sup> si impone una lettura d'insieme del sistema Repubblica, che vincola gli enti locali al rispetto di un assetto della finanza pubblica definito a livello europeo dallo Stato italiano. Non è un caso, dunque, che l'obiettivo dell'equilibrio fra entrate e spese sia stato ricercato non solo attraverso la riforma dell'art. 81, ma anche dell'art. 119 Cost..

Quel che salta certamente agli occhi è che oggi a garanzia della tenuta dei conti dello Stato si richiede la verifica per così dire "consolidata" dei conti di tutti i livelli, anche a discapito di quell'autonomia di entrata e di spesa, che aveva rappresentato uno dei punti di forza della

<sup>32</sup> Al di là della posizione del Consiglio delle autonomie locali, più in generale nell'attuazione delle procedure di avvio dell'art. 116, c. 3, pare rilevarsi un certo disinteresse delle regioni al coinvolgimento degli enti locali e l'attribuzione di un effetto assai scarso al parere espresso. In questo senso si veda L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in «Le Regioni», 2012, 101 ss, in particolare 137 e s..

<sup>33</sup> La legge di riforma costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, ha riformato fra gli altri l'art. 81 introducendo il principio dell'obbligo del pareggio di bilancio a livello costituzionale. I tempi rapidi con cui la revisione è stata adottata pare possano essere ricondotti ai tempi stretti cui l'Italia è stata costretta a seguito della firma del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (2 marzo 2012), in particolare per quanto riguarda le disposizioni che costituiscono il corpo del c.d. *Fiscal Compact*.

riforma in senso federale del 2001<sup>34</sup>. Orbene, quel depauperamento in termini di autonomia che effettivamente gli enti locali stanno vivendo, non solo nelle politiche finanziarie, rispetto alla loro effettiva capacità decisionale, può trovare compensazione nel consolidamento di politiche di concertazione fra regioni ed enti locali<sup>35</sup>. Ed è innegabile che per il ruolo istituzionale che la stessa Costituzione gli riconosce, il Consiglio delle autonomie locali appare il luogo più idoneo a rappresentare quel dialogo multilivello che l'art. 119, da una parte e l'art. 81 per altri versi sembrano ormai presupporre, inevitabilmente.

## 6. Conclusioni

Non è evidentemente possibile al termine di queste brevi riflessioni giungere a conclusioni che siano più che provvisorie. È innanzitutto l'incertezza entro cui si muove allo stato attuale il progetto di organizzazione territoriale per l'Italia ad invitare alla cautela. Ed è, in ogni caso, il fattore temporale a suggerire un basso profilo nel trarre alcune considerazioni conclusive. Al di là di possibili precedenti sperimentazioni in ambito locale, quella dei Consigli delle autonomie locali quali organi costituzionalmente previsti è un'esperienza relativamente giovane, tenuto conto, altresì, del ritardo con cui le regioni hanno reagito prima approvando i nuovi statuti, poi dandone attuazione legislativa.

È da questi presupposti che si deve muovere, dunque, per formulare quantomeno due ordini di valutazioni.

Al di là della proposta iniziale, in un certo senso provocatoria, che è stata assunta quale traccia per una riflessione attorno al ruolo istituzionale che il Consiglio delle autonomie locali può essere chiamato a ricoprire in ambito regionale, deve essere detto che la lettura dei testi, statutari e non, non scioglie comunque e definitivamente i dubbi circa la sua natura. Essi possono dirsi davvero parte di un sistema rappresentativo che, in maniera più o meno immaginifica, può risvegliare suggestioni circa una presunta vocazione bicamerale dell'ordinamento regionale o sono, invece, ed in tutt'altra prospettiva, destinati ad essere assorbiti dalle pare dirompenti logiche dei circuiti intergovernativi a

<sup>34</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a A. MASTROMARINO, *Fiscal federalism all'italiana. Ripartire dalla Costituzione*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», n. 2, 2012, 1-12.

<sup>35</sup> Recentemente Regione Veneto, legge n. 10 del 24 febbraio 2012, recante «Norme sulla regionalizzazione del patto di stabilità interno».

prescindere dalla loro vicinanza rispetto alle Assemblee legislative regionali? Allo stato attuale non è possibile rispondere con certezza.

Gli stessi antenati dei Cal, ancora non costituzionalmente previsti, parevano animati da due filosofie diverse, virtualmente riconducibili al modello toscano, dove centralità era (ed è) data alla rappresentanza delle entità locali, e a quello laziale, orientato verso una dinamica multilivello funzionale al dialogo fra i diversi sistemi di governo del territorio, secondo l'esempio delle conferenze a livello nazionale.

Oggi sono diverse le regioni che pur avendo dato preferenza al legame Consiglio delle autonomie/Consiglio regionale, non hanno voluto rinunciare a definire strumenti di raccordo del Cal con la Giunta. Né sarebbe stato diversamente auspicabile visto il ruolo normativo che l'esecutivo può essere chiamato a svolgere, essendo oggi potenzialmente titolare di potestà regolamentare. Si tratterà di vedere nel futuro se questi strumenti costituiranno la via per instaurare pratiche di buon governo fondate sul *continuum* legislativo/esecutivo, in un'ottica di rappresentanza integrata del sistema regionale; oppure rappresenteranno la via per fare del Consiglio delle autonomie locali l'ennesimo luogo della politica in cui il fine è incentivare un dialogo fra monadi nell'ottica della logica decisionale.

Molto dipenderà dalla capacità che enti locali e regioni avranno di superare quell'atavica diffidenza che i diversi livelli di governo locale sembrano aver mantenuto fra loro nel tempo, in favore di relazioni di reciproca fiducia, basate su uno spirito collaborativo più che competitivo<sup>36</sup>. In questo senso non giova il numero decisamente scarso di disposizioni volte a definire procedure di conciliazione nei casi di contrasto fra volontà dell'Assemblea regionale e parere del Consiglio delle autonomie locali<sup>37</sup>. In quest'ottica devono essere lette le sedute annuali congiunte previste dalla regione Lazio, Piemonte, Toscana, nonché le cosiddette "riunioni congiunte" disposte dalla Regione Emilia Romagna. Poca cosa se dalla mera ottica della risoluzione del conflitto concreto si passa a quella della decisione condivisa, in gioco non solo nei casi di stallo istituzionale dovuto al mancato raggiungimento delle maggioranze rinforzate eventualmente richieste.

<sup>36</sup> E forse bisognerà ammettere che molto dipenderà anche dalla prevalenza delle logiche di rappresentanza rispetto a quelle di appartenenza politica, che potrebbero far slittare il conflitto eventualmente su un piano assai diverso e la sua risoluzione su altro piano.

<sup>37</sup> Si sofferma sul punto L. BRUNORI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti nelle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 249 ss., in particolare 262 ss.

*ABSTRACT: Constitutional Law no. 3/2001 reforming the Italian regional system established a Consiglio delle Autonomie locali (Cal), as an obligatory institution for Ordinary Regions. This work proposes a particular interpretation of the role that is assigned to the Cal, imagining a possible strengthening of the relations between Cal and Regional Councils in a bicameral sense. All this, of course, fully aware that in the Italian Legal System all law-making power at the Regional level is conferred on Regional Councils. Finally, the Author evaluates the benefits of a possible intervention of the Cal in many fundamental matters, whose implications with some topical national issues are evident. For example, one must think at the points related, on one hand, to Fiscal Federalism or to Fiscal Compact; on the other, to the realization of the asymmetrical decentralization's process in accordance with the subsidiarity principle.*

ENRIQUETA EXPÓSITO  
*Profesora titular de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Barcelona*

## LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN ESPAÑA: PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y DE LOS ENTES LOCALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES\*

SOMMARIO: 1. La participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa. – 1.1. En la fase inicial: la iniciativa legislativa popular. – 1.1.1. Ámbito estatal. – 1.1.2. Ámbito autonómico. – 1.2. En el procedimiento legislativo: comparecencias y audiencias ciudadanas. – 1.2.1. La intervención de los promotores o firmantes de una iniciativa legislativa popular en su posterior tramitación. – 1.2.2. Comparecencias y Audiencias de ciudadanos. – 1.3. La participación del ciudadano en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno. – 2. La participación de los entes locales en el proceso de elaboración de las leyes. – 2.1. En la fase inicial: la participación en la elaboración de iniciativas legislativas del gobierno y la posibilidad de presentar propuestas de ley en el parlamento. – 2.1.1. La participación de los entes locales en la elaboración de anteproyectos de ley: su articulación orgánica. – 2.1.2. La iniciativa legislativa de los entes locales. – 2.2. En el *iter* legislativo. – 2.2.1. Comparecencias de los entes locales en la tramitación de las leyes. – 2.2.2. La estructura interna de las Cámaras: las comisiones de asuntos locales. – 2.3. Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía: *órganos de relación* entre los entes locales y la Comunidad Autónoma y *de participación* de entes locales en las Comunidades Autónomas. – 3. Reflexiones finales.

La Constitución española (CE, en adelante), en su artículo 66.2, reserva el ejercicio de la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales, órgano de “representación del pueblo español” (art. 66.1). Ningún otro órgano estatal está llamado a desempeñar esta función. Y no es reconducible a la misma el ejercicio del poder normativo que la propia Constitución atribuye al Gobierno para adoptar normas con rango o fuerza de ley con la forma de Decretos leyes (art. 86 de la CE) o Decretos legislativos (arts. 82-85 de la CE).

\* El presente trabajo se inserta en el marco del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación DER2009-12921 sobre «Estado Autonómico y democracia: los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía».

Su actuación se desarrolla de forma ordenada a través de una sucesión de trámites, los cuales, desde una amplia perspectiva, pueden identificarse tres fases: (1) de iniciativa, (2) discusión y aprobación<sup>1</sup>, y (3) de integración mediante la sanción y promulgación regia y la publicación. Sólo en la primera y última de estas fases, la Constitución contempla la intervención de otros sujetos distintos del órgano parlamentario: el Gobierno, las Comunidades Autónomas y el pueblo, en la primera de ellas, y el Rey, en la última. La elaboración de la ley en tanto que discusión, determinación de su texto y aprobación se asigna –no por la Constitución, que en este concreto aspecto guarda silencio, sino por los reglamentos de las Cámaras- a los parlamentarios.

Esta ordenación del procedimiento legislativo responde a la premisa en la que se asienta el sistema democrático español: el sistema de representación o la democracia representativa articulado en torno al protagonismo de los representantes del pueblo en detrimento de mecanismos que permitan la intervención directa de los ciudadanos integrantes de ese mismo pueblo.

Este esquema estatal se reproduce a grandes rasgos en las Comunidades Autónomas. Existen, no obstante, algunas particularidades que permiten establecer distancias significativas entre uno y otros al permitir la participación no sólo de ciudadanos, también de los entes locales tanto en la fase de iniciativa como en la posterior de discusión de las leyes.

Y, finalmente, también en el ámbito autonómico, a pesar de no formar parte del procedimiento legislativo debe señalarse la posibilidad de intervención, durante el devenir del mismo, de órganos de carácter consultivo de la comunidad autónoma a través de dictámenes en los que se analice la conformidad del proyecto o proporción de ley a la constitución y a los estatutos de autonomía. Concretamente, se hace referencia al Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, en cuya ley reguladora se legitima a los entes locales a solicitar este tipo de dictámenes.

En ninguna de las esferas referidas –ni en la estatal ni en la autonómica- existe la posibilidad de intervención popular en la aprobación definitiva de leyes que sólo se contempla en los supuestos de reforma constitucional (con carácter potestativo, en el art. 167, o

<sup>1</sup> Para un exhaustivo y pormenorizado estudio del proceso de elaboración y discusión de las leyes en sede parlamentaria me remito a la monografía de P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, 2006.

preceptivo, en el art. 168) y de elaboración de Estatutos de Autonomía<sup>2</sup>. El referéndum legislativo en sus dos modalidades estuvo presente, no obstante, en las primeras redacciones del texto constitucional. Concretamente en el Anteproyecto<sup>3</sup> de Constitución se proponía la intervención del pueblo para aprobar leyes votadas por las Cortes – siguiendo en este concreto supuesto el precedente de la Constitución republicana de 1931<sup>4</sup>- o derogar las que estuvieran en vigor. Finalmente no hubo acuerdo y el constituyente de 1978 sólo contempla este tipo de referéndum para la aprobación definitiva de las leyes de especial trascendencia para el Estado constitucional junto con las consultas sobre “decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 92 de la CE).

Realizado este planteamiento general y una vez tratadas las consideraciones que suscita la lógica tensión entre la democracia representativa y la participación directa en el proceso de adopción de decisiones legislativas en el trabajo del profesor Miguel A. Presno, me centraré en analizar cuáles son las concretas posibilidades de intervenir en el procedimiento legislativo que el ordenamiento constitucional confiere tanto a los ciudadanos (apartado 1) como a los entes locales (apartado 2), concluyendo este examen con unas reflexiones finales en las que se pondrá de relieve cuales son las finalidades que se pretenden con esta apertura del procedimiento legislativo y si se cumplen en ambos supuestos (ciudadanía y entes locales).

<sup>2</sup> En un primer momento, el referéndum para aprobar el texto de Estatuto de Autonomía resultante de la tramitación parlamentaria estaba contemplada sólo en aquellas normas estatutarias de las denominadas Comunidades “históricas” o “nacionalidades”. En la actualidad, tras la reforma de los Estatutos de Autonomía, este referéndum de aprobación sigue previéndose en las nuevas normas estatutarias de Cataluña y Andalucía, pero también se contempla en los nuevos Estatutos de Aragón, Valencia y Extremadura.

<sup>3</sup> Artículo 85 del Anteproyecto de Constitución publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* el 5 de enero de 1978: “1. La aprobación de las leyes votadas por las Cortes generales y aún no sancionadas, las decisiones políticas de especial trascendencia y la derogación de las leyes en vigor, podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos. 2. En los dos primeros supuestos del número anterior el referéndum será convocado por el Rey, a propuesta del Gobierno, a iniciativa de cualquiera de las Cámaras, o de tres asambleas de Territorios Autónomos. En el tercer supuesto, la iniciativa podrá proceder también de setecientos cincuenta mil electores [...] 4. El resultado del referéndum se impone a todos los ciudadanos y a todos los órganos del Estado [...]”.

<sup>4</sup> Artículo 66 (primer inciso) de la Constitución española de 1931: “El pueblo podrá atraer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias”.

## *1. La participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa*

Como ya se ha señalado, una vez descartados los referéndums legislativos en el marco constitucional vigente, salvo para lo referidos a las reformas constitucionales y a los Estatutos de Autonomía, la participación del ciudadano en el ejercicio de la potestad legislativa se puede proyectar en las otras dos fases que integran el procedimiento legislativo: en un momento inicial y en el de elaboración y discusión de la ley en sede parlamentaria. De las distintas posibilidades de intervención en ellas –en las que seguidamente me detendré– la Constitución sólo ofrece una cobertura expresa a la facultad de un grupo de ciudadanos de presentar iniciativas legislativas. El resto son instrumentos de participación que se contemplan en el ordenamiento infraconstitucional, en el que juega un papel muy significativo los reglamentos parlamentarios.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, esta participación ciudadana quedaba circunscrita, como en la esfera estatal, a la iniciativa legislativa popular, que era prevista en los Estatutos de Autonomía. En la actualidad, sin embargo, la reforma operada en algunos de estos Estatutos en los últimos años ha introducido dos significativas novedades. La primera, se centra en la iniciativa legislativa que los nuevos Estatutos (salvo los de Valencia y Extremadura) la conciben como un específico derecho de participación del ciudadano (así, el Estatuto de Cataluña –art. 29.3–; de Andalucía –art. 30.1b–; de Baleares –art. 15.2b–; de Aragón –art. 15.2– y de Castilla y León –art. 11.4). La segunda es que, en algunos de estos nuevos textos, se amplía el alcance de la participación ciudadana refiriéndola también al procedimiento legislativo. Así, los Estatutos de Cataluña (art. 29.4), Andalucía (art. 30.1b), Baleares (art. 15.2b) y Aragón (art. 15.2) acogen, en similares términos, el derecho de sus ciudadanos a participar directamente o por medio de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezcan las leyes o los propios reglamentos parlamentarios.

Delimitada en los anteriores términos, debo advertir que dejaré fuera del objeto de este trabajo otras experiencias ‘participativas’ que, a pesar de estar canalizadas por instrumentos que permiten la intervención del ciudadano en el ámbito parlamentario, tienen una escasa (o nula) incidencia en procedimientos legislativos ya iniciados. En concreto, me estoy refiriendo al ejercicio del derecho de petición, a las comparecencias informativas de ciudadanos y asociaciones en el seno de diferentes comisiones a fin de recabar información en determinadas

cuestiones que no son objeto de un procedimiento legislativo o, incluso, a la activación de distintos mecanismos virtuales en el seno de las Cámaras parlamentarias a fin de promover la participación ciudadana<sup>5</sup>.

Por lo que a estos mecanismos se refiere, no puede minusvalorarse, sin embargo, la eficacia que a corto o medio plazo pudieran tener en el ejercicio mismo de la función legislativa impulsando la adopción de proposiciones de ley por las propias Cámaras. Así lo ha reconocido el propio Tribunal Constitucional en uno de sus últimos pronunciamientos en relación con el ejercicio del derecho de petición en el ámbito parlamentario, en virtud de las previsiones contenidas en los artículos 29 y 77 de la CE. En efecto, en su STC 108/2011, de 20 de junio, el Tribunal identifica en la petición ciudadana un “derecho político democrático que permite a los ciudadanos comunicarse con el poder público, y que potencia la interrelación entre los Parlamentos y los ciudadanos y coopera a que los parlamentarios conozcan las preocupaciones de la sociedad a la que representan, así como las demandas políticas y las opiniones de los individuos y de los actores sociales. Aunque evidentemente las Cámaras no queden comprometidas a actuar en el sentido reclamado por el peticionario, sin duda *la petición puede estimular la actividad parlamentaria*, favorecer que se lleve a cabo de modo más eficaz la función de control del ejecutivo, o *incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas* (FJ 3 -el subrayado es mío-).

### 1.1. *En la fase inicial: la iniciativa legislativa popular*

El artículo 87.3 de la CE contempla la facultad ciudadana de presentar proposiciones de ley al Parlamento a fin de que puedan ser tramitadas, discutidas y, en su caso, aprobadas como leyes. La recepción constitucional de esta iniciativa tiene como propósito impulsar la acción legislativa<sup>6</sup> en relación con determinadas demandas

<sup>5</sup> Que, en determinados supuestos, aparece expresamente regulado. A modo de ejemplo puede citarse el artículo 109 del Reglamento del Parlamento Vasco en el que se dispone que “el espacio sobre participación de la página web del Parlamento Vasco estará igualmente disponible para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda efectuar sus sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas”.

<sup>6</sup> A pesar de utilizar en el texto de forma indistinta los conceptos de “propuesta” o “iniciativa legislativa” abogo por identificar en esta previsión contenida en el artículo 87.3 de la CE una facultad de propuesta de iniciativa legislativa en la medida que ni obliga a las Cámaras a tenerla en cuenta ni supone, *per se*, la apertura del procedimiento legislativo como confirma la existencia del trámite de la toma en consideración –común para todas las

sociales que no había suscitado, *per se*, el interés de las fuerzas políticas con representación parlamentaria<sup>7</sup>. Su ejercicio se condiciona, desde el propio texto constitucional, a dos requisitos. Uno, de carácter formal: la iniciativa deberá venir avalada por, al menos, medio millón de firmas acreditadas. Otro de naturaleza material: se excluye del ámbito de dicha iniciativa las materias propias de ley orgánica, esto es, las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas (de la sección primera del capítulo segundo del Título I de la CE –arts. 15 a 29 de la CE–, según el Tribunal Constitucional, desde la STC 76/1983, de 5 de agosto), las que aprueben los Estatutos de Autonomía, al régimen electoral general y otras específicamente previstas en la norma constitucional (art. 81.1 de la CE); las materias tributarias, las de carácter internacional y las relativas a la prerrogativa de gracia. Además, el artículo 166 de la CE la omite cuando refiere la iniciativa de reforma constitucional sólo a los órganos previstos en los apartados primero y segundo del artículo 87 de la CE (Gobierno, Cámaras parlamentarias y Comunidades Autónomas).

Desde la estricta perspectiva constitucional, el modo con la que el constituyente acoge este instrumento de participación directa del ciudadano en el ejercicio de la función legislativa del Estado la reduce a una suerte de iniciativa legislativa ‘residual’. Conclusión que se ve reforzada si la comparamos con la ausencia de condiciones a las que la misma Constitución, en su artículo 87, somete el ejercicio del resto de iniciativas provenientes del Gobierno, de las propias Cámaras o, incluso, de las Comunidades Autónomas.

Concepción que el propio Tribunal Constitucional ha consolidado al entender que la iniciativa legislativa popular es un instrumento de democracia directa incluido en el ámbito del ejercicio del derecho de participación política contemplado en el artículo 23 de la CE cuya virtualidad debe situarse en los parámetros de la democracia representativa y, por esta misma razón, está supeditado al ejercicio del poder legislativo por parte de los representantes libremente elegidos en

proposiciones de ley. Ver la disquisición que, en torno a estos dos conceptos, realizó M. ARAGÓN, *La iniciativa legislativa*, en «Revista Española de Derecho Constitucional», 1986, 288-291.

<sup>7</sup> Propósito que, sin embargo, no desconoce que pueda ser también utilizada para trasladar a la clase política la insatisfacción por los resultados normativos en una concreta materia. Así Z. SÁNCHEZ, *La iniciativa popular: una figura importante para la nueva ciudadanía*, en «Activitat Parlamentària», 2007, 38. “Una censura al propio Parlamento, al que se le está diciendo con ella que no ha sabido captar la opinión pública”; ver M.A. FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, Madrid, 2001, 19.

las elecciones. En este sentido, el Tribunal Constitucional se mostraba categórico al afirmar que “Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Siendo esto así, ninguna vulneración del orden constitucional puede advertirse en el hecho de que el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrinja su alcance y condiciones de ejercicio y, más concretamente, que la iniciativa legislativa sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, quede reservado a la mediación de los representantes políticos” (SSTC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3, y 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2).

### 1.1.1. *Ámbito estatal*

Las condiciones contenidas en el artículo 87.3 de la CE fueron desarrolladas y completadas por la ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Se da, de esta manera, cumplimiento al mandato contenido en esa misma disposición constitucional “respetando al máximo el papel institucional de los partidos políticos como órganos de manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales de la participación política” tal y como reza el Preámbulo de esta norma.

La regulación de la LO 3/1984 completa las previsiones constitucionales en tres diferentes ámbitos. De entrada, el ejercicio de este instituto de democracia directa se reserva, en la ley orgánica, a los “ciudadanos españoles mayores de edad inscritos en el censo electoral” –regulación absolutamente congruente con la concepción de la iniciativa legislativa popular como un instrumento que permite ejercer el derecho de participación directa amparado en el artículo 23 de la CE<sup>8</sup>. Por otra parte, a las materias excluidas por el artículo 87.3 de la

<sup>8</sup> Así F. ASTARLOA VILLENA, *La iniciativa legislativa popular en España*, «Teoría y Realidad Constitucional», 2002, 289. La exigencia de la nacionalidad a los firmantes de la iniciativa legislativa es excesivamente rígido para E. ARANDA porque hacer uso de esta iniciativa no es comparable al ejercicio del derecho a sufragio y porque no se cohonestaría bien con la finalidad de este instrumento de participación que trata de implicar y comprometer a los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones legislativas; ver, *La nueva ley de iniciativa legislativa popular*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 2006, 200.

CE se añaden dos más: las mencionadas en los artículos 131 (planificación económica general para atender las necesidades colectivas) y 134.1 (competencia del Gobierno para elaborar los Presupuestos Generales del Estado y de las Cortes para examinarlos, enmendarlos y aprobarlos) de la CE. Y, por último, al requisito del número de firmas acreditadas –cuyo elevado número sólo beneficia a aquellos ciudadanos dotados de una cierta organización<sup>9</sup>- se añade la exigencia de presentar un escrito en el que se contenga el texto articulado de la propuesta, precedido de una exposición de motivos y la relación de miembros que integran la Comisión promotora, así como sus datos de identificación<sup>10</sup>.

Presentada la iniciativa por sus promotores ante la Mesa del Congreso, corresponde a este órgano interno realizar un primer control formal: de verificación del cumplimiento de los requisitos y decidir la admisión de la iniciativa si no concurren ninguna de las causas previstas para su rechazo en la propia ley<sup>11</sup>. Decisión que es susceptible de ser recurrida en amparo ante el Tribunal Constitucional. Cumplidos con estos trámites anteriores, se inicia el procedimiento de recogida de firmas –cuyos gastos debe resarcir el Estado hasta una cantidad máxima-, para lo cual se prevé un plazo de nueve meses (susceptible de ser prorrogado tres meses más si la Mesa del Congreso apreciara la existencia de una causa mayor). Si transcurre el plazo sin que sean presentadas las firmas acreditadas por la Junta Electoral Central que deben avalar la iniciativa, se entenderá que ésta ha caducado.

Obtenidas las firmas, la Mesa deberá ordenar la publicación de la proposición y su inclusión en el orden del día del Pleno del Congreso para su toma en consideración en un plazo máximo de seis meses. Hasta aquí el alcance de dicha participación ciudadana. El trámite de la toma en consideración, en el que no está contemplada la intervención de los promotores de la iniciativa, permite a la Cámara baja rechazar la

<sup>9</sup> De tal manera que, en la realidad, serían tales entidades, asociaciones o agrupaciones de ciudadanos los únicos con capacidad real para utilizarla. Así, P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, «Revista Española de Derecho Constitucional», 2000, 79 s..

<sup>10</sup> La reforma que introduce la ley orgánica 4/2006, de 26 de mayo a esta ley suprime la exigencia de los promotores de la iniciativa de detallar las razones que aconsejen su tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley.

<sup>11</sup> Éste es, según el Tribunal Constitucional, un control estrictamente de legalidad que “ha de traducirse en la admisión o inadmisión de la proposición” y que, en consecuencia, “opera, como todos los de su género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad” (FJ 3, ATC 428/21989, de 21 de julio).

tramitación de esta iniciativa por motivos estrictamente políticos o de oportunidad sin posibilidad de recurso alguno. Pero su aceptación por el Pleno del Congreso a tramitarlo tampoco confiere mayor virtualidad a este instrumento en la medida que no se acompaña de la posibilidad de participación alguna de los promotores de dicha iniciativa. En definitiva, la ley orgánica ni prescribe ni prevé la intervención de los promotores: ni en el trámite de toma en consideración, ni en un momento posterior. Simplemente se realiza una remisión a los reglamentos de las Cámaras a fin de determinar los pasos a seguir en su tramitación parlamentaria pudiendo “contemplar la participación de una persona designada por la Comisión promotora”. Sólo en el caso de que la iniciativa ya estuviera tramitándose y se disolvieran las Cámaras, se entiende que ésta no decaerá: las nuevas Cámaras deberán continuar con su tramitación.

A la vista de lo anterior se confirma cómo el legislador refuerza el carácter residual con la que se acoge esta iniciativa en el texto constitucional<sup>12</sup>. De esta manera, las previsiones contenidas en la ley orgánica 3/1984, más que facilitar la utilización de este mecanismo participativo, lo que hace es rodearla de una serie de condiciones que, si bien no impedían su ejercicio –provocando una flagrante lesión del contenido esencial del derecho proclamado en el artículo 23 de la CE al cual se vincula-, sí que han funcionado como auténticos desincentivos. Constatación que vuelve a plantear la cuestión de si la iniciativa legislativa popular no sea, en realidad, “una forma evolucionada del derecho de petición”. A este respecto, Paloma Biglino, en un trabajo publicado a mediados de los años ochenta –poco tiempo después de haberse aprobado la ley orgánica 3/1984- apuntaba cómo el limitado alcance de esta iniciativa legislativa popular permitía cuestionar su verdadera naturaleza de instrumento de democracia directa, asimilándolo más a un mecanismo propio de la democracia participativa. Sin embargo, la autora negaba expresamente su asimilación a una suerte de derecho de petición al entender –apoyándose en la literatura italiana sobre el tema- que mientras que la iniciativa legislativa popular, al constituir un acto de

<sup>12</sup> Como así también demuestra su práctica. Ver, en este sentido, el anexo II que acompaña el estudio de M.J. LARIOS, *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las compareencias legislativas* (monográfico: *Repensando el Estado democrático*), «Revista Catalana de Dret Públic», 37, 2008 (puede consultarse en [www.rcdp.cat](http://www.rcdp.cat)). En él se indican, por legislaturas, las iniciativas legislativas populares presentadas desde la entrada en vigor de la LO 4/1984, su temática y cómo han finalizado.

impulso obliga al Parlamento a pronunciarse sobre la misma –y así ocurre cuando una vez verificados por la Mesa el cumplimiento de los requisitos legales debe ser tomada en consideración por el Pleno del Congreso–, el derecho de petición de los ciudadanos no determina ningún efecto jurídico particular<sup>13</sup>.

Esta diferencia en la forma de proceder del órgano destinatario de la petición, justificada en aquel momento, ha desaparecido con el desarrollo normativo que introduce la ley orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición<sup>14</sup>. El legislador, en un intento de entroncar “de manera adecuada con las tendencias mayoritarias que proclaman una mayor participación de los ciudadanos, y de los grupos en que se integran, en la cosa pública” persigue “una mayor implicación” de la ciudadanía “en las estructuras institucionales sobre las que se asienta nuestro Estado social y democrático de derecho” –tal y como reza la Exposición de Motivos de la ley orgánica– obliga al destinatario de la petición, una vez admitida, no sólo a contestar y a notificar esta contestación a peticionario (art. 11.1) sino también, en caso de estimarla fundada, “a atenderla y a adoptar las medidas que estime oportunas a fin de lograr su plena efectividad, incluyendo en su caso, el impulso de los procedimientos necesarios para adoptar una disposición de carácter general” (art. 11.2). Teniendo en cuenta, además, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha acogido en la citada STC 108/2011 en relación con el derecho de petición, no podemos dejar de cuestionarnos de si, más que un derecho de democracia directa, la iniciativa legislativa popular no se ha convertido en un auténtico mecanismo de democracia participativa<sup>15</sup>, cuyo encuadramiento en el artículo 23 de la Constitución queda justificado únicamente, en la actualidad, por su expresa cobertura constitucional.

<sup>13</sup> PALOMA BIGLINO, *La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales*, «Revista de Estudios Políticos», 1985, 290 s.. Retoma este debate en idénticos términos M.A. FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, cit., 21 s..

<sup>14</sup> Sigue abogando por diferenciar el ejercicio del derecho de petición de la iniciativa legislativa popular J.J. MARCO MARCO, *La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo)*, «Revista General de Derecho Constitucional», 2009, 5 s..

<sup>15</sup> Para M.J. LARIOS sigue siendo un mecanismo de democracia directa al cual se confiere la eficacia propia de los instrumentos de democracia participativa; en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, 2003, 208.

### 1.1.2. *Ámbito autonómico*

Los Estatutos de Autonomía también acogen esta iniciativa legislativa popular en su articulado<sup>16</sup>, en concreto, entre las disposiciones referidas al procedimiento de elaboración de las leyes. Casi todos ellos, además, la contemplan en los límites previstos en la CE y en el desarrollo normativo estatal contenido en la LO 3/1984. La reforma de algunos de estos Estatutos de Autonomía introduce en este ámbito, como ya se ha señalado, la particularidad de concebir como un derecho de la ciudadanía la posibilidad de “promover y presentar iniciativas legislativas” el Parlamento de la Comunidad.

El primer desarrollo legal de estas previsiones de estatutarias, demorado hasta mediados de los ochenta, incorpora con un cierto mimetismo las previsiones básicas contenidas en la LO 3/1984: sólo los españoles mayores de edad, inscritos en el censo electoral, pueden presentarlas; el número de firmas, los plazos para recabarlas, así como las formalidades a cumplimentar eran equiparables por lo que cumplían una similar función de ‘obstaculizar’ más que de ‘facilitar’<sup>17</sup>; y, por último, las materias excluidas eran, como en la ley estatal, demasiado amplias dejando un margen residual a los temas que podían ser objeto de estas iniciativas legislativas populares<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> El Estatuto de Castilla y León, no obstante, no contempla la iniciativa legislativa popular –junto con la de los ayuntamientos- hasta finales de los años noventa, tras la reforma de esta norma institucional llevada a cabo por ley orgánica 4/1999, de 8 de enero.

<sup>17</sup> Los trabajos de F. CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, 1997, 43-64; M.A. FERNÁNDEZ FERRERO, *La iniciativa legislativa popular*, cit.; V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, Madrid, 2008, 373-408 y J.M<sup>a</sup> BILBAO UBILLOS, *La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas*, en F.J. MATÍA PORTILLA (Ed.), *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, 2011, 380-388, dan información acerca de cual ha sido la experiencia en los parlamentos de las Comunidades Autónomas indicando tanto el número de iniciativas presentadas, el objeto de su regulación y la tramitación de las mismas. De forma más breve *vid.* también E. VÍRGALA, *Popular legislative initiative in the Autonomous Communities*, «Perspectives on Federalism», 4, 2012, E-76.

<sup>18</sup> Este paralelismo de la legislación autonómica respecto de la estatal ha sido muy criticado por la doctrina. En especial, para PALOMA BIGLINO, las restricciones con las que el legislador autonómico ha regulado la iniciativa legislativa popular parece contradecir uno de los objetivos básicos que persigue la descentralización territorial de poder político como es el de conseguir un mayor grado de democracia, fortaleciendo los mecanismos de participación de los ciudadanos en los órganos de poder. De esta manera, para la autora, los legisladores de las Comunidades Autónomas incorporando la desconfianza de los partidos políticos hacia cualquier mecanismo susceptible de mermar su papel hegemónico en el proceso de adopción de decisiones, han perdido la oportunidad de introducir en el ordenamiento autonómico elementos que dinamicen el funcionamiento de las Comunidades Autónomas “propiando

En el contexto descrito, merece una especial atención el caso de Cataluña por dos diferentes motivos. El primero, es que la ley 1/2006 de 16 de febrero, reguladora de la iniciativa legislativa – que desarrolla las nuevas previsiones estatutarias antes, incluso, de que éstas fueran definitivamente aprobadas –, amplía las condiciones subjetivas reconociendo la posibilidad de presentarlas no sólo a las “personas que tengan la condición política de catalanes, de acuerdo con las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña, y no estén privadas de sus derechos políticos”, también a todas aquellas personas que, no estando privadas de los derechos políticos, “sean mayores de dieciséis años, estén debidamente inscritas como domiciliadas en el padrón de algún municipio de Cataluña y cumplan uno de los siguientes requisitos: a) tener la nacionalidad española; b) ser ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea salvo el Estado español o ciudadanos de Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza; c) residir legalmente en España, de acuerdo con la normativa en materia de extranjería”<sup>19</sup>. Y segundo, porque se contempla en el Estatuto de Autonomía, aprobado en el año 2006, la posibilidad de referir esta

una mayor proximidad entre gobernantes y gobernados”. *Vid. La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales*, cit., 292 y 300-307.

<sup>19</sup> Esta ampliación del ámbito subjetivo de la iniciativa legislativa popular tendría serios problemas de inconstitucionalidad en la medida que contraviene el sentido de ciudadanía en sentido estricto y, sobre todo, por la vinculación, confirmada por la jurisprudencia constitucional en las sentencias citadas al inicio de este apartado del trabajo, de este mecanismo con el derecho fundamental de participación política del artículo 23 de la CE. *Vid.*, E. EXPÓSITO, J. M<sup>a</sup> CASTELLÁ ANDREU, *Los derechos políticos y ante la administración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, en M.A. APARICIO (Ed.) y J. M<sup>a</sup> CASTELLÁ ANDREU y E. EXPÓSITO (Coords.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcelona, 2008, 71 s. En contra y, por tanto, a favor de su constitucionalidad, se pronuncia M.J. LARIOS. Esta autora que ya defendía (en *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., 242-246) que la regulación de la iniciativa legislativa popular constituye una competencia intrínseca al principio de autonomía en relación con la definición de sus instituciones autogobierno, lo que provoca que el respeto a la ley orgánica estatal que la regula sólo debe condicionar al legislador autonómico a la hora de regular los límites materiales, aunque adaptados a las circunstancias del ordenamiento autonómico, y los procedimentales, como la toma en consideración, así como la protección jurisdiccional a través del recurso de amparo; vuelve a retomarla para justificar la adecuación a la Constitución y el Estatuto de Autonomía las previsiones de la ley catalana (en *Participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo: la nueva regulación de la iniciativa legislativa popular y las comparencias legislativas*, cit., 187-189). En idéntico sentido, refiriéndose a todos los legisladores autonómicos, se pronuncia X. MURO I BAS, *Algunas cuestiones en torno a la iniciativa legislativa popular*, en «Anuario de Derecho Parlamentario», 2007, 363 y 367. Autor que también defiende la constitucionalidad de la previsión contenida en la ley catalana (págs. 371-375). Igualmente V. CUESTA LÓPEZ, *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*, cit., 314 s..

iniciativa a la propuesta de reforma estatutaria “de aquellos títulos que no afecten las relaciones con el Estado”, limitándose, en este supuesto, sólo a los ciudadanos de Cataluña con derecho de sufragio (art. 222 del EA de Cataluña). Esta facultad está vetada en la Constitución para los supuestos de reforma constitucional –cualquiera que sea la parte constitucional que se afecte- (art. 166 de la CE) y no se contempla o se excluye en el resto de Estatutos de Autonomía o normas reguladoras de la iniciativa en otras Comunidades Autónomas.

No obstante, si dejamos a un lado las reseñadas diferenciaciones de la ley catalana, la legislación autonómica reguladora de la iniciativa legislativa popular, incorpora algunas especialidades respecto de la estatal en tres distintos ámbitos:

1º) la documentación que debe presentarse ante la Mesa del parlamento correspondiente;

2º) la posibilidad de intervención de los ciudadanos que proponen la iniciativa legislativa popular en el trámite de la toma en consideración;

3º) la facultad de retirada del texto de la iniciativa.

Respecto del primero (1ª) de los contextos indicados, debe destacarse que todas las leyes autonómicas exigen a los promotores de la iniciativa que junto con el texto articulado y su correspondiente Exposición de Motivos, deba acompañarse de un documento en el que se expongan las razones que aconsejen la tramitación y aprobación de la iniciativa<sup>20</sup>.

En relación con el 2ª debe señalarse que salvo en la normativa de Aragón, Canarias, Galicia y Baleares, no se prevé la intervención de uno de los miembros de la Comisión Promotora (o firmante de la iniciativa legislativa en el caso de Galicia) en el debate de toma en consideración: la participación de los miembros de la Comisión promotora se ‘materializa’ a través de la obligada lectura de la documentación anterior al inicio del debate de la toma en consideración. En Andalucía, la reforma que se realiza en el año 2011 en la ley andaluza remite a los Reglamentos parlamentarios la posibilidad de contemplar esta intervención –como en el caso estatal a partir de la reforma del 2006-, por una parte, y la de realizar el seguimiento de los debates sobre la ley, por la otra. Por lo que se refiere a la intervención de los promotores en el trámite de la toma en consideración se ha introducido recientemente al texto del Reglamento de la Cámara andaluza (art. 125), tras su revisión de 11 de octubre de 2012.

<sup>20</sup> Esta exigencia fue, como ya se ha señalado, suprimida de la ley orgánica estatal en la reforma del 2006.

En este apartado, el caso catalán merece, nuevamente, una especial atención ya que el nuevo Reglamento del *Parlament* de Cataluña (aprobado en 2005) ha suprimido el trámite de la toma en consideración al que estaban sometidas las proposiciones de ley, también las de iniciativa popular, convirtiéndolas en auténticas iniciativas legislativas y descartando su carácter de meras propuestas de iniciativa<sup>21</sup>. En su lugar, el artículo 105 del Reglamento dispone que, una vez admitidas a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, se sometan a un debate a la totalidad en el Pleno “sobre la valoración general del texto, su oportunidad, los principios y los criterios que informan la propuesta y, si han sido presentadas, sobre las enmiendas a la totalidad” y es, en este debate, en el que se contempla la intervención de un miembro de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular para presentar la propuesta ante el Pleno.

Y, finalmente por lo que se refiere a la facultad de retirar la iniciativa presentada (3º) sólo la ley aragonesa prevé, expresamente, que la Comisión promotora de la iniciativa legislativa popular pueda solicitar su retirada “si entendiera que alguna de las enmiendas aprobadas desvirtuase el objetivo de la propuesta”. En Cataluña, el Reglamento del *Parlament* contempla, en su artículo 116, la posibilidad de retirada de todas las iniciativas legislativas –proyectos y proposiciones de ley, también las que provengan de la ciudadanía- “mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, antes de iniciar las votaciones en el Pleno o en la comisión, si ésta actúa en sede legislativa plena”.

## 1.2. *En el procedimiento legislativo: comparecencias y audiencias ciudadanas*

### 1.2.1. *La intervención de los promotores o firmantes de una iniciativa legislativa popular en su posterior tramitación*

Son muy escasas las leyes de ámbito autonómico que amparan la intervención de los promotores o firmantes de una iniciativa legislativa popular en las fases de discusión de esta proposición.

<sup>21</sup> Así J. VINTRÓ CASTELLIS, *Un punto de partida: el marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España*, en E. PAJARES MONTOLÍO, (Coord.), *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Madrid, 2011, 19.

La ley catalana de 2006 contempla la *audiencia* de los representantes de la Comisión promotora antes de la apertura del trámite de enmiendas al articulado, “en los términos establecidos en el Reglamento del Parlamento para las comparecencias de las organizaciones y grupos sociales”. Igualmente esta la comisión promotora podrá hacer llegar a la Mesa propuestas o quejas relativas a la tramitación y la Mesa, oída la Junta de Portavoces, deberá responder en plazo de 15 días (14. 2 y 3 de la citada ley).

La ley andaluza, con una cierta cautela, incorpora tras su reforma de 2011 en su articulado una Disposición Final 1ª en la que se contiene un mandato a fin de que el Reglamento del Parlamento de Andalucía determine el procedimiento para “articular la participación de las personas promotoras de la iniciativa legislativa popular en la presentación y defensa del pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates [...] para que resulte equivalente a la de los diputados en las proposiciones de ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria”. Este mandato ha sido actuado recientemente por la propia Cámara que, en fecha de 11 de octubre de 2012, ha aprobado una nueva reforma en su Norma de organización y funcionamiento a los efectos de introducir en ella un nuevo apartado al artículo 125 del Reglamento del Parlamento andaluz en el que no sólo se prevé la intervención de los promotores de la iniciativa en el trámite de toma en consideración, sino que además, prescribe que una vez superada esta fase “y acordado su envío a la comisión competente, dicho representante podrá estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir tanto a las reuniones de Comisión donde se debata el dictamen de la proposición como al debate final en el Pleno, teniendo derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que estos”.

Y, finalmente, la reforma que se lleva a cabo en el verano del pasado año (por ley 3/2012, de 5 de julio) a la ley de Castilla y León incorpora una facultad cuyo ejercicio parece dejar en manos de la propia Comisión promotora al prever la posibilidad de iniciar el debate de la toma en consideración de la iniciativa ciudadana con su presentación por parte de un miembro de la Comisión Promotora designado por ésta o con la lectura de la memoria que debe acompañar dicha proposición “si no se hiciera uso de esta facultad” (art. 21 de la ley castellana-leonesa).

### 1.2.2. *Comparecencias y Audiencias de ciudadanos*

Los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RC, en adelante) y del Senado (RS) no contemplan la intervención ciudadana en el procedimiento legislativo. Sin embargo, ambas normas contienen una genérica previsión por la que se posibilita presencia de personas distintas de autoridades o funcionarios públicos en las Comisiones que, con carácter permanente, se constituyen en cada una de las Cámaras para toda la Legislatura. Así, el artículo 44.4 del RC dispone como una facultad de las Comisiones la de recabar, a través de sus presidentes, la comparecencia “de personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión”. Y el artículo 67 del RS, también referido al funcionamiento de las Comisiones, dispone que éstas “podrán solicitar al presencia de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia”.

La ausencia de especificación de los ámbitos a los que puede referirse estas comparecencias, ha llevado a admitirlas en todos aquellos relativos al ejercicio de funciones encomendadas a las Cámaras en las que deban intervenir estas Comisiones: en especial, en el desempeño de las funciones de control parlamentario y legislativa. En esta última, sin embargo, la comparecencia de ciudadanos va a quedar contemplada desde una perspectiva absolutamente residual.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha abordado el significado y alcance de las comparecencias previstas en el artículo 44 del RCD desde la perspectiva del ejercicio de las funciones del control, esto es, cuando tales comparecencias de ‘particulares’ son un instrumento para recabar información a los parlamentarios a fin de poder desempeñar la función de control parlamentario que la Constitución asigna a las Cámaras (art. 66). No obstante, de sus pronunciamientos pueden extraerse algunos rasgos generales predicables a este tipo de comparecencias, también, cuando van referidas al ejercicio de la función legislativa. De entrada, a pesar de que el citado precepto del RC aluda a una facultad de las Comisiones, en realidad, en virtud de las prácticas parlamentarias “son los grupos parlamentarios a través de su portavoz, quienes formulan a la Mesa las propuestas de comparecencia” (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5). Cuando el apartado cuarto del artículo 44 del RCD contempla la comparecencia de personas que no tienen la condición de autoridad o funcionario público, el TC entiende que éstas deben ser personas capacitadas “por razón de su competencia en la materia”. Esta

exigencia cumple, además, con la finalidad básica para la que, según el propio Tribunal, está prevista este tipo de comparecencias: la de “de informar o asesorar a la Comisión” (STC 177/2002, FJ 7; 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 6 y 89 y 90/2005, de 18 de abril, FJ 4 en ambas sentencias). Propósito que viene implícitamente exigido por la práctica de solicitarlas durante “un procedimiento parlamentario en curso” (STC 177/2002, FJ 8).

Así pues, la proyección literal de esta doctrina a las comparecencias que puedan solicitarse cuando esté en curso un procedimiento legislativo nos aboca a las denominadas *comparecencias de expertos* que lejos de poder concebirse como un instrumento de participación, tiene como finalidad otra muy distinta: la del asesoramiento técnico. El Parlamento, a diferencia del Gobierno, no cuenta con órganos de carácter consultivo, por lo que esta función la cumplen las comparecencias de expertos: qué duda cabe son, igualmente, ciudadanos, pero su presencia en sede parlamentaria se debe única y exclusivamente a su experiencia profesional o conocimientos científicos o técnicos sobre el contenido material de la ley en tramitación.

Una interpretación ‘extensiva’ de estas normas, especialmente la del RCD, ha permitido una intervención de ciudadanos –generalmente, a través de asociaciones u organizaciones representativas y defensoras de sus intereses- que, sin tener esta cualificación técnica sí que se les presupone ‘competencia en la materia’, sirve al propósito de informar y asesorar a la Comisión no tanto sobre los aspectos técnicos de la regulación de la materia, cuanto de los intereses, necesidades o problemas de los ciudadanos que pueden venir contemplados por la propuesta legislativa que se tramita. Sólo en este último caso podemos hablar de una verdadera participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes a través de la cual el legislador tenga un conocimiento directo de las demandas ciudadanas.

Ciertamente, el objetivo de informar y asesorar a los parlamentarios está presente en ambos supuestos, sólo que con diferente intensidad y referidas a dos perspectivas diversas. Mientras que el informe de los expertos va a servir principalmente para justificar la ley y su contenido regulador, pudiendo, además, mejorar su texto; la opinión de los ciudadanos que, como regla general, se va a mediatizar a través de las organizaciones en las que se integra, va a tratar de aproximar el contenido de la ley a las necesidades y problemas reales de sus destinatarios. No cabe duda que, en este último supuesto, también se

ofrece a las Cámaras una información ‘privilegiada’ o ‘interesada’<sup>22</sup> sobre la materia objeto de regulación de los sectores sociales afectados, en el contexto de un Estado social en el que el legislador debe hacer frente a problemas y necesidades de una sociedad cada vez más compleja<sup>23</sup>. De esta manera, si bien la comparecencia de expertos puede venir requerida desde la perspectiva de la técnica legislativa, la de los ciudadanos lo hace, además, desde la eficacia de la decisión legislativa<sup>24</sup>.

Nuevamente, en este contexto, son las Comunidades Autónomas las que han dotado de un régimen normativo propio a las comparecencias de ciudadanos en el procedimiento legislativo, previéndolas expresamente y dotándolas de un tratamiento desvinculado y autónomo con respecto a las intervenciones de expertos que también contemplan en términos muy similares, sino idénticos, a como lo hacen los Reglamentos de las Cámaras estatales.

Por el momento, esta participación ciudadana en sede parlamentaria –en concreto, en las comisiones–, distinta de las comparecencias de expertos, se contempla, con algunas diferencias de tratamiento y de ámbitos a los que va referida, en los Reglamentos parlamentarios de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de Asturias, Canarias, Cataluña, Andalucía, País Vasco y Extremadura. De esta manera, mientras que los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias de 1997, el del Parlamento canario de 1999 y del Parlamento vasco de 2008, admiten estas comparecencias como instrumento de asesoramiento e información en el desempeño de cualquiera de sus funciones (y por tanto, la legislativa queda implícita);

<sup>22</sup> Según E. AJA y M.J. LARIOS, *Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración de las leyes*, «Anuario de Derecho Parlamentario», 1998, 97 s.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 99. Igualmente J. CANO BUESO, *Insuficiencias del procedimiento legislativo en el Estado social*, M.A. GARCÍA HERRERA (Dir.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, Bilbao, 1997, 647 y ss.

<sup>24</sup> Para M. MARCO ABATO, este propósito, también viene encuadrado en la técnica legislativa. Alude el autor a la factibilidad de las normas para referirse al perfeccionamiento de los textos legislativos con el objeto de facilitar su aceptación por los ciudadanos y garantizar la futura efectividad de sus mandatos normativos. *Vid. Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ley*, «Anuario de Derecho Parlamentario», 1998, 217 s. Sobre el tema también G. MAESTRO BUELGA, *Negociación y participación en el proceso legislativo*, «Revista de Derecho Político», 32, 1991, 95. Un estudio de esta exigencia desde la perspectiva de la técnica legislativa lo realiza M.J. MONTORO CHINER, *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: presupuestos de calidad de las normas*, Madrid, 1989.

los reglamentos parlamentarios de Cataluña, Andalucía y Extremadura las ubican expresamente como uno de los trámites posibles que se integran en el procedimiento legislativo.

Tanto el Reglamento de la Junta General asturiana (art. 67.1) como el del Parlamento vasco (art. 53.1) y el canario (art. 53 *ter*), junto con la comparecencia de expertos se refieren también a la de “interesados de los asuntos que se estén tratando en la Cámara”, especificando que a los efectos de esta disposición “se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados” (Asturias) o a la de personas “representativas de sectores y grupos sociales interesados en el asunto de que se trate” (País Vasco).

Por lo que respecta a las Comunidades de Cataluña, Andalucía y Extremadura, a la regulación de las comparecencias de expertos –que en el caso de Cataluña se amplía a “personalidades relevantes por su significación institucional, política, social, científico o cultural” que pueden ser invitadas a intervenir en el Pleno (art. 178 del Reglamento del *Parlament*) – se añade, como se ha señalado, la previsión de estas comparecencias ciudadanas como uno de los actos que integran el procedimiento legislativo. Sólo el Reglamento andaluz (de 2007) contempla por separado las comparecencias informativas en relación con los proyectos de ley (art. 112) y con las proposiciones de ley (art. 124), mientras que el del *Parlament* de Cataluña (de 2005) y el de Extremadura (de 2008) lo hacen de forma conjunta (art. 106 y 165, respectivamente). En estas Comunidades, se solicitaran por los Diputados o Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, una vez celebrado el debate a la totalidad sobre estas iniciativas – que, en el caso de las proposiciones de ley se identifica con el de su toma en consideración por parte de la Cámara –. Sólo cuando se hayan realizado en la Comisión correspondiente es cuando se abre el plazo para presentar enmiendas al articulado. Y, también en estos Reglamentos parlamentarios van, necesariamente, referidas a agentes y grupos sociales, además de organizaciones que pudieran estar “interesados en la regulación” de que se trate. Solo en el caso andaluz y extremeño esta exigencia viene completada con una ulterior y es que las personas comparecientes deben ser, en todo caso, “representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley” y sólo con carácter excepcional se admitirán las solicitudes de comparecencias de “personas a título individual”.

Al margen de estas consultas a través de las comparecencias, el Reglamento del *Parlament* de Cataluña contiene una previsión ulterior que viene a consolidar y reforzar la participación ciudadana, “especialmente en el procedimiento legislativo”. El artículo 179 del citado Reglamento prevé, al margen de las citadas comparecencias de las “organizaciones y grupos sociales interesados” a los que se refiere el artículo 106.1, la audiencia de “entidades y asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo”, así como la petición de informes a las mismas “mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas”.

A la vista de este panorama normativo, no parece muy acertado referirnos a la existencia de audiencias ciudadanas en el procedimiento legislativo. La previsión que realiza el Reglamento del Parlamento de Cataluña es, por el momento, aislada en nuestro ordenamiento parlamentario. Habrá que esperar una respuesta más enérgica por parte del legislador, incluso de las propias cámaras parlamentarias, que no sólo deberá incorporarlas al procedimiento legislativo como un trámite habitual, sino que además, deberá determinar en qué condiciones se realizarán, identificando el momento procesal oportuno, el órgano en la que deben realizarse (siendo el Pleno el órgano más adecuado) y regulando la posibilidad de convocarlas a iniciativa de estas mismas organizaciones<sup>25</sup>.

### *1.3. La participación del ciudadano en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno*

En un sistema de gobierno parlamentario, la conversión de la democracia representativa en democracia de partidos, incide directamente en la centralidad del Parlamento y en el desarrollo de sus funciones. Concretamente, por lo que se refiere al ejercicio de la potestad legislativa de los datos que constan en la propia institución, se comprueba como está absolutamente condicionada a la iniciativa gubernamental, poniéndose de manifiesto cómo la mayor parte de esta actividad está referida a la tramitación de las iniciativas gubernamentales<sup>26</sup>. Por esta razón, al margen de la iniciativa ciudadana

<sup>25</sup> Aspectos que junto con otros son objeto de un pormenorizado examen por M.J. LARIOS, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, cit., 286 y ss.

<sup>26</sup> Así, desde el inicio de la andadura democrática del Parlamento estatal hasta abril de 2012, de las 4.196 iniciativas legislativas casi un 43% son proyectos de ley presentados por

en el ejercicio de la función legislativa de los parlamentos o de su eventual participación en el proceso legislativo, es importante detenerse en las posibilidades de intervención que ofrece el ordenamiento en relación con la facultad de iniciativa legislativa de los Gobiernos, concretamente en la elaboración de los anteproyectos de ley<sup>27</sup>.

No estamos ante una cuestión que tenga una regulación constitucional, ni expresa ni implícita. Silencio que contrasta abiertamente con la exigencia de participación ciudadana en el proceso de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general, esto es, en el proceso de elaboración de reglamentos contenida en el artículo 105.a de la CE<sup>28</sup>. Tampoco puede afirmarse que ésta haya sido una cuestión que haya suscitado especial interés en el legislador, más preocupado por desarrollar esta garantía del ciudadano en el ejercicio de la potestad normativa de la Administración. Sólo en la última década se advierte en la legislación un cambio de perspectiva, al ir incorporándose instrumentos que permiten conocer al ejecutivo la opinión ciudadana en relación con sus propuestas de iniciativa legislativa. Y nuevamente, en este análisis normativo, debe diferenciarse el ordenamiento estatal de algunos ordenamientos autonómicos.

En el primero de ellos, no existe previsión expresa en la ley 50/1997, de 27 de noviembre, reguladora del Gobierno. No obstante, el artículo 22.3 de la ley 50/1997 contempla en relación con los anteproyectos de ley que “El titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos”. Esta previsión ha provocado que, en algunos supuestos, se haya

el Gobierno (1795) y el resto (2401) correspondían a iniciativas del resto de sujetos contemplados en el artículo 87 de la Constitución (de las Cámaras parlamentarias, de las Comunidades Autónomas y de iniciativa legislativa popular). De las más de cuatro mil iniciativas, las Cortes han aprobado como ley 1.681 (40%): de ellas 1.461 son proyectos presentados por el Gobierno (lo que representa un 87% de la actividad legislativa).

<sup>27</sup> Para G. MAESTRO BUELGA éste sería el lugar privilegiado del proceso legislativo para la participación de los sectores interesados y afectados por la norma. *Vid., Negociación y participación en el proceso legislativo*, cit., 96 y 108-112.

<sup>28</sup> Si bien han sido numerosos los autores que han analizado el alcance de esta norma en el ejercicio de la función normativa del ejecutivo, de todos ellos debe resaltarse el análisis que desde la perspectiva constitucional realiza J.M<sup>o</sup> CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Barcelona, 2001, 382 y ss.

‘consultado’ a los ciudadanos el contenido de estas iniciativas, bien de forma indirecta –a través de órganos representativos de diversos intereses (Consejo Económico y Social u otros previstos en normativas sectoriales<sup>29</sup>) o bien directamente a través de un trámite de audiencia pública, como es el concreto supuesto del Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, presentado a las Cortes el pasado mes de septiembre de 2012<sup>30</sup>. Precisamente, en él se dispone, con carácter preceptivo, que los Ministerios a quienes corresponda, por razón de la materia, la iniciativa de elaborar anteproyectos de ley y los proyectos de Reales Decretos Legislativos, deben publicarlos –sin que se derive, no obstante, de dicha previsión un eventual trámite de audiencia pública- “cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes”. Si la solicitud de estos dictámenes, por el contenido de dichas propuestas gubernamentales, no fuera exigida por la normativa vigente, la obligación de su publicación se difiere al “momento de su aprobación” (art. 6.b del referido proyecto de ley).

La actitud del legislador autonómico es diversa. Sólo algunas Comunidades Autónomas han incluido, en los trámites exigidos por sus respectivas normas reguladoras del Gobierno y/o Administración para la elaboración de los anteproyectos de ley, la posibilidad de consultar a los ciudadanos. Y lo han hecho desde muy distintas ópticas y con desigual intensidad.

En Cantabria, la ley 6/2002, de 10 de diciembre, del Régimen Jurídico de Gobierno y Administración, si bien no se exige esta consulta expresamente en la elaboración de las iniciativas legislativas del Gobierno cántabro, se incorpora, tras su reforma en el año 2010, en su articulado una serie de “Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas”, entre los cuales se contempla que “A fin de garantizar la transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente y consultados con los agentes implicados” (art. 117 *bis*, apartado 7º). En un sentido muy

<sup>29</sup> Vid. V. GARRIDO MAYOL, *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Valencia, 2010, 71-77. Mas detallado es el elenco de órganos representativos de intereses específicos previstos en la normativa estatal que realiza A.L. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, «Anuario de Derecho Parlamentario», 23, 2010, 264-265.

<sup>30</sup> Publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), Congreso de los Diputados, Serie A (Proyectos de ley), núm. 19-1, de 7 de septiembre de 2012 (texto íntegro que puede ser consultado en [www.congreso.es](http://www.congreso.es)).

similar, el artículo 117 *ter*, relativo a la iniciativa para garantizar la mejora regulatoria, dispone que a fin de contribuir al objetivo de valorar el impacto de la nueva regulación, la Administración de esta Comunidad Autónoma: “Prestará la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la normas” (apartado b).

La normativa de Castilla y León, La Rioja y Cataluña no contempla directamente la posibilidad de intervención de los ciudadanos en la elaboración de los anteproyectos de ley. Sin embargo, se prevé que cuando se activen estos instrumentos participativos deberá indicarse en la memoria que está obligada a adjuntar la Consejería proponente al texto del anteproyecto y su exposición de motivos cuando lo remita al Consejo de Gobierno de la Comunidad (art. 75.3.e de la ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León<sup>31</sup>; art. 45.2 de la ley 8/2003, de 28 de octubre, reguladora del Gobierno de La Rioja e Incompatibilidades de sus miembros<sup>32</sup> y art. 36 de la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia y Gobierno de la Generalitat).

Sólo las Comunidades de Andalucía (art. 43 de la ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno) y Asturias (art. 33 de la ley 2/1995, de 13 de marzo, Régimen Jurídico de la Administración), y en cierta manera también Murcia (art. 46 de la ley 6/2004, de 28 de diciembre, Ley del Presidente y del Consejo de Gobierno), regulan expresamente la participación de los ciudadanos en la elaboración de las iniciativas legislativas de sus gobiernos. Esta participación se articula a través de la audiencia bien a ciudadanos directamente y a entidades u organizaciones (Andalucía), bien sólo a estas últimas (Asturias). En todo caso, se exige que estas asociaciones o entidades sean reconocidas por la ley (Andalucía y Asturias), ostenten una representación de

<sup>31</sup> Concretamente el precepto citado prevé que en la memoria que debe acompañar el anteproyecto se incluirán: “Expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas”.

<sup>32</sup> La disposición riojana dispone la obligación, del titular de la Consejería que inicie el procedimiento de elaboración de un proyecto de ley de remitirlo al Consejo de Gobierno junto con una Exposición de Motivos acompañándolo de “una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto”.

intereses de carácter general o que pudieran venir afectados por la futura regulación (Asturias) y que sus fines guarden relación directa con el objeto de la disposición (Andalucía). La ley de Gobierno andaluza, además, solo la contempla cuando el anteproyecto “afecte derechos e intereses legítimos de la ciudadanía”. En ninguna de estas normativas la participación tiene carácter preceptivo: corresponderá decidirla al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (Murcia) o a la Consejería que inicia la elaboración del anteproyecto con expresa motivación de esta decisión (Andalucía y Asturias). Ahora bien, a pesar de concebirse como una facultad del ejecutivo, en términos jurídicos, la normativa parte de su conveniencia en la medida que prevé esta omisión del trámite de audiencia cuando lo exijan graves razones de interés público que deberán en todo caso explicitarse en la memoria correspondiente o acreditarse debidamente.

En el grupo de Comunidades cuya normativa exige la participación ciudadana en el proceso de elaboración de anteproyectos puede citarse a las Illes Balears que, a diferencia de las anteriores, sólo la contempla, en un determinado ámbito. Así la reciente ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de las Illes Balears dispone, en su artículo 6, relativo a la Participación ciudadana, que “1. Con el fin de promover y garantizar la participación ciudadana, la Administración: f) Promoverá la confección de unos presupuestos participativos, es decir, la posibilidad de que la ciudadanía opine sobre el orden de prioridades en el capítulo de inversiones mediante mecanismos de democracia directa estructurados debidamente u otros procesos o instrumentos participativos. En este sentido y como mínimo, se dará publicidad vía electrónica del anteproyecto de inversiones del presupuesto, para que la ciudadanía pueda hacer efectiva esta participación directa en un plazo concreto”.

Por último, merece, a mi juicio, una atención específica, por distintos motivos, las previsiones contenidas en la normativa de Valencia y Cataluña.

La particularidad de la normativa catalana, que –como se ha señalado– comparte con la de las Comunidades de Castilla y León y La Rioja, la exigencia de hacer constar en la memoria del anteproyecto las consultas realizadas a la ciudadanía, radica en la eficacia que se otorga a tal indicación y, por ende, la que se atribuye a la consulta realizada. En efecto, el artículo 36 de la ley 13/2008, de 5 de noviembre, de

Presidencia y Gobierno de la Generalitat<sup>33</sup>, contempla que en la memoria que haga constar las consultas realizadas a la ciudadanía se expliciten “las alegaciones presentadas, las razones que han llevado a su estimación o desestimación y la incidencia de las consultas y las alegaciones en la redacción final del anteproyecto de ley” (art. 36.3.c de la ley catalana).

En Valencia, ha sido la ley 11/2008, de 11 de julio, de participación ciudadana, la que la exige al disponer en su artículo 12 que “Los ciudadanos y las ciudadanas podrán participar en la elaboración de los Anteproyectos de Ley [...] que les afecten, conforme a los instrumentos y mecanismos de participación regulados en el capítulo III del título II de esta Ley”. Esta participación que tiene la finalidad de “conocer la opinión de los ciudadanos directamente afectados, respecto de dicha iniciativa” debe realizarse a través del trámite de la audiencia ciudadana, tal y como dispone el artículo 18 de la citada ley valenciana. La ley prevé, además, que el “resultado de este proceso de ciudadana [...] se plasmará en un Informe de Participación Ciudadana, en el que se deberá indicar: a) Los mecanismos de participación que han sido utilizados; b) El resultado del proceso participativo; y c) La evaluación del órgano proponente del anteproyecto o programa del resultado de la participación ciudadana, especificando las sugerencias e iniciativas que, como consecuencia de este proceso, se han incorporado al texto” (art. 18.4)<sup>34</sup>. El interés que suscita esta norma no se centra tanto en posibilitar la participación del

<sup>33</sup> Redacción que introduce la Disposición Final 3ª de la ley 26/2010, de 3 de agosto, de procedimiento administrativo de Cataluña.

<sup>34</sup> El procedimiento a seguir para la realización de estas audiencias ciudadanas es regulado por los artículos 24 y 25 del Decreto 76/2009, de 5 de junio, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y ejecución de la ley 11/2008, en virtud de los cuales se exige que el acuerdo de someter a audiencia ciudadana un anteproyecto de ley, así como el plazo, y la forma en que se producirá la audiencia, debe ser adoptado en Consejo de Gobierno (art. 24). Esta resolución de inicio del trámite de audiencia ciudadana “se publicará en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* para que en el plazo de quince días las ciudadanas y los ciudadanos, así como las Entidades Ciudadanas, inscritos en el Registro de Participación Ciudadana y que de su inscripción resulte su interés en el ámbito sectorial de la Norma, puedan formular las alegaciones que tengan por conveniente” (art. 25.1). Esta regulación procedimental viene complementada con la previsión, contenida en el artículo 21 del citado Decreto en que se establece la obligación de la Consejería (departamento gubernamental) que haya coordinado el instrumento de participación ciudadana de elaborar un informe de evaluación que, cuando se refiera a la audiencia ciudadana sobre anteproyectos de leyes “deberá especificar las sugerencias e iniciativas que, como consecuencia de este proceso, se hayan incorporado, y se realizará una valoración de conjunto de las propuestas que no vayan a ser incorporadas al texto. El informe de evaluación quedará incorporado al expediente. Si en el momento de emitir el informe aún no se ha tomado una decisión final sobre las propuestas, podrá demorarse la emisión del mismo sin perjuicio del cumplimiento de esta obligación”. (art. 21.3 del citado Decreto).

ciudadano en la elaboración de los anteproyectos de ley gubernamentales en esta Comunidad así como tampoco en la eficacia que estas audiencias puedan tener en el texto definitivo del anteproyecto, sino, más bien en la restricción que introduce en su previsión legal: esta audiencia se exceptúa en “los Anteproyectos de Ley que recaigan sobre materias excluidas por la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular”. Sorprende, y no deja de ser un aspecto criticable<sup>35</sup> por contradictorio con la finalidad que pretende, que sea precisamente una ley de fomento de la participación la que pueda extender las ya de por sí amplias limitaciones con las que el ordenamiento constitucional rodea el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. A mi juicio, no tiene ningún sentido restringir la participación ciudadana en algunas iniciativas legislativas gubernamentales cuando estas no vienen limitadas materialmente por la Constitución y, sobre todo, porque es el propio Gobierno, en última instancia, el que fija el contenido de su iniciativa sin que la inclusión en ella del resultado del proceso participativo sea ni preceptiva ni necesaria.

Al margen de esta última consideración, resulta evidente el salto cualitativo que introduce la normativa catalana y valenciana, con respecto al resto de leyes autonómicas que prevén esta participación, al exigir no sólo que se dé cuenta de las alegaciones realizadas por los ciudadanos al texto del anteproyecto, sino, sobre todo, que sean explicitadas cuáles son las que se han incorporado a la redacción definitiva del mismo. Se dota, de esta manera, de un sentido pleno a la participación ciudadana: al dotar de una cierta eficacia al resultado del proceso participativo, no solo va a cumplir una función de mera transmisión de información centrada en la opinión de la ciudadanía respecto a una determinada regulación, sino que también, va a servir para reconocer a la Comunidad de un cierto poder de decisión respecto del contenido de la regulación, permitiendo que se acomode a las concretas necesidades o aspiraciones de sus potenciales destinatarios<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Para A.L. MARTÍNEZ PUJALTE esta restricción carece de sentido “pues la participación en el procedimiento legislativo no va ni tiene por qué ir asociada a la titularidad de la facultad de iniciativa”, en *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, cit., 263-264.

<sup>36</sup> M. MEDINA diferencia entre una participación ‘pragmática’ y una participación política. En la primera, la participación constituye un instrumento para la consecución de un ulterior fin: aumentar la eficacia y eficiencia de la decisión pública; por lo que se satisface con una mera consulta que permitirá a los órganos decisores conocer la opinión de los ciudadanos, siendo irrelevante la incorporación de la misma al contenido de la decisión. En cambio, desde una perspectiva más política, la participación reclama la intervención efectiva de la Comunidad en el proceso de adopción de decisiones colectivas atribuyéndole poder de

Ahora bien, a mi juicio, la bondad de las mismas no esconde los problemas que pueden generarse en sede parlamentaria. Cuando el Gobierno presenta ante el Parlamento iniciativa legislativa acompañándola de una memoria en la que se indica expresamente que como consecuencia de la celebración de un procedimiento de audiencia pública se ha dado una determinada redacción a uno o varios preceptos del texto articulado del proyecto de ley: ¿se condiciona el posterior debate parlamentario en relación con estas disposiciones?, ¿debe prevalecer la voluntad ciudadana que ha condicionado una determinada redacción de estas disposiciones frente a la de sus representantes? Es evidente que en términos jurídicos la respuesta a todos estos interrogantes debe ser negativa: ni siquiera el legislador debe admitir la tramitación de una iniciativa legislativa popular ni, una vez tomada en consideración, existe un deber de sancionar el contenido de esta propuesta ciudadana. Ahora bien, esta consideración no excluye que, en términos políticos, pueda generar ciertas pautas de actuación de los representantes en relación con el debate y la posterior aprobación como ley.

Otras cuestiones a las que, sin duda alguna, la normativa debería dar respuesta tienen que ver con la articulación de la participación ciudadana en aquellos procedimientos legislativos impulsados por iniciativas del Gobierno en las que la ciudadanía ya ha sido consultada y ha tenido oportunidad de pronunciarse a través de las audiencias. Las cuestiones que surgen son de carácter procedimental. El sometimiento de un anteproyecto a audiencia ¿convierte en innecesaria la audiencia en el procedimiento legislativo que impulse la iniciativa gubernamental? La respuesta ha de ser necesariamente negativa. Son varias las razones que así lo avalan. De entrada, y desde una perspectiva meramente formal, debe tenerse presente que, a diferencia de las que activa el gobierno, las que solicitan los diputados o grupos parlamentarios cumplen con la exigencia del pluralismo favoreciéndose, de esta manera, la transparencia<sup>37</sup> y la mejor formación del interés general<sup>38</sup>. Pero, además, es que estamos ante procesos en los que intervienen sujetos distintos y con ámbitos de

decisión que puede abarcar tanto la identificación de los problemas, su priorización, la formulación de simples decisiones y su implementación, amén de la posibilidad de revisión y evaluación de las decisiones adoptadas. Ver, *La ampliación de la iniciativa legislativa popular*, «Revista Andaluza de Administración Pública», 80, 2011, 292 s.

<sup>37</sup> I. ASTARLOA HUARTE, *Perspectivas de modificación del procedimiento legislativo*, *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario (1994)*, Madrid, 1998, 419.

<sup>38</sup> Así E. SÁENZ ROYO, *Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la ley*, «Revista para la mejora de la calidad democrática», 1, 2010, 64 s. y 68.

actuación diversos. Mientras que el gobierno presentando un proyecto de ley impulsa la actuación del Parlamento en un determinado ámbito material, el Parlamento no queda constreñido por el contenido de dicha iniciativa: en el procedimiento legislativo puede introducir modificaciones que hagan oportunas o convenientes la realización de otras audiencias ciudadanas. Se reforzaría, además, la capacidad real de decisión autónoma del órgano parlamentario frente al ejecutivo<sup>39</sup>.

Estas audiencias en sede parlamentaria ¿deberían realizarse a los mismos ciudadanos o entidades que ya han tenido oportunidad de expresarse en relación con el anteproyecto o a otros distintos? Y si se han incorporado al texto del proyecto de ley algunas de las alegaciones formuladas en la fase de audiencia en relación con el anteproyecto, ¿debería darse audiencia a los ciudadanos o asociaciones cuyas consideraciones no han sido tenidas en cuenta si van referida a alguno de los contenidos del proyecto de ley? La discrecionalidad de los representantes debe llevar a admitir cualquier audiencia que sea solicitada y cumpla con los requisitos anteriormente señalados. Sin embargo, tendría mucho más sentido, a mi juicio, dirigirlas a aquellos ciudadanos o asociaciones que o bien no han tenido ocasión de pronunciarse durante la elaboración del anteproyecto o bien, aun habiendo manifestado sus alegaciones, éstas no han sido tenidas en cuenta ni se han incorporado al texto definitivo de la iniciativa del Gobierno.

## *2. La participación de los entes locales en el proceso de elaboración de las leyes.*

### *2.1. En la fase inicial: la participación en la elaboración de iniciativas legislativas del gobierno y la posibilidad de presentar propuestas de ley en el parlamento*

#### *2.1.1. La participación de los entes locales en la elaboración de anteproyectos de ley: su articulación orgánica*

A diferencia de la participación ciudadana, la intervención de los entes locales en los procesos de adopción de decisiones normativas del ejecutivo ha sido prevista por el ordenamiento desde hace varias décadas, tanto en el plano estatal como en el de las Comunidades

<sup>39</sup>P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo*, cit., 400.

Autónomas. Al margen de la activación de vías ‘informales’ –en las que sin duda han tenido un peso decisivo las asociaciones de entes locales: la *Federación Española de Municipios y Provincias* (FEMP) en el ámbito Estatal y las asociaciones y federaciones de entes locales creadas las CCAA<sup>40</sup>–; el legislador –estatal y autonómico– ha ido creando órganos específicos de relación a los que se les había encomendado expresamente la participación en la elaboración de disposiciones normativas, también cuando éstas tenían como objeto la presentación de una iniciativa legislativa ante el Parlamento.

Por lo que respecta a la esfera estatal, se destacan dos: *Comisión Nacional de la Administración local* y la *Conferencia Sectorial para Asuntos Locales*.

El primero de ellos, se contempló a mediados de los años ochenta por la Ley de Bases de Régimen local y su regulación fue reforzada en dos ocasiones en las que se reforma esta LBRL tras la suscripción del Pacto Local en 1998<sup>41</sup>. La primera, por ley 11/1999, de 22 de abril –que dota de un nuevo contenido y concreta las funciones de la Comisión– y la segunda por ley 57/2003, de 17 de diciembre, de modernización del gobierno local. En el fortalecimiento de la *Comisión Nacional de Administración Local* no fue ajena la suscripción y posterior entrada en vigor de la Carta Europea de Autonomía Local de 1985<sup>42</sup> en la que se exigía, entre otros aspectos la preceptiva consulta a las entidades locales “en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente” (art. 4.6 de la Carta Europea). Por lo que se refiere a su composición y funcionamiento<sup>43</sup>, la *Comisión* está presidida por el Ministro de Administraciones Públicas y se integra por igual número de representantes de la Administración del

<sup>40</sup> En Cataluña, por ejemplo, funcionan Federación de Municipios de Cataluña (FMC) y Asociación catalana de Municipios y Comarcas (ACM).

<sup>41</sup> Si bien el cumplimiento de los compromisos alcanzados en el Pacto, se tradujo, en un primer momento y casi de forma inmediata, en la modificación de la LBRL, también fueron reformadas otras leyes estatales, como la de Régimen electoral General, la de educación, la reguladora del derecho de reunión y manifestación, de protección de la seguridad ciudadana y, muy especialmente, la del Tribunal Constitucional –introduciéndose, en 1999, un nuevo procedimiento, el conflicto en defensa de la autonomía local, por el que se legitimaba a las entidades locales a acceder directamente a la jurisdicción constitucional para defender la autonomía constitucionalmente garantizada frente a las lesiones que las leyes estatales y/o autonómicas pudieran producir–.

<sup>42</sup> Ratificada por España en 1988 y publicada en el BOE en febrero de 1989.

<sup>43</sup> Regulados por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril.

Estado<sup>44</sup> y de las entidades locales<sup>45</sup>, designados, estos últimos, por la asociación de ámbito estatal con mayor implantación (Federación Española de Municipios y Provincias, en la práctica). Y una de las específicas funciones que se atribuye a esta *Comisión* es la de emitir informes sobre los anteproyectos de ley del Gobierno estatal cuando afecten a la administración local<sup>46</sup>. Igualmente, podrá solicitar de los órganos constitucionalmente legitimados para ello la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las leyes estatales o autonómicas lesivas para la autonomía local constitucionalmente garantizada. Solicitudo, esta última, que, también, podrá realizar la representación de las entidades locales en la *Comisión*.

La *Conferencia sectorial de Asuntos locales*, se crea en 2005 al amparo de una de las más de las significativas novedades que introduce la ley 57/2003, para la modernización del gobierno local: la posibilidad por parte del Estado y con la colaboración de las Comunidades Autónomas de “crear órganos de cooperación conjuntos en materia de régimen local, tanto bajo la forma jurídica de Conferencia Sectorial como de otra naturaleza” (art. 120 bis LBRL). La *Conferencia* constituye la primera manifestación orgánica de cooperación trilateral en esta materia. Está, también, presidida por el Ministro de Administraciones Públicas y se compone de representantes del Gobierno estatal, consejeros de los gobiernos autonómicos competentes en administración local y representantes de la Administración local<sup>47</sup>. Entre sus cometidos, está el de informar, con carácter previo las leyes y

<sup>44</sup> El RD 427/2005 dispone que son representantes de la Administración estatal en la Comisión: el Secretario de Estado de Cooperación Territorial; la Subsecretaria de Administraciones Públicas; el Director General de Cooperación Local; el Director del Instituto Nacional de Administración Pública; el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, el Secretario General de Hacienda, el Secretario General de Presupuestos y Gastos y el Director General de Financiación Territorial, la Subsecretaria del Interior y los Directores Generales de Tráfico y de Protección Civil y Emergencias, el Secretario General de Vivienda, y la Subsecretaria de Trabajo y Asuntos Sociales o, en razón de la materia que se vaya a tratar, el representante de este departamento que determine el Ministro.

<sup>45</sup> El RD 427/2005 los concreta en trece vocales, que deberán, además, tener la condición de miembro de corporación local.

<sup>46</sup> Referentes a su régimen organizativo y de funcionamiento; régimen de sus funciones y servicios –incluidas la atribución y supresión de competencias–; régimen estatutario de los funcionarios; procedimiento administrativo, contratos y concesiones u otras formas de prestación de los servicios públicos; expropiación y responsabilidad patrimonial y régimen de bienes y haciendas locales.

<sup>47</sup> Representantes locales que, como en el caso de la Comisión Nacional de Administración Local, son también designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

tratados con relevancia en el ámbito local, además de impulsar la colaboración y cooperación entre los niveles territoriales del Estado en materia de régimen local<sup>48</sup>.

En el ámbito autonómico, salvo en el caso de Castilla-La Mancha – en cuyo Estatuto de Autonomía contenía una expresa previsión de un órgano de colaboración entre los entes locales de la Comunidad y los órganos autonómicos<sup>49</sup>, en base a la cual se crea a principios de los años noventa el *Consejo Regional de Municipios*<sup>50</sup> - ha sido, también el legislador de cada Comunidad Autónoma, el que ha previsto estos órganos permanentes para la colaboración entre las administraciones autonómicas y locales: *Consejo Andaluz de Municipios*<sup>51</sup>, *Consejo de Municipios, Comarcas y otras entidades locales* de Castilla y León<sup>52</sup>, *Comisión Foral de Régimen Local* de Navarra<sup>53</sup>, *Consejo Regional de Cooperación Local* de Murcia<sup>54</sup>, *Comisión Gallega de Cooperación Local*<sup>55</sup>, *Consejo Local de Aragón*<sup>56</sup> y *Comisión de Gobierno Local* de

<sup>48</sup> El *Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local* [Redactado por el MAP, sobre la base de las propuestas de mejora y actualización que en esta materia se realizaban en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno y de la Administración Local* (junio de 2005). El anteproyecto fue presentado por el Ministro de Administraciones Públicas en la Comisión de Entidades locales del Senado (2005)] partiendo de la concepción de la autonomía local como una autonomía de contenido y carácter político, se identifica, expresamente, la insuficiente regulación de la participación de las entidades locales como uno de los más acuciantes problemas de la autonomía local. En esta lógica, se contempla la creación de una *Conferencia General de Política Local* en la que se integrarían representantes estatales, autonómicos y locales (art. 38 del Anteproyecto, Documento de trabajo LBGAL de 3 de mayo de 2006). Esta previsión recuerda mucho a la ya existente *Conferenza Unificata (Stato, Regioni e città)* en el ordenamiento italiano. Esta Conferencia General vendría a sustituir la Conferencia sectorial para asuntos locales, creada al amparo de la ley 57/2003, pero coexistiría con la existente Comisión Nacional de Administración Local.

<sup>49</sup> Artículo 30.5 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha: “Una ley de las Cortes de Castilla-La Mancha regulará las relaciones de colaboración y cooperación de la Junta de Comunidades con las corporaciones locales de la región”.

<sup>50</sup> Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales.

<sup>51</sup> Creado por ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios, coexiste –desde finales de los años ochenta hasta después de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de 2007- con el *Consejo Andaluz de Provincias*, previsto en la ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones provinciales de su territorio.

<sup>52</sup> Junto con el *Consejo de Provincias*, está previsto en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local.

<sup>53</sup> Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local.

<sup>54</sup> Ley 9/1994, de 30 de diciembre, de creación del Consejo regional de cooperación local.

<sup>55</sup> Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local.

<sup>56</sup> Ley 7/1999, de abril, de Administración local.

*Cataluña*<sup>57</sup>. Más allá de la distinta denominación que reciben, todos ellos son órganos que vienen a reproducir, en el territorio de la Comunidad Autónoma respectiva, el modelo generado por la *Comisión Nacional de Administración local*. Nos hallamos, por tanto, ante órganos cuya existencia y funcionamiento se inserta en la lógica de las relaciones interadministrativas entre administración autonómica y locales. No constituyen cauces orgánicos de participación y de representación de los entes locales –y de sus intereses-, sino de *órganos permanentes de colaboración* entre la Administración autonómica y las administraciones locales. Todos ellos tienen una composición mixta (representantes de la Administración autonómica y local), están adscritos normalmente a la Consejería competente en materia local. Sus respectivas leyes reguladoras les otorgan un carácter consultivo y entre sus funciones está contemplada expresamente la de emitir informe o dictamen, informar o ser consultado sobre los anteproyectos de los gobiernos de las Comunidades Autónomas que afecten a su ámbito de autonomía.

#### 2.1.2. *La iniciativa legislativa de los entes locales*

La posibilidad que los entes locales presenten propuestas legislativas en el órgano parlamentario a fin de ser tramitadas, discutidas y, en su caso, aprobadas como leyes, sólo se contempla en las Comunidades Autónomas –no en el ordenamiento estatal- y, por tanto, solo va referido al ejercicio de la función legislativa asignada a los parlamentos autonómicos. Sin embargo, esta iniciativa legislativa de los entes locales no está permitida en todas las Comunidades Autónomas, como es el caso concreto de Aragón, Cantabria, Comunidad valenciana, Extremadura, Galicia y La Rioja. En el resto, se contempla, junto con la iniciativa legislativa popular, en el propio Estatuto de Autonomía y va referida al ámbito material de competencias de la Comunidad. Esta previsión provocó que, con la excepción de Navarra, el legislador del resto de Comunidades Autónomas en cuyos Estatutos se amparaba tal facultad se regulara de forma conjunta la iniciativa legislativa popular y la local, aplicando, a esta última, muchos de los requisitos exigidos a la

<sup>57</sup> Inicialmente se previó en la derogada ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local. En la actualidad se ha incorporado a la regulación contenida en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la ley municipal y de régimen local.

primera: especialmente, en las materias excluidas y su protección jurisdiccional a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Llegados este punto, es oportuno, a mi juicio, destacar cómo, además de otras consideraciones que esta iniciativa de los entes locales pueda suscitarse en el plano constitucional, lo cierto es que, en este nivel de gobierno subestatal adquiere un significado especial si lo comparamos con la iniciativa legislativa que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas en el artículo 87.2, facultad que no aparece limitada de forma específica desde la perspectiva material en el referido precepto constitucional –más allá de que puedan afectarle otras restricciones que se proyectan por igual en el resto de iniciativas legislativas –contenidas en los artículos 134, 131, 151.2 o 152.2 de la CE, entre otros-. Esta ausencia de límites en la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas evidencia la finalidad que encierra la norma constitucional: la de dotar a las Comunidades Autónomas un mecanismo directo de participación en la determinación de la orientación política general<sup>58</sup>. Para Artemi Rallo se establece un paralelismo evidente entre una y otra en la medida que suponen un mecanismo de participación en el desarrollo de la política general del Estado, en el caso de la iniciativa de las Comunidades Autónomas, o de la propia Comunidad Autónoma, en el supuesto de la iniciativa de los entes locales<sup>59</sup>. Ahora bien, esta finalidad que se infiere de las disposiciones estatutarias que no restringen materialmente esta facultad de los entes locales más allá de aquéllas que son objeto de sus competencias, se ve subvertida y, en cierta manera, anulada por la actuación del legislador autonómico que no solo ha incorporado más límites a los previstos en las disposiciones estatutarias (organización y atribuciones de las instituciones de gobierno o las relativas a la organización territorial de la Comunidad), sino que además, partiendo de una interpretación excesivamente rígida de la remisión estatutaria a la ley orgánica estatal reguladora de la iniciativa legislativa popular, ha extendido las materias vetadas para la iniciativa legislativa popular

<sup>58</sup> Así, R. PUNSET, *La iniciativa legislativa en el ordenamiento español*, en «Revista de Derecho Político», 14, 1982, 66.

<sup>59</sup> A. RALLO, *La iniciativa legislativa de los entes locales. (Balance sobre la participación de los entes locales en la formación de la ley autonómica)*, en «Parlamento y Constitución. Anuario», 3, 1999, 107 s. La fundamentación de esta iniciativa aparece más detenidamente desarrollada en la monografía de este mismo autor, *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Castellón, 1993, 207-210.

también a la de los entes locales. Las materias que eventualmente puedan ser objeto de una inactiva legislativa están condicionadas, además, a una condición ulterior: el de afectar los intereses municipales, de forma directa y específica.

Esta amplitud con la que se regulan los límites materiales de esta iniciativa no solo exterioriza, como afirma A. Rallo, una “opción política claramente decidida a restringir esta modalidad de iniciativa legislativa”<sup>60</sup>, sino que además, despoja a esta posibilidad de intervención de los entes locales de su finalidad natural, esto es, la de participar en la conformación de las políticas y decisiones públicas de la Comunidad Autónoma, relegando su papel al de un sujeto portador de intereses particulares, asimilándola a la iniciativa legislativa popular y convirtiéndola de *facto* en una suerte de instrumento de ejercicio de la participación política de los ciudadanos<sup>61</sup>, de los cuales los entes locales son “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos” (art. 1.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local). Nada más alejados de una realidad en la que estos entes locales son una pieza más del engranaje de un Estado compuesto, a la que se dota de autonomía, directamente implicados en el gobierno de la comunidad local a la que representan, pero también gobiernan.

Por lo demás, la regulación contenida en los Estatutos, lejos de ser idéntica, difería tanto en relación con los sujetos que están legitimados a presentarlas en las Cámaras autonómicas, como con respecto a los requisitos que deben cumplirse.

Los entes locales que pueden presentar una iniciativa legislativa en el Parlamento de su respectiva Comunidad Autónoma son: los ayuntamientos (en Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Navarra, Murcia y en Cataluña sólo cuando vaya referida a una reforma de Títulos del Estatuto de Autonomía que no afecten a las relaciones con el Estado según el procedimiento previsto en el artículo 222 del EA); las comarcas (en Cataluña y Murcia), los órganos representativos insulares (en Canarias –los Cabildos- y en Illes Balears –los Consejos insulares<sup>62</sup>-) y de los Territorios históricos del País Vasco –las Juntas Generales.

<sup>60</sup> *Ibidem*, 111.

<sup>61</sup> Así, M.J. GARCÍA GARCÍA, *La intervención de las entidades locales en el proceso de producción legislativa*, «Actualidad Administrativa», 12, 2007, 1422.

<sup>62</sup> El artículo 47.2 del EA –como lo hiciera su predecesor art. 26.2- reproduce en identidad de términos el art. 87.2 de la CE referido a la iniciativa legislativa de las

Como regla general, la normativa reguladora no admite que un solo sujeto de los legitimados pueda ejercerla sino que se requiere que venga avalada por varios. Y, en este concreto punto, el legislador autonómico maneja dos criterios alternativos: o establece un elevado número de ayuntamientos<sup>63</sup> o comarcas<sup>64</sup> o admite un número inferior de entes locales con la exigencia que representen, todos ellos, un determinado número de habitantes o de porcentaje de población<sup>65</sup>. Los acuerdos de los órganos representativos deberán adoptarse como regla general por mayoría absoluta salvo en dos supuestos: en Navarra se contempla que el acuerdo de los municipios se adoptará por mayoría simple y en Cataluña se exige que si la iniciativa proviene de un solo consejo comarcal (y esta posibilidad sólo es factible si la materia objeto de regulación en dicha iniciativa es de exclusivo interés de esa comarca) el acuerdo de este órgano deberá adoptarse por una mayoría cualificada de los tres quintos de sus integrantes.

Por lo que se refiere a los requisitos a los que se somete el ejercicio de esta iniciativa legislativa, debe destacarse que, como sucede con la iniciativa legislativa popular, también para las que presentan los entes locales, las leyes reguladoras exigen la presentación, junto con el texto articulado de la ley y su Exposición de Motivos, un documento en el que consten las razones o fundamentos que aconsejen la tramitación y aprobación de la propuesta. Documento a través del cual, como regla general, se instrumentaliza la participación de estos entes locales en el procedimiento de toma en consideración en el Pleno de la Cámara.

Desde esta última perspectiva, la única especialidad remarcable es que tanto en la ley de Andalucía como la de Murcia se exige que una vez se hubiera acordado la iniciativa por la Mesa del Parlamento, ha de darse cuenta –con remisión del texto de la propuesta– de la misma al resto de corporaciones locales de la Comunidad Autónoma a fin de que puedan

Comunidades Autónomas: solicitud al gobierno de un proyecto de ley y remisión a la Mesa del parlamento una proposición de ley.

<sup>63</sup> 25 en el caso de Andalucía; 35 en el de Castilla y León o 10 en la Comunidad de Madrid siempre y cuando, en éste último supuesto, los ayuntamientos sean limítrofes entre sí.

<sup>64</sup> Una quinta parte en el caso catalán.

<sup>65</sup> Así, en Andalucía pueden presentar la iniciativa 10 ayuntamiento si, en su conjunto, representan al menos 40.000 electores; en Asturias se requiere 3 ayuntamientos cuyo censo no sea inferior en su conjunto a 10.000 electores; también en Madrid pueden presentarla 3 ayuntamientos pero, en este caso, se exige que en su conjunto cuenten con un censo superior a 50.000 electores; en Castilla y León se rebaja el número de ayuntamientos a 10 cuando representen al menos 25.000 electores o 6 ayuntamientos en Castilla-La Mancha cuyo censo no sea inferior en su conjunto a 20.000 electores.

realizar la alegaciones o sugerencias oportunas en un plazo de dos meses – alegaciones que, en ningún caso, tendrán carácter vinculante.

Y solo en el Reglamento del Parlamento vasco está prevista la intervención, en el trámite de toma en consideración, de hasta tres delegados de Junta General que haya presentado la proposición de ley<sup>66</sup>.

La única diferencia de la iniciativa de los entes locales respecto de la popular, desde la perspectiva de los límites materiales, es que en algunas Comunidades Autónomas permiten activarla en relación con la reforma de sus propios Estatutos de Autonomía. En concreto: Asturias, Madrid, La Rioja, Murcia y Cataluña en la norma estatutaria aprobada en 2006 exigen que tan iniciativa venga suscrita por un número de municipios no inferior a las dos terceras partes de los que integran el territorio de esa Comunidad (Asturias, Madrid y La Rioja), una tercera parte (Murcia) o una quinta parte (Cataluña) exigiéndose, además, que este número de municipios representen la mayoría de la población censada en esa Comunidad (Murcia, La Rioja y Madrid –que se explicita que tal mayoría sea absoluta), rebajándose el mínimo de población al 20% en el caso de Cataluña. En Canarias tan sólo está prevista la audiencia de los cabildos cuando la reforma estatutaria tuviera por objeto una alteración de la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las islas.

## *2.2. En el iter legislativo*

### *2.2.1. Comparecencias de los entes locales en la tramitación de las leyes*

La participación de los entes locales en el procedimiento de elaboración de las leyes en sede parlamentaria no está expresamente prevista en las normas reguladoras del procedimiento legislativo en sede parlamentaria.

<sup>66</sup> Artículo 149 del Reglamento del Parlamento. “1. [...] 2. La presidencia de la Cámara requerirá de la institución proponente la designación de hasta tres representantes para la defensa de la proposición de ley en pleno. 3. Los representantes y las representantes de las instituciones de los territorios históricos, en su actividad parlamentaria, tendrán el derecho a voz pero no a voto en relación con las proposiciones de ley por ellos planteadas. 4. Respecto a la iniciativa presentada, se dará traslado a la institución proponente de cuantas actuaciones y documentos sean reglamentariamente exigibles”

En el ámbito estatal, la intervención de los entes locales en el ejercicio de las funciones que están llamadas a desempeñar las Cortes Generales y, por tanto, también la legislativa, es especialmente relevante si tenemos en cuenta que la existencia del Senado se justifica desde la perspectiva de la representación de intereses territoriales. De ahí que la cuestión que abordamos pueda tener un encaje directo con el debate planteado en torno a la naturaleza y funciones del Senado como cámara de ‘representación territorial’ (art. 69.1 de la CE). Tradicionalmente, esta alusión se ha entendido como representación de las Comunidades Autónomas<sup>67</sup>; interpretación que avalaba el propio texto constitucional al garantizar la designación autonómica de una minoría de senadores. Sin que sea objeto de este trabajo analizar el alcance de esta controversia sí que creo oportuno, al menos, señalar cómo en los últimos tiempos han aparecido propuestas defendiendo la posibilidad de una representación directa de los entes locales en la Cámara Alta. Ésta es una vieja aspiración de la Federación Española de Municipios y Provincias y que en la actualidad tiene eco en algún sector doctrinal entre los constitucionalistas<sup>68</sup>. Incluso, es una propuesta sobre la que el Dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución propuesta por el primer Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero (2004) se ha pronunciado en el sentido de admitir, sin mucho entusiasmo, sólo en relación con las provincias, valorándose, en este

<sup>67</sup> Como afirma P. GARCÍA MEXÍA, “la necesidad, la conveniencia o ambas, de que el Senado represente *también* a los entes locales, ha venido siendo ignorada de modo prácticamente general, tanto por los poderes públicos, como por los sectores académicos y desde luego por la opinión pública” —el subrayado es del autor—; ver *Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales*, «Teoría y Realidad Constitucional» (monográfico sobre el Senado), 17, 2006, 344.

<sup>68</sup> Para J. GARCÍA ROCA “dada la tradicional falta de sensibilidad hacia la autonomía local de nuestro Derecho Constitucional —afortunadamente cada vez menor— quizá no sea ocioso traer a colación que, en este mismo sentido, el reciente proyecto de reforma constitucional, aprobado por el Congreso y el Senado italianos en noviembre de 2005, se refiere (art. 3) no sólo a una estructura federal del Senado con Senadores elegidos sobre una base regional sino también a la posibilidad de que representantes de las regiones y las autonomía locales puedan participar en la Cámara con voz, pero sin voto”, Vid. *Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma*, en «Teoría y Realidad Constitucional» (monográfico sobre el Senado), 17, 2006, 39 s. En desacuerdo con esta propuesta se expresa L. MEDINA ALCOZ que identifica en estas reivindicaciones un interés muy particular de las asociaciones de municipios: “se trata de propuestas harto discutibles que encierran una gran complejidad técnica y que, por lo general, carecen de otro impulso distinto al de las propias asociaciones municipalistas”, lo que explica, además, que tanto en Alemania como en Italia en los que se ha propuesto esta suerte de conversión de la Segunda Cámara hayan fracasado. Ver, de este autor, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, Madrid, 2009, 107.

sentido, la “concepción constitucional de aquéllas como agrupaciones de municipios”<sup>69</sup>.

Por lo que se refiere a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, ya se ha señalado que por lo que se refiere a las iniciativas legislativas locales, no está prevista la posibilidad de intervención posterior de los entes proponentes.

Y desvinculadas de estas iniciativas legislativas, si exceptuamos la audiencia a determinadas ciudades –capitales de la Comunidad Autónoma- en el supuesto de reforma de la ley reguladora de su capitalidad, hallamos una remarcable excepción en este contexto normativo: sólo el Reglamento del *Parlament* de Cataluña, en su artículo 106<sup>70</sup>, contempla la exigencia de consulta a las entidades asociativas de los entes locales de esta Comunidad. Esta intervención se canaliza a través de una comparecencia de los representantes de estas asociaciones que debe tener lugar una vez se haya producido el debate de totalidad.

### 2.2.2. *La estructura interna de las Cámaras: las comisiones de asuntos locales*

Ahora bien, que no esté contemplada esta intervención no quiere decir que no se produzca en la práctica, y más en un ámbito como el analizado en el que las prácticas y usos parlamentarios tienen un destacado lugar en el funcionamiento de las Cámaras. Esta consideración adquiere un significado especial si tenemos en cuenta la existencia de órganos en el interior de las Cámaras parlamentarias conducentes a ‘representar’ los intereses locales en sede parlamentaria. Es el particular caso de determinadas comisiones con competencia en régimen local, cuya existencia se prevé con carácter permanente –para toda la Legislatura- y a las que se reconoce su naturaleza legislativa.

En las Cortes Generales, concretamente en el Senado opera la *Comisión de Entidades Locales*. Si en 1994 la reforma del Reglamento de la Cámara Alta introduce la Comisión General de las Comunidades Autónomas –comisión permanente de naturaleza legislativa y con

<sup>69</sup> Vid. *Informe sobre modificación de la Constitución Española*, adoptado el 16 de febrero de 2006, 274-277, en [www.consejo-estado.es](http://www.consejo-estado.es).

<sup>70</sup> Artículo 106.3 del Reglamento: “En las proposiciones de ley que afecten directamente a los entes locales, han de ser oídas de forma preceptiva las entidades asociativas de dichos entes por medio de sus representantes”.

iniciativa legislativa-, en el año 2000 se introduce como comisión permanente, de carácter no legislativo, la Comisión de entidades locales (art. 49.2 del RS). Según la Exposición de Motivos que acompaña el texto de la Reforma del Reglamento, el propósito de la misma es crear, a imagen y semejanza de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, un “foro de estudio y debate de los asuntos propios de la Administración local”<sup>71</sup>. Cuatro años después, tras una nueva reforma del Reglamento del Senado, en mayo de 2004, esta Comisión pasa a tener naturaleza legislativa y es lo que permite que pueda ser concebida como algo más que un tímido instrumento en la que los senadores en el ejercicio de sus funciones pudieran recabar la asistencia de representantes de entidades locales o asociaciones más representativas. La experiencia en todos estos años ha demostrado cómo esta comisión parlamentaria se ha limitado básicamente a ser un instrumento para la expresión de los intereses locales, más que para su efectiva representatividad en el ejercicio de las funciones de la Cámara Alta<sup>72</sup>.

En los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, existen también comisiones permanentes de naturaleza legislativa competentes en los asuntos locales a pesar de que en los Reglamentos de estos parlamentos no aparezcan nominalmente con la especificidad de la que opera en el Senado. Con la salvedad del Reglamento del Parlamento de las *Corts* valencianas, que sí que alude, de forma expresa, a la existencia de una ‘Comisión de Gobernación y Asuntos locales’, en el resto el carácter local no parece calificar ninguna de sus comisiones permanentes de naturaleza legislativa, a pesar de que estos asuntos o intereses locales sean objeto de competencia específica de estas comisiones junto con otras materias<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> “En la medida en que el Senado asuma de manera completa sus responsabilidades como Cámara de representación territorial, las entidades locales encontrarán un cauce mejor de participación en los trabajos, estudios y debates sobre los asuntos que más directamente les afectan”. Cita de la Exposición de motivos de la Reforma del Reglamento adoptada por el Pleno del Senado el 17 de octubre de 2000).

<sup>72</sup> La poca operatividad que ha demostrado tener esta Comisión para la representación de intereses locales y su casi nula actividad legislativa la pone de manifiesto P. GARCÍA MEXÍA, *Breves apuntes sobre el Senado y los entes locales*, cit., 337 ss. Y especialmente crítico con la composición y el funcionamiento de esta comisión de la Cámara Alta se ha mostrado M. VILALTA, *El Consejo de Gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007, 65 s.

<sup>73</sup> A modo de ejemplo, en el artículo 57.1 del Reglamento de las *Cortes* de Castilla-La Mancha se explicita la competencia de la Comisión de Asuntos Generales en la materia de régimen local. Idéntica previsión contiene el artículo 69.1.a) del Reglamento de la *Asamblea Regional* de Murcia en relación con la Comisión de Asuntos Generales e Institucionales y de

No obstante lo anterior, debe realizarse una específica alusión a la organización interna de los parlamentos de las Comunidades Autónomas insulares. En su organización interna está prevista la operatividad de comisiones inspiradas, especialmente desde la perspectiva de su funcionamiento y funciones, en la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado.

En Canarias, su Estatuto de Autonomía ya disponía, con carácter preceptivo (art.12.3), la participación de los cabildos<sup>74</sup> en sede parlamentaria a través de la *Comisión General de Cabildos insulares*, que el Reglamento de este Parlamento regula en sus artículos 44.2.3º y 52 a 55 *bis*. A sus sesiones pueden asistir tanto los Presidentes de los Cabildos como, al menos, un miembro del Gobierno, con voz pero sin voto, cuando sean convocados. Asimismo, podrán solicitar que se haga constar en el acta de la sesión su posición sobre los asuntos sometidos a votación. Por lo que se refiere a sus funciones, su naturaleza ya aparece determinada en el propio Estatuto de Autonomía: es un órgano de carácter consultivo e informativo. Desde una perspectiva más detallada, el Reglamento del Parlamento canario contempla que esta *Comisión General* emitirá informe sobre los proyectos y proposiciones de ley en materia de: a) organización territorial de Canarias; b) atribución de competencias a los Cabildos; c) fondo de Solidaridad Interinsular; y d) modificación de los criterios de reparto de los ingresos derivados del régimen económico y fiscal de Canarias. Igualmente, la *Comisión* emitirá informe sobre las propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en los supuestos en que dichas revisiones tuvieran por objeto una alteración en la organización de los poderes de Canarias que afectara directamente a las islas; cumpliendo, de esta manera, el deber que contempla el Estatuto de Autonomía en su artículo 65 para este supuesto, de audiencia a los Cabildos insulares. Y finalmente, el Reglamento del Parlamento dispone que la *Comisión* deberá ser informada y debatirá, en su caso: a) Los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la audiencia de los Cabildos conforme a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. En todo caso, a fin de que la *Comisión* pueda cumplir con todas estas atribuciones, se dispone que la Mesa del

la Unión Europea o el artículo 48.1 del Reglamento del Parlamento balear respecto de la Comisión de Asuntos institucionales y generales.

<sup>74</sup> El artículo 8.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias, define a los Cabildos como órganos de gobierno, administración y representación de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma.

Parlamento le remita los proyectos o proposiciones de ley antes de la apertura del plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad.

En Baleares también su Estatuto de Autonomía –tras la reforma de 2007- contemplaba en su artículo 53, la creación en sede parlamentaria de una *Comisión General de Consejos insulares* de composición paritaria Parlamento – Consejos insulares. El Reglamento del Parlamento balear, cuya última reforma ha sido introducida en marzo de 2011, todavía no la prevé entre sus comisiones permanentes.

### *2.3. Las previsiones de los nuevos Estatutos de Autonomía: órganos de relación entre los entes locales y la Comunidad Autónoma y de participación de entes locales en las Comunidades Autónomas*

Como ya hemos señalado a lo largo de este apartado, algunos Estatutos de Autonomía contemplaban en sus disposiciones la existencia de órganos de colaboración entre las entidades locales y la administración autonómica (Castilla-La Mancha) o que instrumentaban su participación en sede parlamentaria (Canarias y Baleares). Esta previsión se ha generalizado en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados desde mediados de los años dos mil<sup>75</sup>. En algunas Comunidades, a pesar de su aparición en la norma estatutaria, no puede afirmarse que estemos ante nuevos órganos: su aparición en la norma institucional básica de la Comunidad supone dotar de una cobertura estatutaria a órganos que ya habían sido previstos en la legislación autonómica, manteniendo o ampliando sus funciones. Así sucede en relación con el *Consejo Local de Aragón* (art. 86 del EA de Aragón de 2007) creado por Decreto del gobierno de esta Comunidad en 1995 y posteriormente contemplado en la ley de 1999 de Administración local de Aragón. En otras, como las Illes Balears se ha producido un caso un tanto peculiar en la medida que su Estatuto de Autonomía aprobado en el mes de febrero de 2007 no contempla ningún órgano similar, cuando pocos meses antes, en diciembre de 2006, se aprueba la ley 20/2006

<sup>75</sup> La creación estatutaria de estos órganos fue objeto de un trabajo anterior: “La participación de los entes locales en los procesos de decisión: perspectiva estatal y autonómica. en especial, el Consejo de Gobiernos locales de Cataluña”, publicado en la obra coordinada por J.M<sup>a</sup> CASTELLA, M. OLIVETTI, *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcelona, 2009, 289 ss. Para un estudio más exhaustivo de todos ellos me remito al realizado por L. MEDINA ALCOZ, *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y estatales*, cit., 249-322.

municipal y de régimen local de las islas que dispone la creación de una *Asamblea de Municipios* como órgano de representación de éstos en las instituciones de las Islas y con la obligación de ser escuchada previamente a la tramitación de las iniciativas legislativas que les afecten de manera específica.

En el resto de Estatutos reformados a mediados de los años dos mil, se dispone la constitución de estos órganos siguiendo un triple esquema: bien son órganos que articulan una relación permanente entre el Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma y sus entes locales, proyectando sus funciones consultivas sólo en el ámbito del ejecutivo; bien son órganos también de composición mixta que, sin embargo, también refieren sus funciones al desempeño de la función legislativa en los parlamentos; o bien son órganos de representación exclusiva de entes locales que proyectan sus funciones tanto en el ámbito del ejecutivo como en sede parlamentaria.

En el primero de los supuestos, además del referido caso aragonés, el Estatuto de Castilla y León regula, en su artículo 51, el *Consejo de Cooperación Local* como un “órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales”. La regulación contenida en la ley 2/2011, de 4 de marzo, de reforma de la ley de régimen local de Castilla y León de 1998, proyecta su actuación sólo en el ámbito del ejecutivo de la Comunidad al atribuirle funciones de conocimiento, consulta y propuesta en aquellos asuntos que sean de interés mutuo para ambas Administraciones, especialmente en el ámbito competencial, de participación institucional, de vertebración administrativa y de cooperación económica, además de exigir su informe en relación con los anteproyectos de ley que afecten a la estructura, organización y al régimen jurídico general de las entidades locales de Castilla y León y los relativos a la transferencia de competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales.

En el segundo grupo situamos a las Comunidades de Valencia y Andalucía. El Estatuto de Valencia disponía, en su artículo 64, la creación de una *Comisión Mixta entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias* “como órgano deliberante y consultivo para determinar las bases y métodos que favorezcan las bases de participación entre dichas instituciones” y contemplaba, con carácter preceptivo, su informe “en la tramitación por *Les Corts*, de las iniciativas legislativas que afecten de manera específica a las entidades locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de

idéntico carácter. Su desarrollo por la ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana, lo confirma, sin embargo, como un órgano deliberante y consultivo, de naturaleza paritaria, para hacer efectiva de forma institucional y estable la relación de cooperación entre la Generalitat y la representación de las entidades locales de la Comunidad. Y entre sus atribuciones destacan la de informar preceptivamente acerca de las iniciativas legislativas o reglamentarias en materia de régimen local. El silencio que guarda la ley de régimen local así como la falta de previsión expresa en el Reglamento de las Cortes valencianas de un trámite de información previo por parte de esta Comisión Mixta hace que, en la realidad institucional y a pesar de la letra del Estatuto de Autonomía, se haya convertido en un órgano cuya operatividad se proyecte sólo en el ejercicio de las funciones del ejecutivo valenciano.

En Andalucía, el artículo 95 del EA remitía al legislador autonómico “la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales. En cumplimiento de estas previsiones, la ley 5/2010, de 11 de julio, de Autonomía local de Andalucía dispone la creación del *Consejo Andaluz de Gobiernos Locales* como “órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales”. Entre sus competencias, el legislador le reconoce la de “conocer con carácter previo cuantos anteproyectos de leyes, planes y proyectos de disposiciones generales se elaboren por las instituciones y órganos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que afecten a las competencias locales propias, e informar sobre el impacto que aquellas puedan ejercer sobre dichas competencias, pudiendo emitir juicios basados en criterios de legalidad y oportunidad que en ningún caso tendrán carácter vinculante”. Igualmente, se acoge la previsión ya contenida en el Estatuto de consultarlo en el trámite parlamentario de las disposiciones legislativas sin especificar en qué momento ni a través de qué instrumento (informe, audiencia o comparecencia, entre otros) podrá satisfacerse a esta exigencia de audiencia. El Reglamento del Parlamento andaluz no acoge disposición alguna en relación con este deber de consulta.

Las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña difieren de las anteriores en la medida que el órgano que contempla, el *Consejo de Gobiernos Locales*<sup>76</sup> “órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de autogobierno de Cataluña”, de naturaleza consultiva, en la medida que “deberá ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico”<sup>77</sup>. Las precisiones estatutarias han sido desarrolladas por ley 12/2010, de 19 de mayo en la que se amplía la operatividad del mismo exigiendo no sólo su participación en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas y en la tramitación de planes, normas reglamentarias y anteproyectos de ley que afectan de forma específica a las administraciones locales, también en la defensa de la autonomía local ante todas las instituciones y los órganos cuya actividad legislativa o reglamentaria afecte a los entes locales de Cataluña y ante las diversas instituciones que tienen la competencia de garantizar el respeto de este principio constitucional y estatutario. En coherencia con esta última finalidad, el artículo 23.e de la ley 12/2010 ha reconocido su legitimación, junto con la de los municipios y la veguerías, para solicitar del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña informe sobre la adecuación a la autonomía local que garantiza el Estatuto de Autonomía de los proyectos y las proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobado por el Gobierno de Cataluña. Facultad que, sin embargo, a fecha de hoy no ha sido ejercitada.

Si nos centramos en los casos catalán y andaluz que son los que prevén la participación de estos órganos en el procedimiento legislativo, nos hallamos ante previsiones estatutarias que ya han recibido desarrollo legislativo, incluso reglamentario en el caso andaluz, pero no todavía no se han adoptado las oportunas reformas de

<sup>76</sup> Un análisis detallado de este órgano se realiza por M. VILALTA REIXACH, *Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos locales*, en «Revista d'Estudis Autònoms i Federals», 2, 2006, 225-261, ([www.10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEACastella/Publi/R\\_evista.jsp](http://www.10.gencat.net/drep/AppJava/cat/ambits/recerca/IEACastella/Publi/R_evista.jsp)) y la citada monografía *El Consejo de Gobiernos Locales*, 2007.

<sup>77</sup> También, el retirado proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha regulaba en su articulado un *Consejo de Gobiernos Locales* de estricta composición local como “órgano de representación de los municipios y las provincias en las instituciones de la Junta de Comunidades” con la diferencia, respecto del Estatuto catalán, que refería sus funciones sólo a una consulta preceptiva “en la tramitación administrativa de iniciativa normativas y de planificación que afecten a sus intereses propios”.

los Reglamentos parlamentarios que puedan concretar aspectos tan importantes como el momento procesal oportuno para requerir esta consulta; los efectos del informe que se emita en el *iter* legislativo del proyecto o proposición de ley por estos o, incluso, en relación con el *Parlament* de Cataluña cómo se van a ajustar las previsiones del Reglamento parlamentario que posibilita consultar a los entes locales con la preceptiva intervención del Consejo de Gobiernos locales. Consideraciones que abocan a la constatación de una escasísima voluntad del legislador autonómico para insertar la operatividad de estos órganos estatutarios en el proceso de adopción de decisiones legislativas de la Comunidades Autónomas.

### 3. Reflexiones finales

La intervención de los ciudadanos y de los entes locales en el procedimiento legislativo no quiebra la exclusividad del órgano parlamentario en el ejercicio de la función legislativa del Estado. Una y otra participación, aunque todavía incipiente, venía siendo reclamada desde hace tiempo. Sin embargo, la cuestión que subyace a esta reivindicación es la de identificar a qué propósito sirve esta participación.

Es evidente que ni la participación de los ciudadanos ni la intervención de los entes locales en el proceso de elaboración de las leyes se reclaman atendiendo a una sola finalidad. Podríamos coincidir en que ambas son un valiosísimo instrumento para mejorar la eficacia y eficiencia de las leyes: cuanto más se ajuste su contenido a los intereses de los destinatarios de las normas, más fácil será su aplicación y menos conflictos se plantearán en su ejecución. Ahora bien, a este objetivo se llega desde premisas y postulados completamente diversos.

La participación del ciudadano constituye uno de los ejes primordiales en los que se centra la revitalización del ejercicio democrático del poder en un sentido cualitativo. En un contexto político como el actual en el que es cada vez más palpable la lejanía de los representantes y representados y en el que la desafección ciudadana a sus instituciones, también al Parlamento, aparece como uno de los elementos caracterizadores de la cultura política (según el barómetro realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en septiembre de este mismo año 2012), los instrumentos que permiten a la ciudadanía participar en el proceso de adopción de decisiones colectivas se

presenta como un aliciente para potenciar y mejorar la democracia que define nuestro sistema de gobierno.

En sede parlamentaria esta participación no es novedosa. Tanto la Constitución como los primeros Estatutos de Autonomía contemplaban la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, el constituyente, primero, y el legislador, después –con la aquiescencia del Tribunal Constitucional- optaron por encorsetarla los estrictos márgenes de la democracia representativa, a pesar de ser concebida como uno de los mecanismos que satisfacían el derecho constitucional a la participación política proclamado en el artículo 23 de la CE. El temor a ser utilizada de forma que pudiera condicionar y, por tanto, limitar la voluntad de los representantes provocó que fuera prevista y regulada con todas las cautelas posibles, incluso entorpeciendo su normal ejercicio al rodearla de unos requisitos en exceso restrictivos. Requisitos que no sólo obstaculizan la utilización de este instrumento sino que, además, subvierten su propia naturaleza. En efecto, en la actualidad, la iniciativa legislativa popular participa de las características de los mecanismos de democracia representativa: al reducir su eficacia al impulsar, en una fase inicial, del ejercicio de la función legislativa, corre el riesgo serio de quedar identificada como una forma evolucionada del derecho de petición con el que comparte su protección jurisdiccional a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El problema en el ámbito autonómico, en el que el legislador ha reproducido, con algunas matizaciones y particularidades, la regulación estatal de la iniciativa legislativa popular, es más grave: la cercanía de los ciudadanos a las instituciones de las Comunidades Autónomas, también de sus parlamentos, abonaba el terreno para facilitar esta participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo. Este mimetismo del legislador autonómico en relación con el estatal parece estar siendo corregido y buena muestra de ello es la promulgación de la ley catalana de iniciativa legislativa popular.

Pero también cabe señalar a las Comunidades Autónomas como las impulsoras de una nueva dimensión de la participación del ciudadano en el procedimiento legislativo a través de las comparecencias y audiencias. Por el momento, son pocos los Parlamentos que las han previsto en sus propios Reglamentos y ciertamente falta regular muchas de las interrogantes que plantan, pero sin duda alguna constituyen un paso adelante muy significativo que puede ayudar a consolidar el papel de los parlamentos en el sistema institucional de gobierno, además de ‘recuperar’ el prestigio perdido ante la ciudadanía.

A diferencia de la participación ciudadana, la participación de los entes locales obedece a dos lógicas en cierta manera contrapuestas y así parece haberse traducido en los ordenamientos autonómicos. Por una parte, participa de la lógica de la descentralización política y desde esta perspectiva no puede olvidarse que las entidades locales o, más concretamente los municipios, constituyen una pieza esencial o básica de la organización territorial del Estado (arts. 137 CE y 1 LBRL). Y, por la otra, también está presente la lógica de la democracia participativa: no hay que olvidar que los entes locales o municipios, en particular, también son “cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1 LBRL) o el instrumento “esencial” o “más directo” de participación de la comunidad local en los asuntos públicos, en la terminología de los nuevos Estatutos de Autonomía.

El legislador, en este caso autonómico, sólo se ha centrado en esta segunda lógica, omitiendo la primera de ellas. De esta manera se explican las trabas, especialmente materiales que comparte con la iniciativa legislativa popular pero, también, la posibilidad de recurrir en amparo ante el más alto Tribunal contra la decisión de la Mesa de no admitir a trámite su iniciativa.

En mi opinión, la participación de los entes locales en el procedimiento legislativo debe conectarse a la lógica de la descentralización territorial del poder del Estado. Y desde esta perspectiva, el propósito que debe guiar esta participación de los entes locales es la consecución de mecanismos de integración de estos entes dotados de autonomía y llamados a ejercer parte del poder de este Estado en el ámbito de los intereses que les son propios (según el artículo 137 de la CE), a través de los cuales se favorece la disminución de la heterogeneidad consustancial a la descentralización política. La participación en el proceso legislativo, ya fuera a través de la presentación de iniciativas legislativas como de su comparecencia o audiencia, es instrumental a la necesaria colaboración institucional que debe presidir la actuación de las diferentes instancias de poder en un Estado compuesto. A este objetivo principal respondería la previsión estatutaria de órganos de relación y colaboración de los entes locales con las instituciones autonómicas que deben ser consultados en la elaboración de las leyes que afecten al ámbito de la autonomía local. Está por ver, sin embargo, qué sucederá cuando inicien su andadura los nuevos órganos regulados en los Estatutos de Autonomía reformados,

en especial, el Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña y su potencial riesgo de convertirse, *de facto*, en una suerte de segunda cámara autonómica.

*ABSTRACT: According to the Spanish legislation, the tool of citizen participation in the exercise of the legislative function inside the Parliament is the popular initiative legislative. However, the way it fits into the Constitution – and statutes– in a representative democracy has involved a difficulty in its use since a lot of requirements are needed for its exercise. These requirements have even distorted the nature of the initiative enactment as a means of the direct democracy. Its poor operating capacity has led in practice to its assimilation into one of the current types of the exercise of the participative democracy. The legislator of the autonomous regions has also contributed to this situation by incorporating them – with slight nuances– in its scope of legislative decision instead of keeping them away from the restrictions of the State regulation development. Nevertheless, a more favourable trend towards the citizen participation is beginning to be seen. This is shown by a more generous legislative development towards the initiative enactment (especially in Catalonia) and the forecast of appearances on the part of the parliamentary rules (Asturias, País Vasco, Andalucía and Catalonia) and even public hearings (Catalonia) in the stage of legislative discussions in Parliament. As far as local bodies are concerned, their possibilities are more limited at the moment. It is only recognized in the legislation of some of the autonomous regions. Its legislative initiative seems to be subjected to the requirements of the popular initiative; and the public hearings and the appearances are scarcely ruled. It remains to be seen what the scope of the intervention in the drawing up of the autonomous laws that the new statutes of autonomy demand to the public relations or local representative bodies will be.*

PIERO GAMBALE  
*Dottore di ricerca in diritto pubblico comparato  
nell'Università Luiss Guido Carli di Roma*

## APERTURA DEI PROCEDIMENTI DECISIONALI REGIONALI E NUOVE OCCASIONI DI DIALOGO TRA “TECNICA” E “POLITICA”

SOMMARIO: 1. Caratteri e possibili obiettivi dell'analisi dei procedimenti decisionali in un sistema istituzionale *multilevel*. – 2. L'apertura dei procedimenti decisionali regionali alle istanze partecipative della “società regionale” dopo la riforma costituzionale del Titolo V: un'occasione ancora da cogliere? – 3. Qualche cenno sulle evoluzioni degli organi di garanzia statutaria nell'esperienza regionale: un possibile canale di “dialogo tra tecnica e politica” da valorizzare?

### *1. Caratteri e possibili obiettivi dell'analisi dei procedimenti decisionali in un sistema istituzionale multilevel*

La struttura dei procedimenti decisionali in un sistema istituzionale *multilevel* può essere utilmente studiata in modo “bifocale”: da vicino, analizzando il piano *micro* delle *technicalities* dei procedimenti medesimi<sup>1</sup> e, in lontananza, osservando il livello *macro* rappresentato dai riflessi che l'evoluzione di questi ultimi produce sia sui rapporti tra gli

<sup>1</sup> Intorno a tali oggetti si sviluppa storicamente lo studio del diritto parlamentare, in particolare avendo riguardo – come ricorda il Miceli nei suoi *Principi del diritto parlamentare* (1910) – al “complesso dei rapporti politico-giuridici che si sviluppano all'interno di un'Assemblea”. Con il crescente consolidarsi di processi di trasferimento di competenze statali, verso l'alto, in favore di organizzazioni a dimensione sovranazionale e, verso il basso, con la devoluzione di poteri statali nei riguardi di enti territoriali di diverso livello, si afferma l'esistenza di assemblee rappresentative di dimensione sovra ed infra-nazionale: sarebbe allora forse più corretto inquadrare uno studio di tali profili come “diritto delle assemblee elettive”, essenzialmente incentrato intorno alle procedure descritte dai regolamenti interni di tali assise. Per il primo versante, cfr. il seminario su *Il Parlamento europeo come Parlamento "sui generis"? La collocazione nella forma di governo nell'Unione europea e le relazioni con gli altri Parlamenti*, organizzato dal Centro Studi sui parlamenti (Cesp) della Luiss Guido Carli di Roma, il 5 dicembre 2011, con interventi di E. DE CAPITANI, N. LUPO, E. GIANFRANCESCO, L. GIANNITI e C. DECARO; per il secondo, profilo, cfr. E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, *I consigli regionali tra nuovo che avanza e... vecchio che resta* in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli, 2010, 16.

organi titolari di poteri di indirizzo politico (“forma di governo”) sia, in ultima analisi, sui rapporti tra questi e i governati (“forma di Stato”)<sup>2</sup>.

Ciò consente di cogliere il rapporto di reciproca influenza tra i due livelli, affiancando alla dimensione idealtipica della corrispondenza tra i diversi modelli di forma di governo e di forma di Stato e gli assetti dei procedimenti decisionali, la visione, per così dire *in progress*, delle evoluzioni che i procedimenti decisionali sperimentano in concreto.

Alcuni esempi mostrano come da tale analisi si possano ricavare utili indicazioni sulla direzione effettiva verso la quale si muovono sia i rapporti tra i soggetti che detengono il potere di indirizzo politico sia le dinamiche della “forma di Stato”, al di là del dato formale delle competenze attribuite ai diversi soggetti.

Si pensi alle evoluzioni dei procedimenti decisionali dell’Unione europea: progressivamente, con l’estensione della procedura di codecisione, nell’ambito della quale l’apporto del Parlamento europeo è più incisivo, il procedimento decisionale comunitario ha assunto caratteri più prossimi a quelli dei procedimenti legislativi statuali, con conseguenze importanti anche sull’apparato istituzionale della stessa Unione europea<sup>3</sup>; oppure si guardi, con riferimento al caso italiano, alle evoluzioni dei c.d. procedimenti normativi “duali”, specie alla decretazione d’urgenza, nei quali al crescente rafforzamento del ruolo normativo dell’Esecutivo<sup>4</sup>, attraverso l’utilizzo ricorrente e combinato di maxiemendamenti e questione di fiducia<sup>5</sup>, si contrappone sempre più spesso “il cattivo funzionamento della fase parlamentare<sup>6</sup>. Infine per il livello regionale, si pensi alla situazione precedente alla riforma del Titolo V,

<sup>2</sup> Sul nesso tra sistema delle fonti e configurazione effettiva della forma di governo, cfr. L. PALADIN, *Introduzione a Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 10. Cfr., inoltre R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, spec. 144 ss. e 154 ss..

<sup>3</sup> Sull’evoluzione dei procedimenti decisionali comunitari, con particolare riferimento al ruolo svolto dalla Commissione, cfr. R. BARATTA, *Sulle fonti delegate ed esecutive dell’Unione europea*, in «Diritto dell’Unione europea», 2011, 293; sulle novità dell’assetto istituzionale dopo il Trattato di Lisbona, cfr. S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in «Diritto dell’Unione europea», 2011, 377.

<sup>4</sup> Come segnala M. MANETTI, *Governo versus Parlamento*, in «Italianieuropei», 2011, 19.

<sup>5</sup> Cfr. N. LUPO, *Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma 2007, 41 e ss. Sul punto, v. anche G. PICCIRILLI, *L’emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova 2008, spec. 259 ss..

<sup>6</sup> Sullo specifico punto, v. N. LUPO, *Il ruolo normativo del Governo*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli 2011, 132 ss..

parte II, della Costituzione nella quale era ben evidente l'esistenza di uno iato tra un'impostazione del procedimento legislativo coerente con la conformazione della forma di governo – parlamentare a tendenza assembleare, che dunque avrebbe dovuto far registrare una centralità sul piano legislativo del Consiglio regionale – e la prassi, nella quale era invece l'iniziativa della Giunta regionale a monopolizzare il procedimento legislativo<sup>7</sup>.

I procedimenti decisionali, in particolar modo quelli di carattere normativo, registrano dunque evoluzioni i cui caratteri possono anche essere ambivalenti. Da un lato, essi subiscono un processo di crescente “complessificazione”<sup>8</sup>: oltre al Parlamento e al Governo, altri soggetti – in primo luogo l'Unione europea e gli enti territoriali di vario livello – concorrono alla produzione normativa, richiedendo una conseguente ridefinizione delle procedure<sup>9</sup>. D'altra parte, la circostanza che i procedimenti decisionali siano in qualche modo a “partecipazione plurima” non produce automaticamente una maggiore apertura del procedimento stesso, che invece, se si guarda in particolare alle ultime vicende del procedimento parlamentare, pare sempre più “costretto” in poche ed asimmetriche sedi<sup>10</sup>, con il rischio di una riduzione del policentrismo

<sup>7</sup>Cfr. sul punto P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Padova 1997, 2 ss..

<sup>8</sup>In questi termini G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 141.

<sup>9</sup>Sulla ridefinizione delle procedure parlamentari in Italia, che avrebbero perduto i tradizionali “confini”, v. A. PALANZA, *La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17 - Il Parlamento*, Torino 2001, 1211 ss. La definizione di “nuovi confini” delle procedure parlamentari richiama ovviamente il tema dell'evoluzione del ruolo e delle funzioni del Parlamento in Italia: sul punto v. G. RIZZONI, *Il Parlamento italiano di inizio secolo e le nuove forme di organizzazione della democrazia*, in «Rivista di dir. cost.», 2009, 88 e U. ZAMPETTI, *Evoluzione della legislazione e ruolo del Parlamento*, in «Rassegna parlam.», 2011, 47 ss; con specifico riferimento alle funzioni non legislative del Parlamento, in particolare a quella di controllo, v. R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo. L'esperienza dell'Italia*, Milano 2008, 3 ss.. Si tenga anche conto che, accanto ai tentativi di ridefinire le regole scritte del diritto parlamentare, assunte da ultimo un crescente rilievo un processo di “deformalizzazione” delle procedure parlamentari, attraverso il ricorso sempre più frequente, anche in settori cruciali quali le procedure di bilancio e quelle di collegamento con l'UE, a procedure sperimentali e alla prassi. Sul punto, cfr. interventi (in corso di pubblicazione) del Seminario I “precedenti” nel diritto parlamentare italiano, organizzato dal Centro di studi sui Parlamenti (CESP) presso la LUISS Guido Carli, Roma, 5 marzo 2012.

<sup>10</sup>Sul punto v. G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2012, il quale segnala, quale probabile effetto delle dinamiche che il procedimento legislativo statale sperimenta di fronte alla crisi economica-finanziaria, un utilizzo puntuale da parte del Governo delle c.d. “commissioni filtro”,

parlamentare e di un rafforzamento, forse eccessivo, del *continuum* Governo-maggioranza parlamentare<sup>11</sup>.

Alla luce delle considerazioni che si sono fatte, sembra dunque particolarmente attuale l'esigenza di costruire procedimenti normativi più aperti, non soltanto per i riflessi che questi hanno sul sistema delle fonti quanto per le ricadute che possono produrre anche sui valori e diritti fondamentali, come si ricava anche dalla recente giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 171/2007).

## 2. *L'apertura dei procedimenti decisionali regionali alle istanze partecipative della "società regionale" in Italia dopo la riforma costituzionale del Titolo V: un'occasione ancora da cogliere?*

Se le riflessioni svolte paiono suggerire la necessità di concepire procedimenti decisionali sempre più "aperti" ai contributi di soggetti in qualche modo non riconducibili ai tradizionali circuiti rappresentativi, allora paiono particolarmente "indovinati" i due riferimenti che inquadrano i contributi ospitati in questo *Numero*.

Da un lato, il parallelo con l'esperienza spagnola, può offrire allo studioso di diritto costituzionale alcune utili indicazioni sul piano generale, dal momento che quest'ultimo ordinamento sembra aver sapientemente temperato, nella configurazione dei propri procedimenti decisionali, le esigenze di valorizzazione delle autonomie territoriali e di rafforzamento delle prerogative dell'Esecutivo, da un lato, senza relegare il Parlamento in una posizione di marginalità, dall'altro<sup>12</sup>.

Utili spunti si ricavano dunque sia nell'ottica della ricerca di possibili rimedi ai patologici eccessi dei procedimenti di produzione norma-

con particolare riferimento alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, in quanto dotate di poteri interdittivi nell'*iter legis*. Ciò determinerebbe una forte asimmetria tra commissioni permanenti, relegando quelle che non hanno competenze "trasversali" a funzioni per lo più consultive.

<sup>11</sup> In generale, sui caratteri che è andata assumendo la produzione normativa in un contesto istituzionale *multilevel* si v. da ultimo Il *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Tomo I e II, Camera dei deputati, Roma, 2012 spec. 398 dove si può ad esempio constatare che l'insieme delle fonti normative "governative" di primo e di secondo grado rappresenta, nei primi quattro anni della legislatura in corso, oltre il 54 per cento della produzione di atti normativi.

<sup>12</sup> Si veda da ultimo A. MENCARELLI, *Spagna* R. DICKMANN, A. RINELLA (a cura di), *Il Procedimento legislativo negli ordinamenti costituzionali comparati*, 2011, 148.

tiva del Governo in Italia (decretazione d'urgenza e delegazione legislativa) che in quell'ordinamento sono rinvenibili nella rigorosa disciplina costituzionale di tali fenomeni<sup>13</sup>, sia nella prospettiva, più circoscritta di questo lavoro, del possibile coinvolgimento nei procedimenti decisionali di soggetti in grado di far dialogare "politica" e "tecnica", come avviene con l'esperienza, alla quale si dedicheranno più avanti specifiche considerazioni, dei cosiddetti *Consejos consultivos* (Consigli consultivi)<sup>14</sup>.

In secondo luogo, non è casuale il riferimento alle "nuove frontiere" che i procedimenti decisionali a livello regionale sono oggi chiamati in qualche modo a varcare.

A differenza del livello statale, dove, se si escludono i tentativi di "rivitalizzazione" del procedimento legislativo operati essenzialmente attraverso la riforma dei regolamenti parlamenti e i cui esiti non paiono ad oggi particolarmente brillanti<sup>15</sup>, la disciplina costituzionale del procedimento legislativo è rimasta sostanzialmente immutata, il "cantiere" dei procedimenti decisionali regionali è stato infatti interessato, con la riforma del regionalismo attuata sul piano costituzionale nel biennio 1999-2001, da fattori in grado di incidere in modo innovativo su questi ultimi.

Vero è che, guardando al dato formale delle disposizioni costituzionali, gli oggetti della disciplina statutaria in tema di procedimento legislativo, anche dopo la riforma del Titolo V, con la conferma dell'iniziativa su leggi e provvedimenti amministrativi e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, non registrano grandi innovazioni; è però altrettanto vero che le coordinate entro le quali si collocano ora i procedimenti decisionali regionali, e in primo luogo quelli di carattere normativo, sono totalmente mutate.

In ragione, in primo luogo, del fatto che tra i nuovi "oggetti" che tale fonte è stata chiamata a regolare sia stata inserita anche la c.d. "forma

<sup>13</sup> Sulla decretazione d'urgenza in Spagna, v. A.M. CARMONA CONTRERAS, *Il decreto-legge in Spagna tra Costituzione e prassi*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, 277.

<sup>14</sup> Sul punto, cfr. B. VALDÉS, *Reflexiones sobre un paralelismo: descentralización de la función consultiva y construcción del Estado de las Autonomías*, in «Revista Española de la Función consultiva», 2007, 225.

<sup>15</sup> Cfr. N. LUPO, *Il procedimento legislativo parlamentare dal 1996 ad oggi, ovvero del fallimento di una "rivitalizzazione"*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino 2007, 32, il quale richiama l'esperienza, non brillante, dell'istruttoria legislativa prevista dalla riforma del regolamento della Camera del 1997 (cfr. art. 79, c.4).

di governo”): ciò ha posto la questione delle possibili innovazioni che gli statuti avrebbero potuto introdurre in tema di fonti del diritto regionale<sup>16</sup> e, anche se si registra una sostanziale continuità di soluzioni quanto agli elementi tradizionali dei procedimenti decisionali, in primo luogo in materia di procedimento legislativo<sup>17</sup>, ha indubbiamente introdotto maggiori margini per la previsione di apporti “esterni” ai medesimi procedimenti.

In secondo luogo, l’elezione diretta del Presidente della Regione, confermata in tutte le realtà regionali, e il diretto rapporto di quest’ultimo con la Giunta, sembrano aver prodotto sui procedimenti decisionali regionali, anche per il contestuale ridimensionamento delle competenze regolamentari dei Consigli regionali<sup>18</sup>, effetti inquadabili in un duplice fenomeno di accentramento e di verticalizzazione dei procedimenti medesimi<sup>19</sup>, sovente attuato attraverso il ricorso alla legislazione di iniziativa dell’Esecutivo regionale e alla fonte regolamentare<sup>20</sup>.

Tali effetti sarebbero potuti essere in qualche modo controbilanciati dalla valorizzazione, da parte dei legislatori regionali, delle modifiche costituzionali in tema di sussidiarietà, in particolare di quelle che ne hanno introdotto la versione c.d. “orizzontale”; esse rappresentano

<sup>16</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, il quale ricorda come “il sistema delle fonti non è materia distinta dalla forma di governo, ma è un diverso punto di vista dal quale si riguarda il medesimo oggetto”, p. 399. In senso contrario, v. U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell’art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in ID., *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino 2001, 209. Definisce tale profilo come “il tema più affascinante che la nuova dimensione dell’autonomia statutaria ha posto al centro del dibattito”, A. MORRONE, *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), 39.

<sup>17</sup> Sullo “scarto” esistente tra le aspettative sulle possibili declinazioni del procedimento legislativo all’indomani della entrata in vigore della l. cost. 1/1999 e le soluzioni adottate nei nuovi statuti regionali, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il procedimento legislativo regionale*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 115 ss. e 141 ss..

<sup>18</sup> In tal senso, R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in «Le Regioni», 2000, 519 s., il quale sottolinea, evidenziando un nesso di necessaria compatibilità tra sistema di governo e sistema delle fonti, l’intuizione del legislatore costituzionale che, “abrogando il modello di governo regionale parlamentare-assembleare, ha abrogato anche la sua prima e più evidente proiezione sul sistema delle fonti: l’esclusività del potere normativo in capo al Consiglio regionale”.

<sup>19</sup> V. sul punto i dati del *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Camera dei deputati, Roma, cit., 16-18 e 71 ss..

<sup>20</sup> Segnala un depauperamento dei poteri legislativi regionali, F. CINTIOLI, *Il Governo regionale tra autonomia “verticale” ed autonomia “orizzontale” e differenziata*, in *Governare le democrazie. Esecutivi, leader e sfide*, Napoli, 2011, 182 ss., il quale ricollega il fenomeno a ragioni più complesse, individuabili non soltanto nell’interpretazione della giurisprudenza costituzionale, ma in un più generale mutamento di “contesto culturale e di humus istituzionale”.

infatti altrettante possibili “aperture” dei procedimenti decisionali a soggetti, anche diversi da quelli istituzionali, portatori di istanze di partecipazione<sup>21</sup>.

Un percorso che sembra tuttavia essersi fermato a metà del guado, dal momento che i legislatori regionali non sembrano aver pienamente colto l’opportunità di rimodulare gli istituti della partecipazione, adottando spesso soluzioni solo in parte innovative<sup>22</sup>.

### 3. *Qualche cenno sulle evoluzioni degli organi di garanzia statutaria nell’esperienza regionale: un possibile canale di “dialogo tra tecnica e politica” da valorizzare?*

I margini per realizzare una maggiore apertura dei procedimenti decisionali regionali sembrano tuttavia ancora parzialmente inesplorati; se si pensa che la “seconda stagione statutaria” è stata caratterizzata da un ampliamento dei soggetti potenzialmente in grado di apportare un

<sup>21</sup>Segnalava sin da subito l’esigenza di “aprire” i procedimenti decisionali regionali dopo la riforma del Titolo V, ipotizzando, attraverso una valorizzazione degli strumenti della partecipazione popolare, circuiti decisionali alternativi all’asse Presidente-giunta-maggioranza consiliare, R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino 2006; ID, *La democrazia partecipativa nei nuovi statuti regionali*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole*, cit., 329-333, il quale sottolinea l’esigenza di articolare in modo maggiormente innovativo rispetto al passato i contenuti della partecipazione, in tal modo predisponendo strumenti a disposizione della “società regionale”. V. sul punto A. MANGIA, *Consigli regionali e partecipazione politica nei nuovi statuti*, in *I principi negli statuti regionali*, p. 149, il quale evidenzia che la partecipazione “può essere vista come una manifestazione, tra le tante, del principio di sussidiarietà, assunto a criterio regolativo dei rapporti tra regioni e collettività amministrata”. A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in «Le Regioni», 2009, 92 e spec. nota 25, sottolinea come proprio a livello regionale, più di altri versanti, il rafforzamento degli esecutivi imponga, insieme al massiccio fenomeno di redistribuzione delle politiche pubbliche a favore delle autonomie territoriali, il recupero dei canali di interlocuzione con la società civile.

<sup>22</sup> Da ultimo, in questi termini cfr. M. PICCHI, *Il diritto di partecipazione: note preliminari (per l’effettività dei diritti sociali)*, testo dell’intervento svolto nell’ambito del Convegno annuale del “Gruppo di Pisa” nel giugno 2012 pubblicato sul relativo sito, dove si evidenzia il dato che anche le novità introdotte hanno scontato il timore che la classe politica non sia in grado di recepirle. A ciò si aggiunga che anche sugli istituti della partecipazione popolare si registra l’impatto della crisi economica, come ricorda F. PIZZOLATO, *Forme e istituti della partecipazione popolare in tempi di crisi*, intervento al seminario *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, “Sapienza” Università di Roma, 26-27 aprile 2012.

contribuito ai procedimenti decisionali regionali che è andato ben al di là delle espresse previsioni contenute nelle leggi di riforma costituzionale: si pensi alla previsione, costituzionalmente necessaria del Consiglio delle autonomie locali<sup>23</sup> e alla vasta congerie di organi c.d. non necessari<sup>24</sup>.

Tra i possibili soggetti, costituzionalmente non necessari, chiamati ad interloquire non soltanto con le assemblee legislative regionali, operando come “fattori di apertura” dei procedimenti normativi regionali, vi sono gli organi di garanzia statutaria (variamente denominati all’interno dei documenti statutari).

In un primo momento, la necessità di prevedere organi precipuamente incaricati di rendere giustiziabili le fonti non conformi allo statuto regionale o di adottare la decisione “ultima” sui conflitti tra gli organi della Regione è stata argomentata essenzialmente quale corollario logico di una certa ricostruzione del sistema regionale delle fonti del diritto: in tale schema, la fonte statutaria finiva per essere una sorta di “Costituzione” regionale con la conseguenza che le competenze richiamate finivano per rappresentare, sul modello dell’esperienza tedesca dei tribunali costituzionali regionali, l’elemento di “chiusura” del sistema<sup>25</sup>.

Tale prospettiva sembra ad oggi essersi fortemente ridimensionata, in particolare alla luce delle indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, che ne hanno progressivamente indicato (attraverso Corte cost. 378/2004, 12/2006 e 200/2008) una diversa fisionomia, compatibile con le prerogative costituzionali dei Consigli regionali in tema di procedimento legislativo<sup>26</sup>.

Tali organi paiono in tal modo assumere i contorni di una sorta di *Authority* regionale di garanzia e di consulenza “forte” in grado di

<sup>23</sup> V. sul punto, D. CODUTI, voce *Consiglio delle autonomie locali (dir. Cost.)* in «Dige-  
sto delle disc. pubbl., agg. III, 1, Torino, 2008.

<sup>24</sup> Sul punto, cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi organi regionali “non necessari”*, in R. BIFULCO  
(a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit., 371.

<sup>25</sup> In questi termini, T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in «Le Regio-  
ni», 2001, 841, la quale argomenta di una necessità di rafforzare il già previsto controllo di  
costituzionalità sulle leggi regionali svolto dalla Corte costituzionale, prevedendo uno  
strumento di garanzia endoregionale, in modo da sanare la “zona franca” costituita dai limiti  
di funzionamento del c.d. schema della norma interposta, vale a dire della sindacabilità delle  
leggi regionali per violazione indiretta dell’art. 123 Cost.

<sup>26</sup> Per una ricostruzione delle posizioni critiche della dottrina sul punto, cfr., D.  
BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in  
«Le istituzioni del Federalismo», 2005; ID., *Le “Consulte di garanzia statutaria” tra dispute  
dottrinali e concrete possibilità di azione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 30 giugno 2008.

“dialogare” non soltanto con la dimensione istituzionale regionale ma, a “più voci”, con la “società regionale”<sup>27</sup>.

Si tratterebbe di una prospettiva in grado di valorizzare il dato di una presenza generalizzata di tali organi in tutte le realtà regionali (al momento solo la regione Marche ne è sprovvista), che, pur non essendo obbligatoria dal punto di vista costituzionale, è evidentemente ritenuta dai legislatori regionali opportuna rispetto al buon funzionamento della forma di governo regionale, perché con ogni probabilità in grado di attenuare il carattere maggioritario dei procedimenti decisionali di quest’ultima, proprio attraverso la modernità delle tecniche di lavoro adoperate<sup>28</sup>.

A ciò si aggiunga il fatto che quasi tutti gli statuti regionali hanno attribuito altre funzioni a tali organi, ad esempio in tema di valutazione dell’ammissibilità delle iniziative legislative popolari e delle proposte di quesiti referendari<sup>29</sup>, le quali, adeguatamente sviluppate nella legislazione regionale d’attuazione<sup>30</sup>, potranno consentire di svolgere un prezioso compito di *scrutiny* tecnico, valorizzando i canali decisionali alternativi rispetto a quelli inquadrabili nel *continuum* Presidente-Giunta-maggioranza consiliare.

Guardando infine all’esperienza spagnola dei Consigli consultivi (*Consejos consultivos*), presenti in origine solo in alcune delle *Comunidades Autónomas* (Catalogna, Canarie e Extremadura) e ora contemplati in tutti gli *Estatutos de autonomía*, e in particolare alla loro recente evoluzione può forse ricavarci qualche elemento per rendere più netta di quanto sia attualmente nella legislazione regionale italiana la distinzione tra le attività di verifica della “statutarietà” degli atti normativi,

<sup>27</sup> Più in generale, sull’ammissibilità di Autorità indipendenti su scala regionale, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimità costituzionale e legittimità democratica*, Milano 2006, 357.

<sup>28</sup> Ampiamente sul punto A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in «Le Regioni», 2010, 483.

<sup>29</sup> Cfr. C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in questa «Rivista», 2007 307; sul punto, v. F. ROSA, *Gli organi di garanzia statutaria*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, 281 ss..

<sup>30</sup> Cfr. sul punto, R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it).

quelle di consulenza nei riguardi degli organi politici e quelle di *scrutiny* richiamate in precedenza<sup>31</sup>.

*ABSTRACT: The structure and the evolution of the decision-making process, especially for those of legislative nature, are crucial elements either of the form of government either of the form of State, mainly in a multilevel institutional system, where different actors - the EU, the national States, the regional entities and the regulatory Authorities - play an important role. At the regional level, the prevision of the "form of government", like the subject of the discipline by the regional Statute, and the direct election of the President had important consequences for the decision-making process, highlighting the phenomena of centralization of legislative powers. On the other hand, the elements of participation, related to the introduction of the "principle of subsidiarity" in the constitutional framework (art. 118 Cost.), have not been efficiently implemented by regional legislation. In this essay, the Author suggests that the statutory councils, established in almost all Italian regions, would be able to ensure some elements of "openness" of the decision-making process, overcoming the vision of "small" regional constitutional courts and thereby enhancing the functions of technical scrutiny on the tools of participation and the consultation to the regional institutions.*

<sup>31</sup>Sul punto cfr. A.M. PLA BOIX, *El Consejo de Garantías estatutarias de Cataluña en el proceso de descentralización de la función consultiva en España*, in J.M. CASTELLÁ ANDREU, M. OLIVETTI (a cura di), *Nuevos Estatutos*, cit., 253. Cfr. A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, relazione presentata al convegno *Los organos garantes de la autonomía política: defensa institucional y protección de los derechos (los casos de Italia, Alemania y España)*, tenutosi a Barcellona nei giorni 21-22 novembre 2008, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it). In particolare sulla sentenza del Tribunal constitucional spagnolo sul Consejo de Garantías estatutarias catalano, A. MASTROMARINO, in «Dir. pubbl. comp. eur.», 2011.

LISA LANZONI

*Dottore di ricerca in Diritto costituzionale italiano ed europeo  
e Doctor Europaeus nell'Università di Verona*

## RISORSE E ATTORI SUL TERRITORIO: LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA COME “QUOTA” DELLA FUNZIONE PROGRAMMATICA REGIONALE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Risorse e attori sul territorio. – 3. Alcune esperienze regionali. – 4. La democrazia partecipativa come “quota” della funzione programmatica regionale. Riflessioni conclusive.

### 1. *Premessa*

La crescente necessità dei sistemi di mercato di sopravvivere nell'attuale contesto globale, determina oggi la definizione di *standard* di competitività sempre più alti, direttamente incidenti sui territori caratterizzati dalla presenza di gruppi di interessi economicamente rilevanti<sup>1</sup>.

Lo stesso spazio giuridico in cui si trovano ad operare tali attività economiche può dirsi assumere carattere di globalità, perseguendo essenzialmente una logica di mercato finalizzata a determinare la più efficiente soddisfazione degli interessi economici coinvolti, ovunque essi siano raggruppati, a prescindere dalla loro coincidenza con il livello nazionale o con le entità di governo sub-statali<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> S. ORTINO, riprendendo le teorie sviluppate da A. HOOGVELT, *Globalization and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development*, Nürnberg, 2000, riconduce all'assetto costituzionale degli ordinamenti a forte decentramento territoriale l'impatto determinato dall'elaborazione di un'economia di carattere mondiale. In particolare, l'A. evidenzia come «(...) l'economia globale ha ristrutturato l'architettura dell'ordine mondiale non in forma piramidale, ma con una struttura a (...) stadi concentrici, ognuno dei quali taglia i confini nazionali e regionali». Così S. ORTINO, *La struttura delle rivoluzioni economiche*, Bari, 2010, 405.

In tal senso, cfr., altresì, S. CASSESE, *Oltre lo Stato: i limiti dei governi nazionali nel controllo dell'economia*, in F. GALGANO, G. TREMONTI, T. TREU, *Nazioni senza ricchezza, ricchezza senza nazione*, Bologna, 1993, 35 ss.; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003, 45 ss.

<sup>2</sup> Cfr. F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, 77 ss. e 197.

In particolare, le dimensioni territoriali regionali vengono sottoposte ad un duplice ordine di pressioni al fine di conservare attrattività nei confronti del mercato sovra-nazionale.

Da una parte, i processi di pianificazione economica legati a determinati gruppi di interessi, tendono a favorire quei fenomeni di “regionalismo economico” caratterizzati dal ruolo centrale delle entità sub-statali di governo, in quanto dimensione originaria in grado di favorire lo sviluppo delle risorse localizzate<sup>3</sup>. Si tratta del cosiddetto fenomeno del *glocalismo*, inteso come una “territorializzazione” su base regionale delle risorse e dei gruppi di interessi in grado di concorrere sul mercato globale<sup>4</sup>.

Dall'altra parte, gli attori territoriali – di natura sia pubblica, sia privata – direttamente coinvolti nei processi di valorizzazione legati alle risorse locali sollecitano il livello istituzionale a strutturare con essi un dialogo costante, legato a forme procedurali in grado di garantire una effettiva partecipazione dal basso (*bottom-up*) alla funzione programmatica regionale.

Quest'ultimo aspetto, rappresenta una lettura particolarmente interessante nell'ambito della legislazione regionale italiana, sempre più aperta a forme di concertazione e cooperazione che coinvolgano soggetti non inclusi nei processi di formazione legislativa, ma detentori di una somma di conoscenze tecniche indispensabili alla completa definizione dei piani pluriennali di sviluppo economico dei territori regionali.

<sup>3</sup> La globalizzazione rappresenta, inoltre, un motore di emersione dei sistemi economici regionali a prescindere dal grado di sviluppo e dal relativo peso su scala nazionale del territorio considerato, dal momento che sono gli stessi interessi economici a configurarsi direttamente nell'ottica di un mercato di carattere globale. In tal senso, R.A. BOSAHMA, *Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective*, in *Regional Studies*, vol. 38, 1001 ss., S. ORTINO, *Il nuovo Nomos della Terra*, Bologna, 1999, 121 s.

<sup>4</sup> Si tratta del fenomeno efficacemente descritto in dottrina come «*glocalization*», dall'unione dei termini «*global*» e «*localization*». Così, S. ORTINO, *Functional federalism between geopolitics and geo-economics*, in M. ŽAGAR, V. MASTNY, S. ORTINO, *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester-New York, 2006, 283; ID., *La struttura delle rivoluzioni economiche*, 560 s. Cfr., altresì, P. VELTZ, *Economia e territori; dal mondiale al locale*, a cura di P. PERULLI, *Neoregionalismo. L'economia arcipelago*, Torino, 1998, 128 s.; A. J. SCOTT, *Le Regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2001, 22. e 40 ss.; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, 2010, 60 s.

Vale, anzitutto, soffermarsi sulla nozione di attori territoriali di rilievo, per poi procedere alla considerazione di alcune significative esperienze regionali legate alla prospettiva di analisi.

## 2. Risorse e attori sul territorio

Le dottrine economica e giuridica sono concordi nel definire gli attori territoriali di rilievo (*stakeholders*) come quelle «strutture intermedie», non esclusivamente di natura pubblica, determinanti nell'individuare sia le esigenze di sviluppo dei territori in cui operano, sia gli strumenti giuridici più idonei alla valorizzazione delle risorse allocate<sup>5</sup>. Nella prospettiva dello sviluppo dei gruppi di interessi territoriali, rientrano, dunque, in tale definizione, alcune autonomie funzionali, quali le Camere di Commercio, i consorzi, le agenzie ambientali le associazioni di categoria<sup>6</sup>; così come i singoli cittadini portatori di un *expertise* legato a specifiche risorse allocate<sup>7</sup>.

Le capacità cognitive di tali soggetti contribuiscono in modo essenziale all'individuazione delle opzioni di crescita legate a determinati gruppi di interessi allocati, identificando, di volta, in volta, l'attuazione degli obiettivi di sviluppo territoriale<sup>8</sup>.

In quest'ottica, un dialogo funzionale tra il livello istituzionale e gli attori territoriali è indispensabile non solo per lo sviluppo del territorio in sé, ma soprattutto per l'elaborazione delle politiche di programmazione regionale che in esso verranno attuate.

Le azioni di valorizzazione legate alle conoscenze degli attori territoriali necessitano, comunque, di una composizione nel quadro istituzionale, per un duplice ordine di fattori.

<sup>5</sup> Cfr. A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, 1999, 278 ss.; E. R. FREEMAN, G. RUSCONI, M. DORIGATTI, *Teoria degli stakeholder*, Milano, 2005, 108 ss. e 224 ss.

<sup>6</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in «Enciclopedia giuridica Treccani», Roma, 2003, 14.

<sup>7</sup> Negli anni Cinquanta del secolo scorso, l'economista E. FREEMAN, prendendo a paradigma la realtà imprenditoriale, elaborò per primo una definizione di singolo soggetto di rilievo rispetto alle potenzialità di sviluppo economico di un ambiente, indicandolo in quel soggetto *determinante* per il raggiungimento di uno specifico obiettivo di organizzazione all'interno di un contesto, in ragione delle proprie capacità e conoscenze di settore, v. E. FREEMAN, *Strategic management: A Stakeholder Approach*, Boston, 1951, 58.

<sup>8</sup> Cfr., in tal senso, E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, 2007, 140.

Da una parte, ciò risponde alla funzione tipica della Regione quale «ente naturale»<sup>9</sup> collocato tra lo Stato e gli enti territoriali minori e dotato di competenze legislative e di gestione esercitate al fine di recepire e disciplinare organicamente le esigenze localizzate, senza esaurirsi, tuttavia, nel particolarismo tipico dei livelli di governo provinciali o comunali<sup>10</sup>.

Dall'altra parte, la composizione degli interessi territoriali nel livello regionale è necessariamente dettata dalla collocazione degli interessi medesimi. Come accennato, essi tendono a seguire le regole del mercato, che ne espande i confini, spesso non coincidenti con quelli politico-amministrativi stabiliti in Costituzione. Accade, così, che diverse aree interregionali ovvero transfrontaliere siano caratterizzate da gruppi di interessi omogenei, invocando una regolazione da parte dei livelli istituzionali di governo dotati delle medesime funzioni<sup>11</sup>. In altre parole, gli unici soggetti istituzionali omologhi in grado di dialogare tra loro in senso programmatico e regolativo per una crescita armonica di tali aree sono le Regioni<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> In sede di Assemblea costituente, tale espressione è dovuta all'On. A. AMBROSINI, *Relazione introduttiva alla discussione generale sulle autonomie locali* da lui tenuta nella seduta del 27 luglio 1946. Cfr. *Seconda Sottocommissione all'Assemblea costituente. Organizzazione costituzionale dello Stato*, Roma, 1946, 6, disponibile nella versione originale in [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it).

<sup>10</sup> Sulla nozione di composizione organica degli interessi territoriali nel livello regionale, v. per tutti A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in «Enciclopedia del Diritto», Milano, 1988, vol. XXXIX, 317; E. CHELI, *Sullo sviluppo delle autonomie locali in Italia: dal modello alla prassi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. I, Milano, 1996, 535 ss.; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, 87 ss.

<sup>11</sup> Questo aspetto si presenta con particolare evidenza nelle aree transfrontaliere, dove il livello istituzionale viene coinvolto nel coordinamento delle azioni condotte da più soggetti pubblici e privati per la regolazione di interessi economici condivisi. Su questo punto, sia consentito rinviare a L. LANZONI, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, in «Riv. it. dir. pubbl. comun.», 2011, 514 ss.

<sup>12</sup> Cfr. A. LA PERGOLA, *La dimensione interregionale del potere e il collegamento istituzionale fra Stato e Regioni. Spunti di diritto comparato*, in «Sociologia», 1974, 210 ss.; R. TOSI, «Principi fondamentali» e *leggi statali nelle materia di competenza regionale*, Padova, 1987, 209 ss.

Per una considerazione in ambito europeo del dialogo tra Regioni in materia di gestione degli interessi economici condivisi, cfr. A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in A. PACE, *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 266 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni e il dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in «Le Regioni», 2002, 1252 ss.; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 91 ss.; G. CARPANI, *La potestà legislativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Roma, 2005, 25 ss.; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2003, 47 ss.

In materia di programmazione e sviluppo dei territori, le Regioni possono dirsi chiamate dagli stessi interessi economici ad aprirsi ad una partecipazione continua e concreta nei confronti degli attori territoriali. Gli stessi attori non saranno solamente gli interlocutori attivi, direttamente in grado di contribuire alla realizzazione degli obiettivi regionali, bensì risulteranno essere i primi fruitori delle politiche di sviluppo territoriale, in grado di recepire i nuovi risultati di sviluppo economico per non perdere il proprio grado di competitività sulla scena dei mercati nazionali e sovra-nazionali<sup>13</sup>.

Guardando ai gruppi di interessi economici in relazione agli attori territoriali, la funzione di programmazione dell'ente Regione si presenta, pertanto, direttamente collegata alle ragioni del pluralismo e della democraticità nelle società, in quanto sollecita soggetti differenti a cooperare e a coordinarsi per il raggiungimento dei medesimi risultati, senza che ciò significhi il loro totale assorbimento ossia la loro totale passiva adesione a decisioni prese dal livello istituzionale sovraordinato<sup>14</sup>.

La nozione di democrazia partecipativa qui considerata risulta, dunque, finalizzata alla riduzione di quel divario tra livello istituzionale e collettività territoriali che parte della dottrina definisce efficacemente come "asimmetria cognitiva" dei luoghi<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> In tal senso, cfr. R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale*, Milano, 2003, 167, ove l'A. indica efficacemente il dialogo tra Regioni ed attori territoriali come «un elemento fisiologico, connotativo e sistematico», richiamando il più ampio concetto di regionalismo relazionale.

<sup>14</sup> In tal senso, cfr. L. SENN, A. QUADRIO CURZIO, *Presentazione*, in A. BRAMANTI, M. MAGGIONI (a cura di), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Milano 1998, 17 ss.; F. BARCA, G. PELLEGRINI, *Real Effects on Regional Integration in the European Union and Mercosur: Inter-continental views on Intra-continental Experiences*, Relazione al *First Annual Workshop of University Bologna Centre of Buenos Aires*, Buenos Aires, 26-27 aprile 2000; R. FARELLA, *Dinamiche e prospettive della politica economica estera territoriale: alcune riflessioni sulla base di un'analisi della letteratura*, in «Le Regioni», 2001, 943, 944.

<sup>15</sup> Così, A. VALASTRO, *La valutazione ei molteplici volti della partecipazione nell'ordinamento italiano. Quale ruolo per la consultazione in una governante problematica*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2009, 5. In tal senso, cfr., altresì, M. LUCIANI, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2010.

### 3. Alcune esperienze regionali

La normativa regionale presenta da sempre delle interessanti aperture a forme di democrazia partecipativa intese a recepire il più ampio complesso di informazioni da parte delle collettività locali per una efficace definizione delle linee di intervento pubblico concernenti lo sviluppo territoriale.

Uno dei primi significativi esempi di interazione tra istituzioni ed attori di rilievo presenti nel territorio regionale è dato dal caso della Regione Emilia-Romagna, che con l.r. n. 44/1973 istituiva l'Ente per la valorizzazione del territorio (ERVET), deputato allo svolgimento di importanti attività di osservazione sullo sviluppo economico del territorio, annualmente raccolte in forma reportistica come contributo alla definizione delle funzioni programmatiche regionali.

Sin dalla costituzione dell'ente regionale, il modello di sviluppo territoriale si è fondato sulla creazione di un forte rapporto sinergico tra le istituzioni e gli operatori di impresa. Soprattutto le risorse agricole legate al territorio hanno visto lo sviluppo di reti di confronto tra Regione, piccole e medie imprese rurali, casse di risparmio, società agrarie, università degli studi e federconsorzi, sino a condurre, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso, alla creazione di vere e proprie sedi di cooperazione, quali i "centri di servizi alle imprese", destinati ad assolvere a molteplici funzioni: dalla formazione professionale e ricerca nel campo delle imprese agricole, alla replicabilità dei modelli di assistenza alla produzione nei settori tessili e della meccanica leggera<sup>16</sup>.

Il modello di partecipazione democratica degli attori territoriali recepito dalla l.r. n. 44/1973, già del tutto sperimentato nella prassi regionale, è stato ulteriormente procedimentalizzato con la successiva l.r. n. 6/2009, che, all'art. 18, ha significativamente precisato il ruolo dei privati nella definizione di accordi con la Pubblica Amministrazione in materia di pianificazione territoriale e urbanistica. Il disposto, al comma 1, stabilisce che in tali settori – tipicamente appartenenti alla funzione di governo del territorio attribuita alle Regioni e rientranti nell'azione programmatica delle stesse – sia attuata una forte condivisione degli obiettivi con i "soggetti interessati" (co. 1), purché coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di

<sup>16</sup> Cfr. E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico*, cit., 182 ss.; C. CAVALLARO, *Le Regioni e l'economia delle conoscenze*, in AA.VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, 421 ss.

pianificazione e nel rispetto delle leggi sovraordinate. Si tratta di accordi di carattere procedimentale (o determinativo), che non si sostituiscono all'azione della Pubblica Amministrazione, ma consentono ai privati una partecipazione, soprattutto nella sede delle conferenze di servizio, all'elaborazione delle linee programmatiche regionali al fine di condividere le condizioni e gli effetti delle stesse sul territorio<sup>17</sup>.

La normativa regionale considera, quindi, una forma di democrazia partecipativa che parte della dottrina definisce come "associativa", in quanto integrata da meccanismi di concertazione, in cui i soggetti di rilievo, portatori di interessi economici allocati, possono dialogare per la definizione di politiche territoriali condivise<sup>18</sup>.

L'*iter* della Regione Emilia-Romagna a favore di una forma di partecipazione direttamente connessa alla funzione di programmazione è proseguito con la l.r. n. 3/2010 riguardante la definizione, il riordino e la promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali. Sin dalla definizione degli obiettivi, il legislatore regionale enuncia la necessità di incrementare la qualità democratica delle scelte in capo agli organi regionali, creando una maggiore coesione sociale ed economica attraverso un espresso richiamo agli attori territoriali e alla valorizzazione delle competenze diffuse nella società<sup>19</sup>. I soggetti titolari del diritto di partecipazione, indicati dall'art. 3 della legge, sono tutte le persone, le associazioni e le imprese destinatarie (anche singolarmente) degli obiettivi di pianificazione generale ossia settoriale contenuti in atti sia regionali, sia locali<sup>20</sup>. A sensi dell'art. 5, l.r., la Regione, la Giunta ovvero l'Assemblea legislativa e gli enti locali<sup>21</sup> possono avviare i processi di democrazia partecipativa, mentre gli altri soggetti pubblici o privati possono attivarli solo attraverso l'adesione di

<sup>17</sup> Cfr. G. SCIULLO, *Accordi e conferenze di servizi nella l.r. n. 6/2009*, in «Le istituzioni del federalismo», 2009, 91 ss.

<sup>18</sup> In tal senso, cfr. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in «Enciclopedia del diritto», Milano, 2011, 17 s., in cui l'A. precisa che gli interessi economici oggetto del dialogo tra le parti, sono interessi già tutelati dall'ordinamento e riconducibili, in particolare, alla competenza regionale in materia di governo del territorio.

<sup>19</sup> Art. 2, co. 1, lett. a), b), c), d), f), l.r. ER n. 3/2010.

<sup>20</sup> Art. 3, co. 1, l.r. ER n. 3/2010.

<sup>21</sup> Il disposto parla anche delle circoscrizioni degli enti locali, abolite dalla successiva legge finanziaria n. 42/2010. In proposito, v. U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei comuni "dopo" le circoscrizioni*, in «Le istituzioni del federalismo», 2011, 193 ss.

almeno uno degli enti regionali o locali ora elencati, nei limiti delle rispettive competenze. Risulta evidente ancora una volta la fisiologica funzione di raccordo organico del livello istituzionale nei confronti dei gruppi di interessi allocati e, in particolare, della Regione qualora sia coinvolta la competenza di governo del territorio in relazione alla valorizzazione delle aree<sup>22</sup>.

Il supporto a tali forme di partecipazione passa attraverso lo stanziamento di contributi regionali ed una precisa metodologia di presentazione ed analisi delle esigenze legate ai gruppi di interessi ed agli attori territoriali, sino alla previsione del cosiddetto nucleo tecnico di integrazione con le autonomie locali, di cui all'art. 7, l.r. n. 3/2010. Quest'ultimo stabilisce un'interessante forma di integrazione tecnica con la rappresentanza delle autonomie locali sul territorio regionale, prevedendo la formazione di un nucleo tecnico composto da due esperti appartenenti al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), oltre che da un rappresentante della Giunta regionale competente per i procedimenti amministrativi di concessione dei contributi.

Il modello partecipativo elaborato dalla Regione Emilia-Romagna regolato dalla l.r. n. 3/2010 stabilisce, quindi, che ogni processo partecipativo sorto e regolato secondo quanto ivi disposto, si concluda con un "documento di proposta partecipata"<sup>23</sup>, di cui le amministrazioni decidenti si impegnano a tenere conto in sede di deliberazione, dando contezza, con comunicazione pubblica e di ampia precisione, degli eventuali motivi di non adesione al documento<sup>24</sup>.

La scelta della Regione Emilia-Romagna sui processi di partecipazione democratica alla definizione delle linee programmatiche si basa su un approccio *bottom-up*, del tutto originale in termini di ampiezza, seppure già sperimentato e normato in altre esperienze regionali.

<sup>22</sup> Per una compiuta lettura dell'art. 5, l.r. ER n. 3/2010, cfr. M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipata e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in «Le istituzioni del federalismo», 2010, 223 ss.

<sup>23</sup> Art. 10, co. 4, l.r. n. 3/2010.

<sup>24</sup> Vale ricordare che forme proceduralizzate di incentivazione alla considerazione delle conoscenze tecniche degli attori territoriali, sono state attuate anche precedentemente alla l.r. n. 3/2010; un esempio ne è lo sviluppo del progetto di *e-democracy* denominato *Partecipa.net*, attivo dal 2006. In tal senso, cfr. M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipata e concertazione*, cit. 220; ID., *Dall'incentivazione al consolidamento: un possibile percorso normativo della democrazia partecipativa*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa. esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010, 183 ss.

Il riferimento vuole essere, in particolare, al modello di cui alla l.r. n. 69/2007 della Regione Toscana di disciplina della promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali, che ha costituito, nell'ordinamento italiano, il primo caso di intervento legislativo regionale in materia<sup>25</sup>.

Interessa qui evidenziare come il processo partecipativo ivi disciplinato annoveri espressamente tra i soggetti legittimati ad attivarlo, le imprese – seppure con il supporto degli altri soggetti elencati nella legge –, che agiscono in base a proprie progettazioni o interventi di rilevante impatto ambientale, sociale od *economico* nel territorio<sup>26</sup>. Una specifica categoria di attori di rilievo viene, così, espressamente inclusa nei processi di partecipazione democratica riferiti alla programmazione regionale e viene, altresì, individuato il criterio di impatto nelle collettività e sui mercati che ne giustifica l'inclusione. Ciò realizza a pieno titolo l'obiettivo indicato dall'art. 1, co. 1, l.r. 69/2007 laddove parla di una partecipazione dei cittadini alla «elaborazione e formazione delle politiche regionali e locali». La partecipazione si presenta come una fase del processo decisionale<sup>27</sup> che chiama in causa non solo la generalità dei consociati, ma specifiche categorie di soggetti portatori di nozioni tecniche indispensabili ad uno sviluppo competitivo del territorio regionale. Parimenti a quanto elaborato nella successiva normativa della Regione Emilia-Romagna, l'art. 10, l.r. TO n. 69/2007 prevede l'impegno degli enti locali a tenere conto dei risultati del processo partecipativo, motivandone ampiamente un eventuale discostamento<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> V. per tutti, A. FLORIDIA, *Idee e modelli di partecipazione. Il caso della Regione Toscana*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *Democrazia partecipativa*, cit., 89 s.; R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa: la legge toscana alla prova dell'applicazione*, ID, 241 s.; M. CIANCAGLINI, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, in [www.osservatoriodellefonti.it](http://www.osservatoriodellefonti.it), 2008.

<sup>26</sup> Art. 14, co. 4, l.r. Toscana, n. 69/2007.

<sup>27</sup> In relazione ai grandi interventi, la partecipazione si svolge nella forma del dibattito pubblico. V. art. 7 ss., l.r. Toscana, n. 69/2007.

<sup>28</sup> L'obbligo di motivazione risolve la questione del mantenimento dell'equilibrio tra la democrazia rappresentativa e i meccanismi di democrazia partecipativa. Un'Amministrazione locale non può essere costretta ad aderire ai risultati di un processo partecipativo se in contrasto con gli interessi generali che si è impegnata a tutelare in base al mandato ricevuto dall'elettorato. Tuttavia, anche una motivazione che non accolga i risultati della partecipazione, favorisce indirettamente la medesima, supportando il dialogo e la vicinanza tra amministrazioni e cittadini. In tal senso, cfr. R. LEWANSKI, *Promuovere la partecipazione deliberativa*, cit., 247 s.

Vale, infine, richiamare un esempio di normativa regionale in materia di partecipazione immediatamente successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione e di estremo interesse, in quanto disciplinante la definizione di uno specifico strumento giuridico di valorizzazione delle risorse locali, legato al dialogo tra il livello istituzionale e gli attori di rilievo sul territorio. L'art. 25, l.r. Veneto n. 25/2001 di disciplina delle nuove norme di programmazione prevede l'istituzione di un nuovo strumento di programmazione decentrata e di sviluppo territoriale: l'Intesa Programmatica di Area (IPA). Essa consente agli enti locali e agli attori territoriali di partecipare alla definizione della programmazione regionale, definendo accordi e formulando proposte finalizzate allo sviluppo socio-economico di specifiche aree sub-regionali.

Il metodo di partecipazione è ben lungi dalla previsione di un sistema articolato come quello dei modelli emiliano-romagnolo e toscano – riconducibile alla concertazione, definita in termini generali all'art. 4 l.r. –, ma il dato di rilievo è costituito dalla previsione di un preciso strumento di valorizzazione territoriale connesso solamente ad alcune tipologie di gruppi di interessi allocati e direttamente recepito nell'ambito della programmazione economica<sup>29</sup>. Pur non prevedendo l'elaborazione di un documento partecipativo finale, la legge regionale veneta richiama in senso stringente una partecipazione in grado non solo di influire sulla gestione di una pubblica funzione, bensì anche di integrarsi con essa nel suo momento attuativo<sup>30</sup>.

#### *4. La democrazia partecipativa come “quota” della funzione programmatica regionale. Riflessioni conclusive*

La breve analisi sul legame tra attori territoriali e gruppi di interessi economici allocati ed il riferimento ad alcune esperienze regionali, consente di trarre alcuni cenni conclusivi circa i meccanismi di

<sup>29</sup> Sulle IPA venete, cfr. G. MARCHETTI, *Strumenti e modalità di cooperazione tra Regione ed enti locali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, 2011, 79.

<sup>30</sup> Tale modello di partecipazione democratica viene puntualmente teorizzato in riferimento al livello istituzionale centrale da A. PIZZORUSSO, *Democrazia partecipativa e rappresentanza parlamentare*, in AA.VV., *Parlamento, istituzioni democrazia*, Milano, 1980, 133.

partecipazione democratica direttamente riferiti alla funzione della programmazione regionale.

In primo luogo, è possibile osservare come l'evoluzione della legislazione regionale si muova verso una sempre maggiore apertura a forme di democrazia partecipativa legate all'attuazione delle competenze regionali. In particolare, il recentissimo esempio della Regione Emilia-Romagna presenta l'unione di due elementi partecipativi fondamentali osservati nell'esempio toscano e veneto: l'inclusione di specifiche categorie di soggetti di rilievo sul territorio nel processo decisionale di pianificazione territoriale e la previsione di strumenti giuridici in grado di recepire i risultati della concertazione ossia del dialogo tra le parti.

Attraverso una razionalizzazione legislativa delle prassi di condivisione già invalse nell'esperienza dei territori, le nozioni tecniche necessarie ad uno sviluppo competitivo dei mercati non vengono disperse, ma assurgono al livello istituzionale e da esso vengono recepite attraverso l'integrazione nella funzione programmatica.

Seppure i risultati della partecipazione democratica non possano sempre – e, sia consentito, non debbano – condurre l'amministrazione procedente ad aderirvi passivamente, ciò permette un indubbio avvicinamento tra le rappresentanze elette e le collettività locali, che con esse detengono finalmente una capacità di confronto secondo metodi disciplinati con legge. In altre parole, l'apertura della normativa regionale a forme di democrazia partecipativa pare ridurre il divario tra quest'ultima e la democrazia rappresentativa, avvicinando il legislatore regionale alle sue collettività.

Ciò conduce ad un secondo ordine di considerazioni.

La definizione della programmazione regionale attraverso tali meccanismi di democrazia partecipativa altro non riflette che il passaggio da un sistema di gestione ad un sistema di regolazione nell'ambito delle politiche di sviluppo territoriale, secondo una tendenza ampiamente in atto nel contesto europeo, in cui le stesse collettività sono chiamate ad attuare una sorta di mutua responsabilizzazione nella procedimentalizzazione dei meccanismi informali più efficaci nell'ambito della valorizzazione territoriale, al fine di incrementarne l'utilizzo<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Per un'analisi generale del fenomeno in ambito europeo, cfr. B. JESSOP, *The Crisis of the National Spatio-temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalising Capitalism*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 2000, 323 ss. Sulle ragioni storico-politiche a fondamento dei meccanismi di programmazione all'interno dello

Si elabora, dunque, una prospettiva del tutto peculiare nella sperimentazione delle procedure direttamente riconducibili ai processi di integrazione “sociale, economica, e territoriale” sanciti dall’attuale art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE). La democrazia partecipativa come “quota” della funzione programmatica regionale si presta, dunque, alla concreta attuazione di un canone di democraticità invocato anche dal livello sovranazionale.

In tale ottica, lo stesso recepimento dei meccanismi di valorizzazione già invalsi nella prassi dei sistemi territoriali – anche ad opera di soggetti non istituzionali<sup>32</sup> – entra in considerazione, in quanto utile a definire i contorni dell’azione regolativa esercitata dalle Regioni<sup>33</sup>. Gli interessi allocati sul territorio e riconducibili agli attori di rilievo che più fortemente ne sostengono lo sviluppo si inseriscono in un processo “istituzionalmente orientato”, in grado di garantire che il potenziale presente in termini di risorse sul territorio non venga “abbandonato”, bensì inserito all’interno di nuove dinamiche interorganizzative<sup>34</sup>.

Il territorio pare, così, assumere, in senso sempre più definito, un valore strettamente correlato all’ente Regione e attraverso “di” – e non a prescindere “da” – esso ricerca una risposta di natura istituzionale – o, quantomeno, procedurale – alle esigenze di sviluppo in esso presenti.

Stato gestore in Italia, v. V. ONIDA, *Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di Diritto pubblico*, vol. I, Bologna, 1997, 77 ss.; N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico tra piani e regole*, Bologna, 2007, 12 ss.

Con specifico riferimento alla tendenza all’instaurazione di modelli sperimentali finalizzati allo sviluppo delle risorse territorialmente allocate, v. A. BENZ, B. EBERLEIN, *The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multilevel Governance*, in «Journal of European Public Policy», 1999, 329 ss.

<sup>32</sup> In questa sede il riferimento è ai soggetti definibili come territoriali, pur non essendo questi gli unici soggetti componenti la società complessiva e complessa dello Stato. Si considera, infatti, la tendenza della prevalente dottrina secondo cui la territorialità vale ad integrare il carattere della politicità di ciascun ente istituzionalmente previsto. In tal senso, v. per tutti, T. PERASSI, *Sul concetto di ente territoriale*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1958, 129 ss.; L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1967, 637 s.

<sup>33</sup> Cfr. G. CORSO, *Lo Stato come dispensatore di beni: criteri di distribuzione, tecniche giuridiche ed effetti* e G. REBUFFA, *Ascesa e declino dei modelli descrittivi del diritto pubblico europeo*, in AA.VV., *Studi in memoria di G. Tarello*, Milano, 1990, 177 ss. e 377 ss.

<sup>34</sup> Così A. LA SPINA, G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Bologna, 2000, 15.

*ABSTRACT: The contribute concerns the relationship between the public and private stakeholders and the evaluation of the local resources in the Italian regional territories. In particular, the interaction between different actors and the institutional level defines new forms of democratic participation within the development of regional policies. By a bottom-up approach, the Regions enact a continuous dialogue with the communities allocated in, implementing the so called glocalization issue, which enforces the local economic resources to create a global competitiveness of the territories. The analysis of some Regional experiences reveals that, on one hand, the distance among territorial communities and Regions is reduced by the elaboration of new forms of participation strictly connected to the public policies, and, on the other hand, this interaction allows the circulation of the best practices within the regional framework. Furthermore, the Regions, the main territorial stakeholders and the local communities share part of the elaboration concerning the territorial policies in compliance with the principles established by the supranational level. The art. 174 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) defines the aim of the territorial, social and economic integration of the European territories, considering all the forms to enact it. By this perspective, the new forms of democratic participation elaborated in the Regional experiences directly recall the realization of the principle of democracy as defined at European level.*



JOSU OSÉS ABANDO  
*Letrado del Parlamento Vasco*

## PARLAMENTO Y SOCIEDAD CIVIL EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

SOMMARIO: 1. Ley, parlamento y ciudadanía: relaciones críticas. – 2. La participación en la iniciativa legislativa. – 3. La participación en la elaboración legislativa. – 3.1. Fase gubernamental. – 3.2. La participación en las comisiones parlamentarias. – 3.3. La participación ciudadana en vía digital. La experiencia del Parlamento Vasco. – 4. ¿Participación en la evaluación legislativa? – 5. Conclusiones.

### *1. Ley, parlamento y ciudadanía: relaciones críticas*

Es bastante común focalizar el estudio de la, no por recurrente menos acuciante, crisis del Parlamento en las virtualidades, mecanismos y propuestas del control parlamentario sobre el Gobierno. Parece darse a este respecto un doble acuerdo analítico de partida:

- El monopolio gubernamental de la acción legislativa a través de la mayoría delimita de forma tan asfixiante, por regla general, el margen de análisis y elaboración de los textos legislativos en sede parlamentaria, que parece evidente que tan solo la prospección conceptual y operativa de las vías de control, por ser éstas lógicamente atributo preferente de la minoría, pudiera tener el suficiente interés de proporcionar algún intento impulsor de la relevancia institucional de las cámaras representativas.

- La crisis del Estado se refleja de forma directa en un cuestionamiento del Derecho, centrado en la ley escrita, como sistema en buena medida percibido como “vetusto” e “ineficaz”. Contextualmente, la ley aparece como una herramienta incapaz de abarcar las nuevas realidades sobrevenidas en las sociedades globalizadas. Asimismo, se ve afectado el mismo músculo interno del ordenamiento jurídico en cuanto que la normatividad producida adolece de una calidad legislativa dudosa tanto en la proyección ex ante como en la toma de resultados ex post.

Ambas evidencias -de mayor o menor consistencia dependiendo del entorno concreto al que nos refiramos- son consecuencia de la crisis de la estatalidad y de la soberanía tradicional, en un período de históricas

mutaciones sistémicas que, como no puede ser de otra forma y especialmente en el ámbito europeo, afectan directamente a todo el entramado institucional, en general, y, más en particular, a los parlamentos por cuanto que la ley sigue siendo el producto parlamentario por excelencia.

Sin contradecir en absoluto lo expuesto, creemos no obstante que es conveniente reflexionar detenidamente sobre la función legislativa no sólo por su necesidad para articular medidas de progreso y cambio social -argumento a recordar por sí mismo en este momento de desgobierno de la economía financiera, por ejemplo-. El proceso legislativo conlleva, además de la faceta finalista innovadora del Derecho, una vertiente política de control implícito, o explícito, de la acción gubernamental (subrayada en su momento por Aragón Reyes y De Otto)<sup>1</sup>.

Por ello nos vamos a referir a la intersección entre función legislativa y participación ciudadana a partir del esquema de la Constitución española de 1979 y de los sistemas autonómicos de ella dimanantes. Cada constitución es hija del contexto histórico y político en el que surge, lo cual tiene reflejo en España en su diseño institucional focalizado en la abrumadora preeminencia de los partidos en la canalización del debate y de la acción políticos.

Proponemos como guía analítica el repaso, siquiera somero, a las diferentes etapas del tracto legislativo. A partir de las propuestas políticas (input legislativo) que gobiernos, partidos o ciudadanos (actores del ciclo legislativo) pretenden plasmar en vía normativa por medio de proyectos o proposiciones de ley, continuando con el debate parlamentario hacia la producción de la ley (output legislativo), para concluir en la comprobación, sistemática e institucionalizada, de la efectividad, eficiencia y eficacia de dicha ley.

Cada una de estas tres etapas (visualizadas en el cuadro 1) abre, al menos en potencia, una serie de posibilidades de participación, cada una con su problemática específica. Dentro de los límites de este trabajo, expondremos los resultados objetivamente alcanzados con arreglo a las normas aplicables para concluir con algunas propuestas que, con ánimo constructivo y obviamente abiertas a coincidencias y discrepancias, pudieran servir de argumentación concreta .

<sup>1</sup> Nos remitimos en las citas a la bibliografía aportada al final de este trabajo.

	Fase previa	Fase constitutiva	Fase evaluatoria
Input	-Programa político -Iniciativa popular	-Proyecto de ley -Proposición de ley	Bloque normativo: - Ley - Desarrollo reglamentario - Dotación presupuestaria
Actor	-Gobierno -Grupos parlamentarios -Ciudadanos	Parlamento legislador	Parlamento controlador
Output	-Proyecto de ley -Proposición de ley	Ley	Informe de evaluación

Cuadro 1. Ciclo de la función legislativa

## 2. Participación en la iniciativa legislativa

Ya se ha adelantado que el andamiaje constitucional español es notablemente rígido en esta materia. La normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular – art. 87.3 de la Constitución, Ley Orgánica 3/1984, normativa autonómica- descansa sobre un indisimulado recelo ante este elemento de democracia semidirecta. En opinión doctrinal casi unánime es evidente que el legislador ha perfilado con evidente desconfianza el marco jurídico y la potencialidad de esta forma de participación popular.

Baste destacar que el calvario de la recogida de firmas en un número tan alto como pondremos de relieve a continuación, la gran movilización social que exige, su verificación notarial, etc. concluyen casi siempre en un carpetazo negativo de la mayoría sin que, por añadidura, los promotores hayan podido exponer su iniciativa en el estrado parlamentario (Camps, Paterna y Martínez Pujalte, entre muchos otros, lo detallan).

Empezando por el número de firmas, el cuadro 2 permite visualizar las ostensibles diferencias entre las comunidades autónomas y otros ejemplos ilustrativos como algunas regiones italianas y *Länder* germanos.

	Firmas	Población
<b>Alemania</b>		
Baden-W.	25.000	10.738.753
Baviera	25.000	12.488.392
<b>Italia</b>	50.000	60.820.696
Lazio	10.000	5.774.954
Emilia-Romagna	5.000	4.459.148
Lombardia	5.000	9.992.548
Basilicata	2.000	58.613
<b>España</b>	500.000	47.190.493
Cataluña	50.000	7.539.618
C. Valenciana	50.000	5.117.190
Madrid	50.000	6.489.680
Extremadura	44.294	1.109.367
	(5% censo electoral.)	
Andalucía	40.000	8.424.102
País Vasco	30.000	2.184.606
Castilla y León	20.373	2.558.463
	(1% censo electoral)	
Castilla-La M.	20.000	2.115.334
Aragón	15.000	1.346.293
Canarias	15.000	2.126.769
Galicia	15.000	2.795.422
Asturias	10.000	1.081.487
Baleares	10.000	1.113.114
Cantabria	10.000	593.121
Murcia	10.000	1.470.069
La Rioja	6.000	322.955
Navarra	4.728	642.051
	(1% censo electoral)	

Cuadro 2. Número de firmas necesarias para la iniciativa legislativa popular

Se puede comprobar con claridad, atendiendo a la relación entre el número de firmas requerido y la población de cada territorio, que el sistema español es, de lejos, el más gravoso y obstaculizador. No es sorprendente por ello que los resultados prácticos de 30 años de andadura permitan hablar de fracaso de la iniciativa legislativa popular si nos referimos a los intentos dirigidos encaminados al Congreso de los Diputados que resumimos en el cuadro 3.

Inadmitidas en términos absolutos (el objetivo material cae fuera de la Ley Orgánica )	28
Caducadas (por no lograr el número de firmas necesarias)	24
Trasladadas a la siguiente legislatura	19
Rechazada la toma en consideración por el Congreso	9
Retiradas por los proponentes	3
Tomadas en consideración (en trámite actual)	2
Subsumida en otra iniciativa	1
Decaído	1
En espera de toma en consideración:	1
Otras	1

Cuadro 3. Iniciativas legislativas populares presentadas ante el Congreso de los Diputados.

A expensas de la dudosa posibilidad de que algunas de las iniciativas pendientes pudieran fructificar, la evidencia es que un único caso tuvo un final aceptable <sup>2</sup> aunque cada vez hay más intentos de propuestas sociales en esta vía.

La capacidad de ampliación de la iniciativa popular por los entes autonómicos no puede decirse que se haya desarrollado de forma excesivamente creativa. Los parámetros de la Ley Orgánica 3/1984 han sido fielmente asumidos en los aspectos procedimentales resultando unas regulaciones bastante equivalentes.

<sup>2</sup> Se trató de la proposición de ley sobre reclamación de deudas comunitarias presentada el 24 de noviembre de 1995 y finalmente subsumida en la reforma de la Ley de la Propiedad Horizontal en 1997. A fecha actual, se pueden contabilizar 5 iniciativas presentadas, de las que 4 han sido ya inadmitidas, y otra está pendiente (sobre “reversión de la congelación de las pensiones en 2011”).

Tomando en consideración el elenco de materias excluidas, en los que la Constitución impone unos supuestos más o menos bastante homologables a los ejemplos comparados (materia tributaria, presupuestaria y financiera, reserva de ley orgánica, normas internacionales, prerrogativa de gracia), los legisladores autonómicos han incurrido en una mimesis tan seguidista de la Ley Orgánica que en ocasiones vetan materias de dudosa integración en el haz competencial autonómico (iniciativa sobre leyes orgánicas en Baleares, Castilla-La Mancha; planificación general de la actividad económica en nueve CC.AA., Euskadi incluida).

Por añadidura, se adiciona algún supuesto exorbitante: por ejemplo, la previa existencia de una proposición no de ley aprobada por el parlamento en la misma legislatura y que verse sobre idéntico objeto que el de la iniciativa popular, que veda de raíz su admisibilidad. Este apartado 5.f) de la Ley vasca 8/1986, de 26 de junio, repetido en otras leyes (con excepciones como la de Aragón), pretende justificarse en que no se debatan continuamente cosas que versen sobre el mismo objeto, lo cual denota un interesado desconocimiento de la diferencia entre la función legislativa y la de impulso. De hecho, la reforma del 2006 eliminó este apartado de la Ley Orgánica (antiguo art. 2.f.) que ya había sido contundentemente criticado por los autores, señalándose incluso tacha de inconstitucionalidad del artículo 23 de la Constitución.CE , si bien el TC no ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto.

Incluso con todos estos muros cercenadores 16 iniciativas autonómicas han devenido en leyes con el desglose que parece en el cuadro 4.

Canarias	4
Cataluña	4
Euskadi	2
Aragón	1
Castilla y León	1
Madrid	1
Murcia	1
La Rioja	1
Valencia	1

Cuadro 4. Leyes autonómicas derivadas de iniciativa popular.

Con este poco alentador balance surgen de manera inmediata una serie de propuestas de mejora de la regulación y de la práctica actuales: reducción del número de firmas (posibilitando su recogida electrónica) y, por supuesto, el papel otorgado a la comisión promotora como titular de la iniciativa, con la posibilidad de que pueda defenderla en la sesión plenaria en que se debata su toma en consideración; o la facultad de retirarla si las enmiendas desfiguran el contenido. Estas y otras modificaciones (como la ampliación de las personas legitimadas desde los 16 años y extranjeros), han sido incorporadas en la ley catalana de 2006 procurando la vivificación de una institución exangüe.

En Andalucía el presidente de su parlamento también ha propuesto a los grupos que las iniciativas legislativas populares puedan ser defendidas por sus promotores en el pleno, durante el trámite de la toma en consideración de la misma y también que puedan asistir e intervenir en los debates en comisión y tomar la palabra. Esta reforma se circunscribiría al artículo 125 del Reglamento por lo que es factible su intención de que esta novedad sea aprobada en próximas fechas mediante lectura única con el asentimiento unánime de los grupos.

La Unión Europea ha dado un paso adelante con el Reglamento (UE) n. 211/2011, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea que puede ser presentada a partir del 1 de abril de 2012 con el respaldo de un millón de firmas provenientes de siete estados miembros, exigencia notoriamente más accesible que las españolas. Se han empezado a tramitar 14 textos, el primero de los cuales (“Fraternité 2020”, en pro de “reforzar los programas de intercambio de la UE – como Erasmus o el servicio de voluntariado europeo - para contribuir a una Europa unida basada en la solidaridad entre los ciudadanos”) puede ser ya objeto de respaldo una vez certificado su sistema por las autoridades nacionales competentes de Luxemburgo.

### *3. Participación en la elaboración legislativa*

#### *3.1. Fase gubernamental*

Si nos referimos a la elaboración en sede gubernamental, es decir respecto a los anteproyectos de ley, a nivel estatal la Ley 50/1997 (art. 22.3) del Gobierno no va más allá en este terreno que habilitar a efectuar “las consultas, informes y dictámenes que resulten

convenientes” junto, como es obvio, a lo que puedan señalar otras leyes específicas (informe del Consejo de Estado, etc.). No hay, por tanto una obligación general de consulta para el ejecutivo central respecto a la sociedad civil.

Para colmar este vacío el Congreso de los Diputados aprobó en su sesión plenaria del 11 de marzo de 2009 una proposición no de ley (presentada por el Grupo parlamentario Popular) en el sentido de instar al gobierno a establecer “la normativa precisa, para arbitrar el procedimiento de participación de los ciudadanos en los momentos previos a la aprobación por el Consejo de Ministros como Proyectos de Ley, con la finalidad de estimular la participación ciudadana en los procesos legislativos y facilitar la presentación de sus propuestas, sugerencias u opiniones sobre las iniciativas legislativas del Gobierno, que formaran parte de la documentación remitida al Congreso de los Diputados para la tramitación de la iniciativa legislativa”. ([www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D\\_148.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/D/D_148.PDF)).

En las Comunidades Autónomas hay un cierto grado de mayor compromiso por cuanto que en Cataluña (Ley 13/2008), Andalucía (Ley 6/2006) y Comunidad valencia (Ley 11/2008), se establece con carácter general la audiencia ciudadana etc. (nos remitimos a Martínez Pujalte).

### *3.2. La participación en las comisiones parlamentarias*

Es necesario enmarcar el estudio de las regulaciones parlamentarias en el contexto de los estatutos de autonomías reformados a partir del catalán de 2006. En efecto, su art. 29.4 (“Derecho de participación”) introduce por primera vez de manera expresa el derecho de los ciudadanos catalanes “a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento”. Otros estatutos han continuado esta ruta democratizadora como en el caso andaluz (art. 30.b), Baleares (art. 15.2.b) y Aragón (art. 15.2).

En todo caso, una vez presentada la iniciativa legislativa, la posibilidad de que el parlamento recabe y conozca las opiniones ciudadanas se vehicula a través de las comparecencias en la comisión temáticamente competente sobre dicha iniciativa.

Algunas cámaras establecen procedimientos reglamentarios específicos reguladores de las comparecencias en el proceso legislativo.

Así, en Andalucía (“Comparecencias informativas”, art. 112 del Reglamento), Asturias (arts. 67 y 139), Baleares (art. 117), Cantabria (art. 115), Cataluña (“Comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales”, art. 106) y Extremadura (“Del período informativo”, art. 166) están previstas con arreglo a los siguientes parámetros comunes:

- Después del debate de las eventuales enmiendas de totalidad, los grupos disponen de un plazo de 15 días (3 en Cantabria) para formular propuestas de comparecencias.
- Tales propuestas deben hacer referencia a agentes sociales y organizaciones interesadas en el objeto a legislar. Sólo de forma excepcional se acogen las comparecencias a título individual.
- Es la comisión misma (o su mesa) quien se pronuncia sobre la pertinencia o no de la comparecencia.

Resulta evidente que el escollo principal de este mecanismo estriba en que es la mayoría quien decide y tiene la última palabra para acceder a la presencia social, por lo que puede bloquear ésta si considera que no es políticamente conveniente para los intereses del gobierno, que es quien presenta la casi totalidad de los textos legislativos. Nótese la coincidencia con el similar acuerdo necesario para la constitución de las comisiones de investigación.

La Junta General del Principado de Asturias ofrece una interesante excepción ya que las comparecencias prosperan automáticamente en el caso de que sean propuestas por dos grupos o la quinta parte de los parlamentarios (art. 67.4).

Las demás asambleas que no disponen de una previsión específica pueden, no obstante, acordar supuestos similares en base a la posibilidad de comparecencias informativas que en términos generales prevén todos los reglamentos.

En el caso del Parlamento Vasco únicamente están previstas de manera de forma explícita las comparecencias del Gobierno Vasco para informar a la comisión sobre los proyectos de ley antes del inicio del plazo para presentar enmiendas, con arreglo al artículo 134 del Reglamento:

“La Mesa del Parlamento, admitido el proyecto a trámite, ordenará su publicación y remisión a la comisión competente. A petición de un grupo parlamentario, y en el plazo de los siete días siguientes a su publicación, la comisión competente para la tramitación de ese

proyecto podrá acordar la celebración de comparencias de miembros del Gobierno.”

Pero tal como señalábamos, merced a la prescripción general del art. 52.3 puede solicitarse “la presencia en las comisiones de personas expertas o representativas de sectores y grupos sociales interesados en el asunto de que se trate a efectos de informe y asesoramiento.”

Lo cierto es que apenas ha habido eventos informativos de esta naturaleza.<sup>3</sup> Se han producido muy escasas comparencias del Gobierno o de sectores afectados. Bien es cierto que este hecho puede tener alguna explicación, que no justificación.

Por un lado, los proyectos de ley deben presentarse acompañados de, al menos, “la memoria general, el informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos” (artículo 133.2 del Reglamento).

De otra parte, cabe suponer que los grupos parlamentarios recaban por su cuenta los contactos que estimen convenientes para documentarse adecuadamente.

Es evidente en cualquier caso que los parlamentarios quedan supeditados a la información que les proporciona el Ejecutivo y renuncian en la práctica a que el Parlamento disponga institucionalmente de fuentes sociales directas.

El breve plazo para la presentación de enmiendas, normalmente de 15 días, tampoco facilita la apertura de de consultas y puede suponer con frecuencia un condicionante añadido<sup>4</sup>, si bien también es cierto que

<sup>3</sup> A diferencia del supuesto análogo para el proyecto de ley de presupuestos en el art. 155 del reglamento (del que trae su origen el citado art. 134) y que es utilizado con intensidad en todas las leyes presupuestarias anuales. Artículo 155: “1. Una vez calificado y admitido a trámite el proyecto de ley, será remitido por la Mesa a los grupos parlamentarios para que procedan a su análisis durante un plazo no superior a 10 días.2. Durante ese mismo plazo se procederá a la comparencia ante la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco de los titulares de los distintos departamentos en que se estructure el Gobierno para que procedan a realizar la presentación oficial de los presupuestos generales de sus respectivas áreas y secciones y para que respondan a cuantas solicitudes de información y aclaración de dudas les sean presentadas sobre la naturaleza y alcance de las diferentes partidas.3. Terminado el plazo señalado en los apartados anteriores se publicará el proyecto y se abrirá un plazo de 15 días para que los diferentes grupos, si lo estiman oportuno, presenten enmiendas a la totalidad y/o enmiendas parciales”

<sup>4</sup> Propondríamos, si se nos permite, un axioma para la dinámica parlamentaria: “Controlar rápido, legislar despacio”. Lo que a los gobiernos les puede llevar meses o años de informes técnicos, negociaciones y cálculos políticos, se intenta con mayor frecuencia de la deseable que se despache a velocidad de vértigo en los parlamentos. Otra muestra del parlamentarismo“(i)rracionalizado”.

todos los reglamentos parlamentarios prevén la posibilidad de su prórroga.

El resumen es que se acentúa la subalterneidad informativa del parlamento.

### *3.3. La participación ciudadana en vía digital. La experiencia del Parlamento Vasco*

Las potencialidades democratizadoras de las nuevas tecnologías abren nuevas vías siempre que se dé el imprescindible impulso político. Ya es posible acercar los textos a sus destinatarios para que puedan exponer a los agentes decisores – los grupos parlamentarios – su visión y las aportaciones que desde su seno puedan coadyuvar a una mayor proximidad entre representantes y representados. Pero para ello, obvio es subrayarlo, las instituciones deben jugar con determinación el compromiso de, al menos, tomar en consideración la factibilidad de tales propuestas.

Es destacable en este sentido dentro del derecho parlamentario autonómico, la iniciativa ADI (“Aporta, Debate e Influye”) desarrollada por el Parlamento Vasco. El nuevo Reglamento de diciembre de 2008 introdujo la consagración normativa de una serie de principios de actuación que perfilan todo un estatuto de derechos de los ciudadanos sobre la transparencia, acceso a la información generada, control de las intervenciones y de las iniciativas formuladas por cada parlamentario y planteamiento de propuestas a través de un portal de participación.

Los artículos 108, 109 y 110 del Reglamento establecen una batería de compromisos de buen gobierno parlamentario que merecen ser íntegramente reproducidos: Artículo 108. “1. El Parlamento Vasco garantizará la máxima transparencia de sus actividades. 2. Todo ciudadano o ciudadana tendrá derecho a acceder a los documentos parlamentarios. A tal efecto, el Parlamento creará un registro de documentos parlamentarios de acceso público. Los documentos publicados en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco y en el Diario de Sesiones, así como en las bases de datos sobre documentos e iniciativas parlamentarias, serán directamente accesibles por medio de redes informáticas o electrónicas de comunicación. Los demás documentos parlamentarios que no sean directamente accesibles por estos medios se facilitarán previa solicitud por escrito”.

Artículo 109. “La Mesa de la Cámara adoptará las medidas oportunas para que las ciudadanas y ciudadanos puedan acceder, por vía telemática, a los documentos que soportan las iniciativas que se

tramiten en el Parlamento y puedan efectuar un seguimiento de su proceso de tramitación. Del mismo modo, establecerá procedimientos para facilitar el contacto entre la ciudadanía y las parlamentarias y parlamentarios. Para facilitar este proceso de transparencia: a) El acceso a la documentación deberá garantizar que los documentos escritos que vayan incorporándose a los expedientes de cada iniciativa estén disponibles en un plazo no superior a dos días desde que se admiten formalmente a trámite o superan alguna etapa de su tramitación. Del mismo modo, los registros gráficos o sonoros deberán incorporarse a los expedientes digitales en un plazo no superior a los tres días. b) Existirán procedimientos destinados a facilitar a las ciudadanas y ciudadanos la búsqueda de información, utilizando para ello agrupaciones estadísticas y catalogaciones de los expedientes por contenidos o por tipos. Del mismo modo, se publicarán en Internet las herramientas de búsqueda de las bases de datos que se refieran a actividades parlamentarias. c) Se establecerán mecanismos telemáticos para propiciar que la ciudadanía pueda efectuar un seguimiento puntual de cualquier iniciativa que sea de su interés. Las ciudadanas y ciudadanos interesados tendrán derecho a ser informados, al menos semanalmente, de las novedades que se produzcan en la tramitación de las iniciativas o temáticas que haya elegido. d) Se publicarán fichas actualizadas de las parlamentarias y parlamentarios que operen en la Cámara. Desde ellas se podrá acceder tanto a las iniciativas que hayan presentado como a las intervenciones que protagonicen. e) Se dispondrá de un servicio de retransmisiones en directo de las sesiones plenarias a través de Internet. La señal de audio podrá escucharse en las lenguas oficiales. f) Se establecerá un sistema de avisos que permita a los ciudadanos interesados en iniciativas concretas recibir información por canales electrónicos sobre la fecha y órgano que la tramitará. Este aviso permitirá acceder al expediente completo de la iniciativa en cuestión.

Artículo 110. “El espacio sobre participación del sitio web del Parlamento Vasco estará igualmente disponible para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda efectuar sus sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas.”

Esta plataforma está alojada en la dirección [www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/esf](http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/esf) y fué presentada el día 29 de noviembre de 2011. Desde entonces se han sometido a la participación cuatro proyectos de ley: Cambio climático; dopaje en el deporte; juventud; ley Municipal de Euskadi.

La interacción con la ciudadanía se ha vehiculado por una doble vía: a) Mediante el acceso directo a la plataforma creada en la web del parlamento Vasco. b) A través de la comunicación continuada con las redes sociales tanto en Facebook como en Twitter.

Los parlamentarios son informados de la evolución de la participación y de las propuestas que se van realizando durante todo el proceso, sobre todo antes de que finalice el plazo de presentación de enmiendas, de manera que las propuestas ciudadanas puedan ser recogidas por los grupos parlamentarios.

Los ciudadanos y las ciudadanas son informados de los trámites parlamentarios y de la situación en la que se encuentra el debate por medio de la inclusión de las convocatorias en la plataforma.

El valor añadido de esta herramienta consiste en que permite la apertura de los proyectos de ley a la ciudadanía para que ésta pueda aportar, debatir y, en cierta medida, influir, en el procedimiento de debate legislativo.

Se ha tratado de una iniciativa pionera que ha coincidido temporalmente con el fin de la IXª legislatura de la cámara vasca. No obstante, podemos realizar un primer balance de esta primera etapa con los siguientes datos numéricos: 1.830 usuarios registrados (281 en la web, 1.491 en Facebook y 81 en Twitter); 504 aportaciones y comentarios; 13.931 visitas (7.179 en la web y 6.752 vía Facebook).

Es de esperar que en la nueva legislatura (que ha dado comienzo el 20 de noviembre de 2012), los órganos rectores del parlamento, Presidencia y Mesa, sigan impulsando esta vía participatoria que puede tener una eficacia aproximativa notable en la medida en que su difusión y permanente mejora en su gestión habiliten una normalización de acceso y consulta.

#### 4. *¿Participación en la evaluación legislativa?*

La culminación del proceso legislativo no finaliza con la aprobación y la entrada en vigor de la ley, tal y como observamos en el esquema del ciclo del proceso legislativo (cuadro 1). La dogmática jurídico-pública se detenía tradicionalmente en esta estadio considerando que el análisis de los efectos de las leyes se situaba extramuros del quehacer jurídico como tal (a excepción del control jurisdiccional).

Pues bien, se va asentado en la actualidad un interés creciente por la determinación de los efectos, buscados o sobrevenidos, de la legislación

para determinar mensurablemente si el producto legislativo ha obtenido los objetivos postulados.

Aun cuando el control evaluatorio de las leyes y de las políticas públicas tiene una tradición parlamentaria anglosajona asentada desde hace tiempo (con organismos como el GAO, *General Accounting Office*, asesor del Congreso de los Estados Unidos o la comisión PAC, *Public Accounts Committee*, en la Cámara de los Comunes británica), dentro de los estados miembros de la Unión Europea se asiste a una incorporación de este proceso en su institucionalización parlamentaria.

El artículo 24 de la Constitución francesa enuncia, tras su reforma de 2008, en su artículo 24: “*Le Parlement vote la loi [et] contrôle l’action du Gouvernement (...) il évalue les politiques publiques*”, para cuyo cumplimiento la Asamblea Nacional puso en marcha una comisión de evaluación de las políticas públicas.

En España no se ha producido aún algo asimilable al ejemplo del país vecino, si bien algunos intentos pioneros, por desgracia no culminados en su mayoría, pueden dar un margen de esperanza para qué los actores políticos impulsen esta nueva función parlamentaria.

La propuesta inicial de reforma del Estatuto de Cataluña incluía en su primer texto un artículo que facultaba al *Parlament* “para el seguimiento y la evaluación de la aplicación de sus leyes”. Fue retirado este precepto en segunda lectura en aras, al parecer, de simplificar el conjunto.

Por su parte, dentro de la reforma global del Reglamento del Parlamento Vasco de julio de 1998 se posibilitaba que las comisiones sectoriales evaluaran las políticas públicas contenidas en las leyes, la cual no prosperó por discrepancias partidarias.

El único caso vigente del que tenemos noticia se sitúa en las Juntas Generales de Gipuzkoa (parlamento provincial de uno de los tres territorios de la Comunidad Autónoma Vasca), las cuales se atribuyeron esta potestad en la Norma Foral 6/2005 sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa preceptuando que “las Juntas Generales ejercen la potestad normativa y evalúan los resultados de dicha potestad” (art. 5, [www.gipuzkoa.net/batzarnagusiak/pdf/Norma\\_foral\\_6-2005.pdf](http://www.gipuzkoa.net/batzarnagusiak/pdf/Norma_foral_6-2005.pdf)).

Dentro de la misión de evaluación que los parlamentos deberán ir asumiendo progresivamente, se hará patente la necesidad de contar con los sectores afectados de una u otra forma por la ley analizada. Este *feedback* entre autor y destinatario de la norma remachará la mutua

imbricación entre las legitimidades formal y material de la acción pública, a las que haremos referencia a continuación<sup>5</sup>.

### *5. Conclusiones: hacia la apertura del parlamento a la sociedad civil*

Visto el magro balance que podemos extraer tanto a nivel estatal como autonómico, es obligado señalar que la aproximación entre la sociedad civil y los parlamentos tiene pendiente en España el diseño una hoja de ruta de largo recorrido para dotar al sistema democrático en su conjunto de una solidez a todas luces mejorable.

La intervención ciudadana en la función legislativa, en cada una de sus etapas, es ya una reivindicación insoslayable. La distinción politológica entre legitimidad formal - basada en la elección democrática de la representación- y legitimidad material -o capacidad para generar *outputs* decisionales percibidos como razonablemente eficaces para colmar expectativas y demandas- cobra un sentido mucho más interrelacionado en los sistemas democráticamente maduros. Dicho de otra forma, la intermediación política se enfrenta a una crítica bifronte: la referida a la forma de reclutamiento, estatuto y desempeño ético de las élites políticas (sistemas electorales, medidas anticorrupción, etc.) y a la capacidad resolutive de las políticas públicas en términos de eficacia y eficiencia.

Y no se diga que estas inquietudes participatorias se limitan a sectores sociales concienciados pero minoritarios, en cuanto que se está asistiendo a un fenómeno supranacional de revalorización de lo público (Beethan), cimentado en la socialización cuasi-inmediata del conocimiento propia de la era digital a cuyos albores asistimos. Lo que, trasladado al ámbito de lo público, significa que el escrutinio ciudadano de los representantes va a circular por carriles infinitamente más dinámicos que la mera participación electoral.

Las propuestas arriba esbozadas son modestas pero también realistas. Debemos ser conscientes de que los tiempos de crisis obligan a repensar las herramientas del pasado. Más aún si, además, es más propio hablar, como se evidencia en España y otros países de la Unión Europea, de varias crisis entreveradas (económica, territorial,

<sup>5</sup> Para un mayor desarrollo de la noción de evaluación legislativa, la relación entre ley y políticas públicas y los ejemplos comparados a nivel parlamentario, nos remitimos a OSÉS ABANDO (1994, 2005 y 2008).

ideológica y social). En otras palabras, las amenazas de desafección hacia el circuito político-institucional y el surgimiento de populismos autoritarios antisistema –reflejos del ocaso progresivo de las soluciones y las corrientes ideológicas dominantes en el último medio siglo– constituyen desafíos que pueden ser oportunidades. Va en ello la solvencia de la democracia.

*ABSTRACT: European institutional systems, embedded in a context of a systemic crisis, are experiencing a triple challenge: a discussed loss of the law-efficiency for the regulation of the challenges of globalization, the decrease of importance of the parliamentary institutional role and the lack of citizen recognition to political representation. To overcome these interrelated disappointments are analyzed the three phases of the legislative cycle: initiative, debate and evaluation of the law. The possibility of submitting proposals setting texts by popular legislative initiative has zero effect on state level, although there have been sixteen regional laws of this nature, so it is necessary to review existing regulations to overcome uncommon procedural barriers: e.g. by reduction of the number of signatures required, direct defense of the initiative by its proponents... Moreover, parliaments should have institutionalized form public opinion in the discussion of legislative proposals as an autonomous source of information appart from government. The Basque Parliament has recently developed the ADI application for citizen involvement in four bills, having obtained a first balance encouraging. In conclusion, highlights the need for commitment by political actors to the design process of consideration of the proposals and concerns of social groups on the legislative process. Thus, taking into account the possibilities offered by new technologies, public policy would provide greater legitimacy of formal (through participatory involvement) and material (better forecasting and assessing objectives in law).*

## Bibliografía

- M. ARAGÓN REYES, *La función legislativa del parlamento y sus problemas actuales*, en A. Garrorena Morales (ed.), *El parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990.
- D. BEETHAM, *Do parliaments have a future?*, en Alonso, Keane, Merkel, *The Future of Representative Democracy*, Londres, 2011, 124-143.
- F. CAMPS, *Iniciativa legislativa popular*, Barcelona, 1997.
- S. CARRETERO SÁNCHEZ, *Democracia virtual y participación ciudadana en la legitimidad del poder político*, en «Actualidad Administrativa», 2012.
- I. DE OTTO Y PARDO, *Obras completas*, Madrid, 2010, 1147-1158.
- R. DI MARIA, *La vis expansiva del Governo nei confronti del Parlamento: alcuna tracce della eclissi dello stato legislativo parlamentare nel "ruolo" degli atti aventi forza di legge*, en P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, Torino, 2009.
- M.J. LARIOS PATERNA, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, 2002.
- A. LATTARULO, *Oltre la sovranità degli Stati-nazione: la governance*, en «Democrazia e Diritto», 2009.
- A.L. MARTÍNEZ PUJALTE, *Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*, «Corts - Anuario de derecho parlamentario», 2010.
- J. OSÈS ABANDO, *El control del cumplimiento de las normas*, en F. Pau I Vall (ed.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, 1994.
- ID., *Para qué sirven las leyes?*, «Diario El País», 30 de septiembre 2005, [http://elpais.com/diario/2005/09/30/país\\_vasco/1128109203\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2005/09/30/país_vasco/1128109203_850215.html).
- ID., *Evaluación Legislativa y Parlamento*, «Revista Debate», 2008, [ww.asamblea.gob.pa/debate/REVISTA\\_15/05Evaluacion\\_legislativa\\_Parlamento.pdf](http://www.asamblea.gob.pa/debate/REVISTA_15/05Evaluacion_legislativa_Parlamento.pdf).
- F. ROMANO, *Strumenti automatici per le assemblee legislative regionali: tra valutazione e partecipazione*, in questa «Rivista», 2008.



# RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

a cura di PATRIZIA VIPIANA



## RASSEGNA BIBLIOGRAFICA

---

REGIONALISMO
--------------

S. MANGIAMELI (a cura di),  
*Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012

A. RUGGERI – G. VERDE,  
*Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012

E. BALBONI – M. CARLI,  
*Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 21/2012

A. CANDIDO,  
*Il 'percorso accidentato' di un regionalismo in cerca di modello*, in «Quaderni regionali» 2012, 317 ss.

L. MICHELOTTI,  
*A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in «Le Regioni» 2012, 101 ss.

S. STAIANO,  
*Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 20/2012

---

ASPETTI TERRITORIALI DELLE REGIONI
------------------------------------

R. PINARDI,  
*'Popolazioni interessate' e 'diritto all'autodeterminazione' delle comunità locali nel procedimento di creazione di nuove Regioni*, in «Giurisprudenza costituzionale» 2011, 3617 ss.

T.F. GIUPPONI,  
*'Non c'è due senza tre'. Ancora sul concetto di 'popolazioni interessate' nell'ambito dei procedimenti di variazione territoriale*, in «Le Regioni» 2012, 348 ss.

---

**STATUTI REGIONALI**

E. ALBANESI,  
*Lo statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello Statuto del Molise*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012

A. FERRARA,  
*Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/2012

---

**ORGANI DELLA REGIONE**

E. ALBANESI,  
*La rimozione del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale per una fattispecie di 'grave violazione di legge' tipizzata nel d.lgs. n. 149/2011. Profili problematici ex art. 126, primo comma, Cost.*, in «Rassegna parlamentare» 2012, 105 ss.

M. BELLETTI,  
*'Torniamo allo statuto' ... regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

G. FERRAIUOLO,  
*Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2012

L. MELICA,  
*Il 'potere' di dimissioni volontarie del Presidente della Regione e l'inderogabilità del principio del simul stabunt, simul cadent*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

**AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONALE**

S. LA PORTA,

*La competenza legislativa regionale in materia bancaria tra principi comunitari e interessi locali*, in «Le Regioni» 2011, 1139 ss.

G. TARLI BARBIERI,

*Alcune note a margine del Rapporto sulla legislazione toscana (aprile 2010 - dicembre 2011)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2012

F. VIGLIONE,

*Il principio di non discriminazione nei rapporti tra privati: quali spazi per la legislazione regionale?*, in «Le Regioni» 2012, 192 ss.

A. VUOLO,

*Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2012

---

**AUTONOMIA REGOLAMENTARE  
REGIONALE**

G. DI COSIMO,

*Il potere regolamentare negli statuti regionali e nella prassi*, in «Le Regioni» 2011, 1131 ss.

---

**AUTONOMIA FINANZIARIA  
DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI**

B. BALDI,

*Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in «Le Istituzioni del Federalismo» 2012, 245 ss.

S. LA PORTA,

*Una sola materia (il sistema tributario), due legislazioni esclusive. Brevi riflessioni sul concetto di 'tributi propri' regionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2012

F. PALERMO,  
*Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in «Le Istituzioni del Federalismo» 2012, 9 ss.

**RAPPORTI FRA STATO E REGIONI, FRA REGIONI,  
FRA REGIONE ED ENTI SUBREGIONALI**

R. DICKMANN,  
*Poteri sostitutivi, avocazione in sussidiarietà e poteri di ordinanza. Una lettura di sistema*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2012

A.M. RUSSO,  
*I rapporti 'esterni' della Regione Calabria: il sistema conferenziale e il contenzioso costituzionale* in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

**CONTENZIOSO DINANZI ALLA CORTE  
COSTITUZIONALE**

D. MONEGO,  
*L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in «Le Regioni» 2012, 237 ss

**REGIONI  
E ORDINAMENTO COMUNITARIO**

F. PATERNITI,  
*Legislatori regionali e legislazione europea*, Giappichelli, Torino, 2012

**REGIONI E TUTELA DEI DIRITTI**

S. TROILO,  
*Il diritto allo studio fra Stato e Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2012

R. BIN – G. FALCON (a cura di)  
*Diritto regionale*, Il Mulino, Bologna, 2012

COMMENTI A SENTENZE  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN MATERIA REGIONALE

**Sent. n. 325/2010**

R. CARANTA,

*Il diritto dell'Unione europea sui servizi d'interesse economico generale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in «Le Regioni» 2011, 1176 ss.

**Sent. n. 326/2010**

G. DI COSIMO,

*Le entrate siano certe*, in «Le Regioni» 2011, 1193 ss.

**Sent. n. 357/2010**

M. BARBERO,

*Regioni: autonomia tributaria 'in ordine sparso'*, in «Le Regioni» 2011, 1206 ss.

**Sent. n. 361/2010**

M. BELLETTI,

*Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello intersoggettivo*, in «Le Regioni» 2011, 1212 ss.

**Sent. n. 33/2011**

A. BARAGGIA,

*Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in «Le Regioni» 2011, 1246 ss.

**Sent. n. 40/2011**

F. CORVAJA,

*Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale,*  
in «Le Regioni» 2011, 1257 ss.

**Sent. n. 52/2011**

S. DE GÖTZEN,

*La pubblicizzazione per legge di fondazione solo formalmente privata  
richiede l'applicazione della regola del pubblico concorso per  
l'accesso al ruolo,* in «Le Regioni» 2011, 1282 ss.

**Sent. n. 79/2011**

C. BERTOLINO,

*Un tassello o un cuneo nella 'chiamata in sussidiarietà' ad opera della  
Corte costituzionale?,* in «Le Regioni» 2012, 155 ss.

F. GUELLA,

*La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa  
Stato – Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici,* in  
«Le Regioni» 2012, 167 ss.

**Sent. n. 152/2011**

D. IMMORDINO,

*Le clausole di riserva dello Stato del gettito dei tributi compartecipati,  
tra tutela delle esigenze di finanza pubblica e salvaguardia  
dell'autonomia finanziaria (siciliana),* in «Le Regioni» 2012, 260 ss.

**Sent. n. 188/2011**

G. TARLI BARBIERI,

*La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella  
ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale  
regionale,* in «Le Regioni» 2012, 281 ss.

**Sent. n. 232/2011**

M. MENGOZZI,

*Chiamata in sussidiarietà ed 'esplicitazione' dei relativi presupposti,* in  
«Giurisprudenza costituzionale» 2011, 4699 ss.

G. COINU,

*Semplificazione amministrativa e 'zone a burocrazia zero': quando il troppo stroppia*, in «Le Regioni» 2012, 311 ss.

**Sent. n. 309/2011**

M. GORLANI,

*Quando è la Corte a indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente*, in «Giurisprudenza costituzionale» 2011, 4319 ss.

E. MITZMAN,

*La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio nazionale*, in «Le Regioni» 2012, 363 ss.

**Sent. n. 310/2011**

F. DAL CANTO,

*La notifica 'inesistente' del ricorso e la rinuncia, 'quasi' accettata, allo stesso: spunti in tema di instabilità del diritto processuale costituzionale*, in «Giurisprudenza costituzionale» 2011, 4358 ss.

**Sent. n. 320/2011**

P. CARNEVALE,

*L'abrogazione 'perplessa' fa il suo debutto a Palazzo della Consulta*, in «Giurisprudenza costituzionale» 2011, 4436 ss.

M. ESPOSITO,

*Molto ma non abbastanza: la Corte costituzionale al confine tra pubblico e privato*, in «Giurisprudenza costituzionale» 2011, 4442 ss.

M. MATTIUZZI,

*Proprietà e destinazione pubblica nella disciplina delle reti idriche*, in «Le Regioni» 2012, 381 ss.

F.C. RAMPULLA,

*La Corte si esercita sui beni demaniali del servizio idrico*, in «Le Regioni» 2012, 399 ss.

**Sent. n. 325/2011**

G. P. DOLSO,

*Osservazioni sul rapporto tra il principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, in «Le Regioni» 2012, 415 ss.

**Sent. n. 330/2011**

G. DEMURO,

*La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in «Le Regioni» 2012, 432 ss.

**Sent. n. 20/2012**

C. CHIOLA,

*La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 11/2012

**Sent. n. 22/2012**

C. DOMENICALI,

*La sentenza 22 del 2012: la Corte costituzionale sanziona 'l'abuso dei mezzi di conversione'*, in «Quaderni costituzionali» 2012, 398 ss.

D. GALLIANI,

*La sentenza 22 del 2012: il Capo dello Stato parla ai Presidenti delle Camere*, in «Quaderni costituzionali» 2012, 401 ss.

E. LAMARQUE,

*I profili processuali della sentenza 22 del 2012 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org) sub Studi

G. SAVINI,

*La prima prassi applicativa della sentenza Corte cost. 22/2012: verso un nuovo modello di produzione legislativa?*, in «Rassegna parlamentare» 2012, 365 ss.

A. SPERTI,

*La sentenza 22 del 2012: la Corte costituzionale 'chiude il cerchio'*, in «Quaderni costituzionali» 2012, 395 ss.

**Sent. n. 80/2012**

C. GIUNTA,

*L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del turismo in cerca di delega,* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 16/2012

