

1 GIUGNO 2016

Fra tradizione e innovazione: la  
partecipazione popolare tramite  
consultazioni e referendum  
consultivi, a livello regionale e locale

di Silvio Troilo

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Bergamo



# Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale<sup>\*</sup>

**di Silvio Troilo**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Bergamo

**Sommario:** 1. Il principio di partecipazione ed il favore per esso a livello substatale. – 2. La partecipazione a livello regionale e locale. – 3. *In particolare:* le forme di consultazione e i referendum consultivi (e le loro differenze). – 4. *Più specificamente:* le consultazioni. – 5. *Segue:* il referendum consultivo. – 6. Dalle norme alla realtà: il limitato utilizzo degli strumenti consultativi e il non agevole coinvolgimento dei cittadini.

## **1. Il principio di partecipazione ed il favore per esso a livello substatale.**

L'appartenenza della sovranità al popolo implica necessariamente la partecipazione dello stesso all'esercizio del potere, come è sancito dalla Costituzione fin dal primo articolo.

Inoltre, la Repubblica italiana, che la Carta costituzionale qualifica come «democratica», non potrebbe essere veramente tale se i cittadini non concorressero a formare le decisioni che riguardano la collettività.

Perciò, al di là della configurazione in senso fondamentalmente rappresentativo della nostra democrazia, l'art. 3, secondo comma, della Costituzione impone alle istituzioni pubbliche di rimuovere gli ostacoli che impediscono «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

---

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio. Questo articolo, destinato alla pubblicazione negli *Studi in memoria di Paolo Cavaleri*, vuole onorare il ricordo di un indimenticato Maestro, con il quale chi scrive ha avuto una lunga frequentazione ed un'intensa collaborazione, dal 1986 al 2002, presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Verona.



Tuttavia, nell'ampio concetto di partecipazione vengono ricompresi aspetti differenti del rapporto tra cittadini e pubblici poteri, rivolti ad attuare principi e obiettivi diversi, di volta in volta democratici, solidaristici, garantistici, efficientistici, ecc.

Così, la partecipazione può differenziarsi in base alla natura e ai caratteri dei soggetti partecipanti, degli interessi implicati, delle finalità perseguite, delle modalità di svolgimento, assumendo forme politiche oppure funzionali, seguendo modalità organizzative ovvero procedimentali, traducendosi in forme di coinvolgimento e condivisione delle scelte di governo da parte della società civile o in strumenti di tutela di diritti e interessi specifici, e così via<sup>1</sup>.

Schematizzando, è possibile distinguere, da un lato, una partecipazione amministrativa, tesa principalmente a garantire le situazioni giuridiche dei soggetti intervenienti e realizzata nei procedimenti puntuali che li riguardano, e, dall'altro, una partecipazione politica o istituzionale, volta a consultare e coinvolgere i cittadini, in quanto tali, nella formazione delle scelte dei pubblici poteri destinate ad incidere in maniera significativa sulla collettività. Quest'ultima, peraltro, nel nostro ordinamento è stata a lungo sovrapposta alla democrazia diretta ed intesa come attività decisionale o di controllo contrapposta a quella degli organi rappresentativi, dei quali inevitabilmente limita spazi e poteri in funzione di razionalizzazione della forma di governo parlamentare<sup>2</sup> (mentre esiste un'interazione necessaria tra partecipazione e rappresentanza politica)<sup>3</sup>.

Fin dal dibattito in Assemblea Costituente, comunque, si è ritenuto che a livello di enti territoriali substatali si possa realizzare un migliore esercizio della partecipazione istituzionale, sino a giungere a forme di democrazia diretta: perciò, tanto dai costituenti più convinti quanto da una parte di quelli contrari ad introdurre in sede nazionale l'istituto più rilevante al riguardo – quello referendario –, ci furono ampie aperture verso il suo accoglimento nell'ambito delle Regioni e dei

---

<sup>1</sup> Cfr., per tutti, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 216.

<sup>2</sup> Cfr., sul punto, G. BERTI, *La parabola regionale della partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 2; V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art. 3 della Costituzione*, in P. RESCIGNO (a cura di), *Struttura di potere, democrazia e partecipazione*, ESI, Napoli, 1975, p. 11, nonché, da ultimo, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 3 ss.

<sup>3</sup> Cfr., *ex plurimis*, N. URBINATI, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma, 2009, pp. 43 ss.; A. VALASTRO (a cura di), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Napoli, 2010; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV, 2011, pp. 295 ss.; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano, 2012, pp. 31 ss.; A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa. Teorie, processi e sistemi*, Carocci, Roma, 2012, in particolare pp. 235 ss.



Comuni<sup>4</sup>, in quanto, riguardando «questioni di carattere pratico ed interessi circoscritti», avrebbe consentito effettivamente ai cittadini di esercitare un controllo politico diretto sull'operato dei propri rappresentanti<sup>5</sup>. Inoltre, l'introduzione del referendum a livello locale avrebbe permesso di «farne avvertire l'utilità in sede nazionale: l'applicazione più facile e più frequente che può farsene negli ambienti più ristretti fa sviluppare la tendenza a maneggiare questo strumento di intervento diretto del popolo»<sup>6</sup>.

Anche in seguito, si è sostenuto che «la partecipazione è inversamente proporzionale all'ampiezza dell'entità territoriale e demografica; è massima nella piccola dimensione, dove il cittadino è in grado di verificare di persona l'esistenza e la consistenza dei problemi, nonché la procedura per la loro soluzione, e tende a calare dove tale controllo gli sfugge perché non riesce a esercitarlo in via diretta»<sup>7</sup>. E, riguardo al suo strumento più efficace – il referendum –, si è rilevato come in ambiti territoriali più circoscritti gli elettori sarebbero maggiormente in grado di prendere posizione autonomamente, valutando le conseguenze della propria scelta, e meno inclini a lasciarsi influenzare dai partiti per i quali votano nelle consultazioni elettorali<sup>8</sup>.

In realtà, nel corso degli anni, i livelli substatali si sono in molti casi rivelati non adeguati ad una effettiva ed efficace partecipazione popolare: quello regionale “per eccesso” e quello comunale “per difetto”, dato che alla dimensione del Comune italiano – spesso medio-piccolo – tendeva a non corrispondere più la dimensione dei servizi effettivi, per cui vi era non di rado «una partecipazione senza oggetto, cioè una non partecipazione»<sup>9</sup>.

In ogni caso, non appare inutile un'analisi degli spazi normativi riconosciuti attualmente alla partecipazione politica a livello substatale, e in particolare alla consultazione dei cittadini da parte degli enti territoriali, con un esame, in parallelo, tanto della realtà regionale quanto di quella locale, pur nella consapevolezza che il diverso grado di autonomia e di “politicalità” attribuito alle

---

<sup>4</sup> Cfr. gli interventi di LACONI, in *Atti Ass. Cost.*, II Sottocomm., 17 gennaio 1947, p. 1647, e di GRIECO, secondo il quale anche a livello locale, «sebbene in questo campo il pericolo sia meno grave», «rimane da esaminare ... se non si debba trovare una remora all'abuso del referendum negli enti locali» (*ibidem*).

<sup>5</sup> Cfr. UBERTI, in *Atti Ass. Cost.*, II Sottocomm., 17 gennaio 1947, p. 1643; v. anche LACONI, *ivi*, p. 1647, per il quale «il referendum è un istituto comprensibile in un Comune o in una Regione, ove si tratta di problemi locali che interessano direttamente i cittadini, ma non è altrettanto concepibile nell'ambito nazionale», e LUSSU, il quale sottolineava che il referendum «deve costituire un mezzo di espressione di volontà democratica, da usarsi non tanto nell'ambito del territorio nazionale, quanto in quello più ristretto delle Regioni e comuni» (*ivi*, II Sottocomm., 20 gennaio 1947, p. 1661).

<sup>6</sup> Cfr. TERRACINI, in *Atti Ass. Cost.*, II Sottocomm., 13 dicembre 1947, p. 697.

<sup>7</sup> E. ROTELLI, *Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale*, in *Pol. dir.*, 1977, pp. 362-363.

<sup>8</sup> G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1947, p. 57; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 91; P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Dir. soc.*, 1990, pp. 233-234.

<sup>9</sup> E. ROTELLI, *Per la democrazia diretta*, cit., p. 386.



Regioni rispetto ai Comuni e alle Province si riverbera anche sulle forme e sugli effetti della partecipazione.

## **2. La partecipazione a livello regionale e locale.**

La Costituzione, all'art. 123 (tanto nel suo testo originario, quanto in quello risultante dalla revisione operata dalla legge cost. n. 1 del 1999) affida agli statuti delle Regioni ordinarie il compito di disciplinare gli istituti della partecipazione politica, in particolare il diritto di iniziativa ed il referendum<sup>10</sup>.

Altre forme di partecipazione, a tutti i livelli, pur trovando un solido fondamento costituzionale, sono rimesse alla legge, con tutti i pro e i contro di tale evenienza. Così, scendendo al livello locale, il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. n. 267 del 2000, dispone che gli statuti comunali e provinciali stabiliscano «le forme ... della partecipazione popolare» (art. 6, comma 2) e quelli comunali, in particolare, valorizzino, anche su base di quartiere o di frazione, le libere forme associative – assicurando pure l'accesso a strutture e servizi ad enti, organizzazioni di volontariato e associazioni (art. 10, comma 3) – e «promuovano organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale», nell'ottica del principio di sussidiarietà, disciplinando le «procedure per l'ammissione di istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela di interessi collettivi» e definendo «le garanzie per il loro tempestivo esame» (art. 8, commi 1 e 3). A tali strumenti di stimolo, iniziativa e sollecitazione nei confronti delle amministrazioni devono aggiungersi, poi, «forme di consultazione della popolazione» (art. 8, comma 3) e «di partecipazione alla vita pubblica locale» degli stranieri, sia comunitari che extracomunitari (art. 8,

---

<sup>10</sup> Mentre nelle Regioni a statuto speciale tale compito è assegnato dalla legge cost. n. 2 del 2001 alle leggi statutarie regionali. L'art. 123 Cost. rappresenta l'esito compromissorio del dibattito sviluppatosi in Assemblea Costituente, caratterizzato, come già segnalato, da un diverso modo di guardare al referendum locale, che aveva comportato anche un differente approccio ai tipi di referendum da introdurre. Infatti, mentre alcuni costituenti erano tendenzialmente favorevoli a consultazioni di carattere deliberativo, quanto meno rispetto a quei provvedimenti che i Consigli avessero ritenuto opportuno sottoporre all'approvazione del corpo elettorale (così UBERTI, in *Atti Ass. Cost.*, II Sottocomm., 22 gennaio 1947, p. 1678), altri ritenevano che, in considerazione del carattere essenzialmente rappresentativo del sistema di governo locale, il referendum avrebbe dovuto avere, tutt'al più, valore di «consultazione e di parere non impegnativo» (così BOZZI, *ibidem*). La revisione del Titolo V della Costituzione, nel 1999-2001, non ha modificato la disposizione sul punto che qui interessa (né lo farà la riforma costituzionale in atto), ma il cambiamento della forma di governo e delle attribuzioni regionali influenza anche la portata delle competenze in materia di istituti di partecipazione (cfr. M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 176).



comma 5), mentre possono essere previsti o meno i referendum (che, comunque, sono stati introdotti nella generalità degli ordinamenti comunali ed anche provinciali)<sup>11</sup>.

Nel complesso, di fronte ad un quadro più variegato a livello locale, tutti gli statuti regionali ordinari di “seconda generazione” (così come le leggi statutarie delle Regioni ad autonomia differenziata) ribadiscono l’attenzione ai meccanismi partecipativi che aveva caratterizzato la prima stagione statutaria, e si collocano in continuità con gli statuti del 1971/72; tuttavia, il peso dell’esperienza sembra aver ridimensionato le aspettative verso le istanze partecipative, considerate un utile completamento, e talora un correttivo, delle forme di rappresentanza politica, ma non degli strumenti di interazione o di cooperazione con esse, «tanto che si nota lo scarto tra alcune affermazioni generali contenute negli statuti e il *low profile* mantenuto dalle disposizioni volte a tradurre in concreto tali principi»<sup>12</sup>.

Non mancano, comunque, alcuni spunti innovativi, le cui potenzialità devono essere ancora oggi verificate nella prassi. Così, a fianco dei tradizionali istituti della petizione, dell’iniziativa popolare e del referendum (statutario, abrogativo e consultivo), previsti da tutti i nuovi statuti e le leggi statutarie degli anni duemila, vi sono in alcune Regioni l’interrogazione agli organi regionali (distinta dalla petizione in Piemonte, Emilia ed Abruzzo), la consultazione di categorie o settori della popolazione (in Piemonte), l’istruttoria pubblica dei provvedimenti normativi o amministrativi a carattere generale (in Emilia-Romagna), la partecipazione stabile al procedimento legislativo o il necessario esame, in esso, delle osservazioni di associazioni, categorie ed enti (ancora in Emilia-Romagna nonché in Lombardia e Veneto), il referendum propositivo (nel Lazio e in Friuli-Venezia Giulia) e quello approvativo (in Campania, in Valle d’Aosta, in Trentino e in Alto Adige).

In generale, al di là del favore per la partecipazione che talora traspare dalla disciplina statutaria (ad esempio in Piemonte e in Emilia-Romagna), non si riscontrano meccanismi in grado di incidere sensibilmente sulle dinamiche della forma di governo delle varie Regioni (e lo stesso può dirsi riguardo alla generalità degli enti locali).

---

<sup>11</sup> Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 306.

<sup>12</sup> M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, I, 2010, p. 723. Tutto «ciò è forse naturale, dato che l’attuale stagione di riforme statutarie trova la sua spinta propulsiva originaria in una domanda di efficienza della forma di governo, collegata alla partecipazione popolare all’elezione del Presidente della Giunta regionale, che sin dall’inizio ha relegato in secondo piano non solo le altre questioni della forma di governo regionale, ma anche il rilievo degli altri meccanismi partecipativi» (*ibidem*, p. 720).



Le cause sono molte e note: prime fra tutte, la già rilevata identificazione della partecipazione con la democrazia diretta, la lettura di quest'ultima quale strumento oppositivo o correttivo – dunque sostanzialmente antitetico – rispetto alla democrazia rappresentativa e la riluttanza del sistema politico a forme di apertura dei processi decisionali<sup>13</sup>.

### **3. In particolare: le forme di consultazione e i referendum consultivi (e le loro differenze).**

Tra le forme di partecipazione, le consultazioni – in senso lato – sono quelle di più difficile inquadramento: ci si è, infatti, chiesti in dottrina quale sia «il significato di una consultazione popolare promossa, *motu proprio*, da un'assemblea rappresentativa o, per contro, di un referendum di iniziativa popolare, ma con efficacia esclusivamente consultiva»<sup>14</sup>.

Gli statuti di molti enti regionali e locali, comunque, prevedono sia “consultazioni” che “referendum consultivi”, distinguendo talora anche fra varie tipologie di referendum non deliberativo (ad esempio, referendum “consultivi” e referendum “di indirizzo”). Altre volte, invece, nei Comuni e Province si contempla, tra le possibili forme di consultazione diretta (differenti da quelle di audizione indiretta, tramite consulte e/o comitati o commissioni consiliari, che sono quasi sempre previste), il solo referendum consultivo.

Occorre, comunque, rimarcare come la consultazione della popolazione e il referendum consultivo siano due istituti distinti<sup>15</sup>, pur se la nozione di consultazione popolare, in sé, può assumere una latitudine più o meno ampia e manifestare un'intrinseca ambiguità<sup>16</sup>. La prima segue un procedimento poco formalizzato, mentre, all'opposto, il referendum si svolge secondo

---

<sup>13</sup> Precisa, fra gli altri, A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2009, p. 81, che «da mai chiarita differenza concettuale tra forme di partecipazione di natura sostanzialmente politica (come la concertazione), volte a realizzare situazioni di confronto-scontro fra interessi antagonisti al fine di negoziare il contenuto della decisione, e forme di partecipazione a scopo conoscitivo-cooperativo, miranti ad utilizzare le risorse informative ed esperienziali in possesso dei portatori degli interessi coinvolti, ha generato equivoci profondi sul piano applicativo, finendo per alimentare confusioni e legittimare applicazioni riduttive degli strumenti e degli esiti dei processi partecipativi».

<sup>14</sup> P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987, p. 1298.

<sup>15</sup> Tale distinzione è stata, talora, messa in dubbio o, comunque, sfumata in dottrina: cfr., per tutti, L. COEN, *Consultazioni popolari e autonomia locale*, in *Regione gov. loc.*, 3/5, 1986, p. 47; A. ZUCCHETTI, *Istituti di partecipazione*, in V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *Commento alla legge n. 142*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 172 ss.

<sup>16</sup> Come nota la dottrina più attenta: cfr. P. BASILE, *Il referendum e le altre consultazioni popolari*, in AA.VV., *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali*, CEL, Gorle (BG), 1991, pp. 175 ss.; P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 98-99. D'altra parte, l'estrema genericità del dettato legislativo di cui all'art. 8 T.U.E.L. ha contribuito, in qualche modo, a mantenere aperto il problema, sul quale non esiste piena univocità di vedute.

procedure formali ben individuate<sup>17</sup>. Inoltre, quest'ultimo si rivolge a tutti gli elettori, mentre le consultazioni sono assai più spesso (pur se non necessariamente) dirette ad acquisire il punto di vista di frazioni della popolazione, di categorie di cittadini (come i genitori degli alunni delle scuole, i commercianti, gli automobilisti, e così via), di associazioni, di enti, ecc., sicché l'espressione della volontà popolare avviene in maniera indiretta, anziché diretta come nel referendum<sup>18</sup>. Ancora – per alcuni – la titolarità dell'iniziativa, in caso di consultazioni, spetterebbe sempre agli organi rappresentativi dell'ente territoriale<sup>19</sup>, mentre i referendum consultivi possono essere promossi «anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini» (come afferma l'art. 8 T.U.E.L. e prevedono alcuni statuti e leggi statutarie regionali).

In ogni caso, le consultazioni costituiscono modalità di partecipazione alternative al referendum consultivo e parallele alla partecipazione al procedimento regolata dalla legge n. 241 del 1990<sup>20</sup>. Esse possono assumere varie forme, disciplinate dagli statuti e dalle fonti loro subordinate (le leggi regionali e i regolamenti locali). In particolare, Regioni, Province e Comuni possono promuovere incontri tra esponenti dell'amministrazione (a livello sia consiliare che assessorile) e rappresentanti di organizzazioni o gruppi di cittadini che abbiano come finalità specifica la cura dell'interesse o del problema che forma oggetto dell'atto da compiersi o della decisione da assumersi; istituire consulte o organismi similari; convocare assemblee pubbliche, invitando ad intervenire la popolazione interessata; acquisire gli orientamenti della popolazione o di sue parti, attraverso questionari, sondaggi di opinione, indagini a campione, inchieste demoscopiche, forum di discussione *on line*, ecc. I risultati delle consultazioni, opportunamente pubblicizzati, dovrebbero poi essere esaminati e discussi dagli organi rappresentativi dell'ente.

Se è chiaro che tali consultazioni mantengono tutto il potere decisionale in capo all'organo competente, inserendo nel procedimento di formazione della decisione una forma di parere della popolazione privo di effetti giuridicamente vincolanti, i referendum consultivi (cui vanno

---

<sup>17</sup> Cfr., per tutti, G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p. 305; P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi*, cit., p. 251; A. BENAZZO, *Il referendum consultivo comunale dopo la legge 8 giugno 1990 n. 142*, in *Dir. soc.*, 1991, p. 647.

<sup>18</sup> Cfr. P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi*, cit., p. 251; A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Laterza, Bari, 1992, p. 157, che peraltro ritiene che il parere dei soggetti consultati dovrebbe essere comunque acquisito mediante votazione, non potendosi assimilare le consultazioni previste dal T.U.E.L. ai sondaggi d'opinione.

<sup>19</sup> P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992, pp. 142 ss.

<sup>20</sup> Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p. 306.



assimilate le “consultazioni” strutturate in modo analogo ad essi<sup>21</sup>) comportano invece una pronuncia del corpo elettorale espressa secondo le regole e i meccanismi tipici di una vera e propria votazione, che produce effetti di vario tipo, non sempre meramente politici<sup>22</sup>.

Anche la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto, già prima che la legge n. 142 del 1990 distinguesse espressamente i due tipi di consultazione popolare, che, per «conoscere il gradimento dei cittadini in merito» ad una questione, «solo lo strumento del referendum (e non certo i sondaggi d'opinione) p[uò] offrire la garanzia di rispecchiare l'effettivo punto di vista della popolazione»<sup>23</sup>.

A sua volta, la Corte costituzionale, sottolineando il rilievo «politico-istituzionale» del referendum consultivo e la sua piena idoneità a garantire un'effettiva partecipazione popolare, ha tracciato una linea di demarcazione tra l'istituto referendario e le altre forme di consultazione<sup>24</sup>.

La Consulta ha infatti precisato<sup>25</sup> che le modalità di interpello, pur non vincolanti, previste dagli artt. 132 e 133 Cost. riguardo alle variazioni territoriali di Regioni, Province e Comuni si rifanno a – ed esplicitano – il «principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano».

Tale principio, «di portata generale» e derivante dalla tradizione storica essendo già presente nella legislazione comunale e provinciale anteriore alla Costituzione, pur trovando espressione puntuale nelle disposizioni appena richiamate, «è comunque desumibile dal contesto dell'intero Titolo quinto della seconda parte della Costituzione», dovendo ritenersi «connaturato all'articolato disegno delle autonomie in senso pluralista». Esso è, anzi, «uno dei principi di portata generale che connotano il significato pluralistico della nostra democrazia» e, «nell'attribuire spiccato rilievo costituzionale all'autonomia degli enti locali territoriali, riconosce per ciò stesso la particolare importanza che in tale quadro riveste il principio di autodeterminazione delle popolazioni locali per quel che riguarda il loro assetto istituzionale»<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Come le «consultazioni popolare consultive», indette su richiesta del Consiglio regionale sardo o di almeno un terzo dei suoi membri ai sensi dell'art. 5, comma 2, l. reg. stat. Sardegna n. 1 del 2008, disciplinate in modo analogo ai «referendum consultivi» richiesti da almeno 15.000 elettori.

<sup>22</sup> Cfr., per tutti, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 220.

<sup>23</sup> T.A.R. Toscana, 11 luglio 1988, n. 1016, in *Riv. giur. ambiente*, 1988, p. 698. Cfr. anche T.A.R. Lazio, 28 marzo 1986, n. 824, in *I T.A.R.*, 1986, I, pp. 1267 ss.

<sup>24</sup> Cfr., in tal senso, P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema*, cit., pp. 52 ss. e 56; B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 318.

<sup>25</sup> Corte cost., 27 luglio 1989, n. 453.

<sup>26</sup> Anche nella più recente sentenza 3 luglio 2013, n. 220, la Corte ha ribadito – «a prescindere da ogni valutazione sulla fondatezza nel merito [dell']argomentazione» che «il riordino complessivo delle Province italiane non rientrerebbe nella previsione dell'art. 133, primo comma, Cost.» – che «sin dal dibattito in Assemblea Costituente è emersa l'esigenza che l'iniziativa di modificare le circoscrizioni provinciali – con



Ora, per la Corte, il referendum consultivo rappresenta la «modalità idonea» a garantire il rispetto dei suddetti principi. Infatti, anche se – dove possibile (ad esempio nelle Regioni a statuto speciale) – si volessero individuare delle forme ad esso alternative, queste dovrebbero «assicurare, con pari forza, la completa libertà di manifestazione dell'opinione da parte dei soggetti chiamati alla consultazione, al riparo cioè da ogni condizionamento esterno nel momento del suo svolgimento e quindi con l'osservanza delle opportune forme di segretezza adeguate a tali fini»<sup>27</sup>. Viene dunque tracciata, pur se implicitamente, una distinzione tra il referendum consultivo ed i sondaggi d'opinione o forme di consultazione similari, con una dichiarata preferenza per il primo rispetto ai secondi.

D'altra parte, i referendum consultivi, «anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere»<sup>28</sup>.

La distinzione fra i due istituti di partecipazione di cui si sta trattando comporta precise conseguenze, evidenziate anche dalla giurisprudenza amministrativa.

Infatti, in caso di forme di consultazione indette per decisione della Giunta o del Consiglio (ma non dei cittadini) e distinte dai referendum consultivi – previste dagli ordinamenti di differenti enti locali, come il Comune di Padova –, «la natura stessa delle consultazioni» implica «che, in quanto strumento di partecipazione popolare all'elaborazione delle scelte amministrative e non di verifica a posteriori da parte dei cittadini di scelte già definite con formali provvedimenti amministrativi, deve precedere l'attività decisionale, non seguirla». «E poiché, nel caso di specie, la richiesta di consultazione aveva ad oggetto un piano urbanistico attuativo già formalmente adottato, la Giunta aveva esaurito il proprio potere decisionale e non poteva porre in essere un'attività consultiva che doveva necessariamente precedere quella decisione»<sup>29</sup>.

Si deve ritenere, invece, che i referendum consultivi possano riguardare non solo provvedimenti e deliberazioni ancora da porre in essere o da perfezionare, ma anche già adottati, purché

---

introduzione di nuovi enti, soppressione di quelli esistenti o semplice ridefinizione dei confini dei rispettivi territori – [sia] il frutto di iniziative nascenti dalle popolazioni interessate, tramite i loro più immediati enti esponenziali, i Comuni, non il portato di decisioni politiche imposte dall'alto» (pt. n. 12.2 *Cons. dir.*).

<sup>27</sup> Corte cost., 27 luglio 1989, n. 453, cit.

<sup>28</sup> Corte cost., 18 maggio 1989, n. 256.

<sup>29</sup> T.A.R. Veneto, sez. II, 21 marzo 2007, n. 807 e Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3769, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).



suscettibili di revoca o modifica e non imposti dalla legge (essendo altrimenti inutile richiedere il parere dei cittadini, almeno a livello locale), in quanto valgono il principio del favore per la partecipazione popolare, manifestato – in linea con l’art. 3, secondo comma, della Costituzione – dal Testo unico sull’ordinamento degli enti locali, e la libertà dello statuto comunale o provinciale (come pure delle fonti regionali) di disciplinare le forme di tale partecipazione (che, peraltro, potrebbero anche essere configurate come necessariamente preventive rispetto all’attività deliberativa dell’ente).

#### **4. Più specificamente: le consultazioni.**

Le consultazioni rappresentano le forme di partecipazione mediante cui determinati soggetti sono ascoltati ed hanno l’opportunità di (cercare di) influenzare le decisioni degli enti territoriali, tramite le informazioni, le opinioni e i suggerimenti che forniscono.

Esse si distinguono da altre attività collegate o strumentali, come l’[informazione pubblica](#)<sup>30</sup>, la [comunicazione pubblica](#)<sup>31</sup>, la concertazione<sup>32</sup>, la [progettazione partecipata](#)<sup>33</sup>.

In quanto istituto di [partecipazione politica](#), la consultazione deve coinvolgere un ventaglio ampio e differenziato di soggetti, da individuare ad opera dell’istituzione precedente in relazione all’oggetto e alla complessità dell’intervento nonché alle diverse categorie di destinatari. Inoltre, essa dovrebbe opportunamente caratterizzare l’intero [processo decisionale](#), compresa la fase di attuazione e [valutazione](#) degli effetti prodotti dalle decisioni assunte, e deve comportare la pubblicizzazione dei risultati<sup>34</sup>. In quest’ottica, in molti statuti regionali (e talora anche in quelli locali) viene prevista l’estensione della consultazione a tutte le fasi della vita politico-istituzionale (programmazione, attività normativa, attività amministrativa, ecc.), incaricandosi del suo

---

<sup>30</sup> Che costituisce uno strumento preliminare indispensabile per consentire un’adeguata conoscenza dell’attività delle amministrazioni pubbliche e quindi effettive forme di comunicazione e di partecipazione. In merito v., *ex plurimis*, F. MERLONI (a cura di), *La funzione di informazione nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini, 2001.

<sup>31</sup> Su cui v., tra gli altri, S. ROLANDO (a cura di), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Rizzoli-Etas, Milano, 2012; A. PAPINI, *La comunicazione pubblica locale*, Guerini Associati, Milano, 2012.

<sup>32</sup> Che si rivolge a categorie e gruppi sociali precostituiti, non riguarda l’intero processo decisionale ma si esaurisce nella fase iniziale dello stesso e mira, più che al soddisfacimento dell’interesse generale, alla conciliazione di interessi antagonisti. V., *ex plurimis*, P.A. CAPOTOSTI, *Concertazione e riforma dello Stato sociale nelle democrazie pluraliste*, in *Quad. cost.*, 1999, pp. 475 ss.; F. CARINCI, *Storia e cronaca di una convivenza: Parlamento e concertazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, pp. 35 ss.

<sup>33</sup> Su cui v., tra gli altri, M. ROSSI, *I progetti di sviluppo. Metodologie ed esperienze di progettazione partecipativa per obiettivi*, Franco Angeli, Milano, 2004.

<sup>34</sup> Cfr., *ex plurimis*, S. CAVATORTO, *La consultazione presso le Regioni*, in *www.egov.formez.it*; A. CORSI, F. INNAMORATI, O. ROSELLI, *Spunti per un’indagine sul sistema ed il ruolo delle consultazioni nel procedimento legislativo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, Padova, 1997, pp. 49 ss.



svolgimento, in particolare, le commissioni consiliari (senza con ciò impedire l'attività consultiva degli esecutivi). D'altronde, come ha rilevato la stessa Corte costituzionale, non vi è alcuna incompatibilità con le esigenze di funzionalità ed efficienza delle istituzioni regionali e locali<sup>35</sup>.

Le modalità, come già evidenziato, possono essere diversificate: ciò che conta è che l'approccio prescelto non riduca la consultazione ad una mera indagine sulle esigenze dei cittadini o ad un ascolto passivo delle opinioni e delle proposte espresse, ma garantisca che le idee e le preoccupazioni delle persone vengano realmente prese in considerazione. Nello stesso tempo, le consultazioni non devono nemmeno sconfinare in dinamiche di tipo concertativo, che non consentono a tutti i soggetti interessati di contribuire alla decisione esprimendo il proprio punto di vista e proponendo eventuali correttivi o alternative<sup>36</sup>.

In concreto, negli statuti regionali – e spesso anche in quelli locali – le consultazioni vengono previste accanto ad ulteriori attività e concepite come uno strumento fungibile rispetto ad altri, quali le audizioni e le indagini conoscitive<sup>37</sup>. Né vengono fissati criteri e principi generali al riguardo, eccetto che in Toscana ed Emilia-Romagna.

Salvo in tali ultime Regioni, l'unico profilo oggetto di una qualche attenzione è quello riguardante i criteri di individuazione dei soggetti da sentire, con scelte che tendono a divergere solo per il carattere più o meno istituzionalizzato di questi soggetti, pur se spesso coesistono all'interno del medesimo statuto diversi criteri<sup>38</sup>. In ogni caso, si tratta sempre di rappresentanze esponenziali di categorie o gruppi sociali, e talora di porzioni della popolazione.

E, se quasi tutti gli statuti e i relativi regolamenti connotano le consultazioni, le audizioni e le indagini in senso tecnico e strumentale prevedendo, in particolare, che siano attivate nell'attività normativa e programmatica a discrezione delle commissioni consiliari, dove ne sia invece

---

<sup>35</sup> Nella sentenza 6 dicembre 2004, n. 379, la Corte ha evidenziato che la normativa statutaria emiliana «prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari. La normativa non appare neppure tale da ostacolare la funzionalità delle istituzioni regionali e la stessa previsione di una futura disciplina per la formazione di un albo e di un "protocollo di consultazione" potrà permettere comunque di graduare le innovazioni compatibilmente con la piena efficienza delle istituzioni regionali» (pt. n. 6 *Cons. dir.*).

<sup>36</sup> Cfr., *ex plurimis*, A. VALASTRO, *L'esperienza italiana della consultazione: un percorso a zig zag in una governance problematica*, in M. RAVERAIRA (a cura di), «Buone» regole e democrazia, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, pp. 201 ss.

<sup>37</sup> Negli statuti regionali ordinari si parla infatti di *consultazioni* (ad es. art. 12 stat. Abruzzo, art. 4 stat. Calabria, artt. 2 e 3 stat. Piemonte, art. 72 stat. Toscana, art. 20 stat. Umbria, nonché artt. 14, 15, 17 e 19 stat. Emilia-Romagna, ove si prevedono *consultazioni, istruttoria pubblica, udienze conoscitive*), ma anche di *audizioni e/o indagini conoscitive* (art. 26 stat. Liguria, art. 33 stat. Lazio, art. 43 stat. Campania, art. 23 stat. Marche) o di *forme di coinvolgimento e adeguate forme di ascolto* (artt. 13 e 14 stat. Puglia).

<sup>38</sup> Cfr. A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione*, cit., pp. 89-90.



prevista l'obbligatorietà (o la costante effettuazione) e l'incidenza sulla successiva motivazione dell'atto finale esse possono influire significativamente sia sul modo di esercitare la funzione normativa e programmatica sia sulla forma di governo<sup>39</sup>, contribuendo a restituire centralità al Consiglio nel rapporto tra istituzioni e società regionale o locale<sup>40</sup>.

## 5. *Segue*: il referendum consultivo.

Il referendum consultivo ha lo scopo di ottenere dal corpo elettorale un pronunciamento formale su una proposta o su una questione, al fine di fornire agli organi decisionali un ulteriore strumento di valutazione sull'opportunità o meno di operare una certa scelta o di adottare un determinato provvedimento<sup>41</sup>.

Esso, pur non trovando un modello di riferimento a livello statale, è contemplato da tutti i nuovi statuti e leggi statutarie regionali e dalla generalità di quelli locali: gli enti territoriali, infatti, possono «articolare variamente la propria disciplina» relativa ai referendum, scegliendo forme e modi della partecipazione democratica, in quanto la materia rientra tra i contenuti obbligatori

---

<sup>39</sup> Così, nella Regione Lombardia la partecipazione al procedimento legislativo è riconosciuta ad enti e associazioni – e a certe condizioni ai privati – che hanno il diritto di far pervenire osservazioni e proposte, che la Commissione consiliare deve prendere in considerazione, indicando le ragioni dell'eventuale mancato accoglimento, mentre in Veneto e Sicilia è garantita ai rappresentanti degli interessi professionali quando la materia oggetto del progetto di legge riguarda problemi economici e sindacali. A tal fine in Lombardia era stato attivato il progetto “PALCO” (ora non più operativo), un sistema informatico che metteva a disposizione vari strumenti di comunicazione basati su differenti canali, quali forum, questionari, *newsletter*, sondaggi. I soggetti interessati potevano partecipare a due fasi dell'attività del Consiglio: all'elaborazione di un progetto di legge, manifestando esigenze da soddisfare o suggerendo tematiche di interesse; all'istruttoria di un progetto di legge, ove invitati dalle Commissioni consiliari a una consultazione *on line* tramite l'invio di osservazioni al testo (facoltà riservata a enti locali, forze sociali ed economiche, ovvero – previa autorizzazione degli Uffici di presidenza delle Commissioni – a chiunque si registrasse, rilasciando commenti tramite *weblog*) (v. [www.consiglio.regione.lombardia.it/Approfondimenti/PALCO](http://www.consiglio.regione.lombardia.it/Approfondimenti/PALCO)).

<sup>40</sup> Sulla partecipazione popolare all'iter legislativo regionale v. V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica*, cit., pp. 149 ss.

<sup>41</sup> In tema di referendum regionali (anche consultivi) e locali esiste ampia letteratura: cfr., *ex plurimis*, B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Pol. dir.*, 1989, pp. 40 ss.; M. SCUDIERO, *Il referendum regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit., pp. 137 ss.; A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, cit., pp. 150 ss.; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, cit.; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1992, in particolare pp. 437 ss.; E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Il referendum regionale*, Cedam, Padova, 1993; V. ATRIPALDI, *Referendum regionale*, in *Enc. giur.*, XXX, 1993; P. ROSSI, *Referendum degli enti locali*, *ivi*; E. CODINI, *Referendum nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997, pp. 485 ss.; P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, cit.; F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, pp. 303 ss.; F. PASTORE, *Il referendum negli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria “di seconda generazione”*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2009; V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Jovene, Napoli, I, pp. 479 ss.; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit.



dello statuto<sup>42</sup>. Deve, dunque, ritenersi vietata solo l'introduzione di un referendum di tipo costitutivo che precluda l'intervento degli organi istituzionali competenti.

Il referendum consultivo è stato, peraltro, disciplinato secondo due modelli nettamente distinti fra loro: l'uno caratterizzato dall'iniziativa popolare, secondo una dinamica *bottom-up*; l'altro basato sull'iniziativa del Consiglio dell'ente (ma non dell'esecutivo, salvo che in Trentino), secondo una linea *top-down*<sup>43</sup>. Nel secondo caso serve all'assemblea rappresentativa per conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate, ma sul piano politico può assumere una valenza plebiscitaria (che si cerca di evitare nelle Regioni Lombardia, Marche e Toscana, richiedendosi per l'indizione l'assenso dei due terzi dei componenti del Consiglio). Nel primo caso, invece, l'attribuzione dell'iniziativa al corpo elettorale può consentire all'istituto di svolgere una funzione di contropotere, controbilanciando la concentrazione di poteri nell'esecutivo e mettendo in discussione singoli aspetti del suo programma di governo senza, però, creare una situazione di rottura che, inevitabilmente, porterebbe alla caduta sia della Giunta che del Consiglio<sup>44</sup>.

Va segnalato che, ove contraddistinta dall'iniziativa popolare, la richiesta di referendum consultivo risulta non di rado più onerosa rispetto a quella di referendum abrogativo<sup>45</sup>. Ciò

---

<sup>42</sup> In tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale, nella sentenza 2 dicembre 2004, n. 372, riferita ai referendum regionali (nella specie della Toscana), ma i cui principi sono applicabili anche a quelli degli enti locali, alla luce dell'art. 8 T.U.E.L. Sui referendum previsti, in particolare, nelle Regioni ad autonomia differenziata v. M. ROSINI, *Le leggi statutarie delle regioni a statuto speciale: uno sguardo alla disciplina dell'istituto referendario*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2013.

<sup>43</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti*, cit., pp. 751-752. Il primo modello è accolto in Emilia-Romagna, in Calabria e in Sardegna, l'altro nelle restanti Regioni, dove gli statuti e le leggi statutarie attribuiscono l'iniziativa al Consiglio (eventualmente su sollecitazione degli elettori), a maggioranza assoluta o talora a maggioranza dei due terzi dei componenti. In Toscana il referendum consultivo può essere indetto sia su iniziativa del Consiglio regionale che su richiesta degli elettori, mentre in Abruzzo (dove lo statuto rinvia alla legge) la decisione spetta al Consiglio, a maggioranza assoluta, eventualmente sollecitato «dagli elettori della Regione, ... da più Consigli comunali che rappresentano almeno un quinto degli abitanti della Regione, ... da due Consigli provinciali, da ciascun Consigliere regionale e dalla Giunta regionale». Ove l'assemblea regionale «ammett[a] lo svolgimento del referendum consultivo», indica «il quesito da rivolgere agli elettori nonché l'ambito territoriale entro il quale è indetto il referendum» (art. 32, commi 1 e 7, legge reg. 19 dicembre 2007, n. 44). Nella Provincia autonoma di Trento tale tipo di consultazione può essere richiesto dal Consiglio (a maggioranza assoluta), dalla Giunta, dal Consiglio delle Autonomie locali e da 10 Consigli comunali che rappresentino almeno il 5% dei residenti. Nel Trentino, peraltro, sulle medesime questioni può essere richiesto anche referendum propositivo da parte degli elettori, con il conseguente dovere della Giunta o del Consiglio provinciali di adottare, in caso di esito positivo, «le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum» (art. 16 legge prov. 5 marzo 2003, n. 3).

<sup>44</sup> Cfr. E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 218; F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali*, cit., p. 334; V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali*, cit., p. 496.

<sup>45</sup> Così lo statuto emiliano richiede il doppio di firme (80.000 anziché 40.000), di Consigli provinciali (4 anziché 2) o di popolazione rappresentata dai Consigli comunali proponenti (un quinto anziché un



appare paradossale, ma può essere una “spia” della maggiore rilevanza che, nella tradizione politica delle Regioni e dei Comuni italiani, ha avuto il primo istituto rispetto al secondo: di qui, forse, la volontà di circondare la relativa richiesta di maggiori cautele procedurali<sup>46</sup>.

Come per il referendum abrogativo, così per quello consultivo di iniziativa popolare la valutazione dell'ammissibilità della richiesta è demandata generalmente ad un organo *ad hoc* (previsto, ad esempio, in tutte le Regioni ordinarie, tranne le Marche e la Calabria, nonché il Molise e la Basilicata, che utilizzano ancora gli statuti del 1971). Spesso si tratta di collegi di natura tecnica, ma talora, negli enti locali, anche politica o mista; a livello comunale e provinciale le soluzioni concretamente adottate risultano piuttosto eclettiche<sup>47</sup>. Quando si tratta di organi di garanzia si è in presenza di soggetti atipici che, seppure di natura *lato sensu* amministrativa, risultano connotati dall'indipendenza nei confronti dell'amministrazione regionale e locale e sono titolari di una autonoma legittimazione a stare in giudizio in persona dei loro membri, così come avviene per altri organismi collettivi titolari di autonomi rapporti giuridici<sup>48</sup>.

In caso di controversie relative alle procedure referendarie, la giurisdizione spetta al giudice ordinario. Conduce, infatti, a tale conclusione l'applicazione dei criteri generali di riparto della stessa – non sussistendo, poi, alcuna giurisdizione esclusiva – considerato che «i promotori del referendum agiscono nel relativo procedimento in posizione di parità con gli organi preposti al controllo di legalità della richiesta referendaria, che operano, al pari del comitato promotore, a tutela dell'ordinamento in generale e non di uno specifico interesse della pubblica amministrazione», svolgendo un'attività di carattere non autoritativo<sup>49</sup>. Perciò la posizione giuridica soggettiva – di diritto soggettivo pubblico – dedotta in giudizio dai promotori non può essere degradata né incisa da atti posti in essere dagli organi di controllo della procedura

---

decimo) rispetto a quanto necessario per il referendum abrogativo, mentre lo statuto calabrese esige che la richiesta sia sottoscritta dal 10% degli elettori rispetto al 4% per il referendum abrogativo. Invece, lo statuto toscano richiede un numero di firme inferiore (30.000, in luogo delle 40.000 necessarie per un referendum abrogativo).

<sup>46</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti*, cit., pp. 751-752.

<sup>47</sup> Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p. 308.

<sup>48</sup> Cfr. P. WIDMANN, *Ammissibilità dei referendum consultivi comunali: “garanti” e limiti del controllo dell’A.G.O.*, in *Corr. giur.*, 2010, p. 658.

<sup>49</sup> Cass., sez. un., 3 febbraio 2004, n. 1991, in *www.cortedicassazione.it*. Pertanto, deve ritenersi irrilevante la specifica configurazione assunta, di volta in volta, dal rapporto tra l'organo di controllo e l'ente territoriale di riferimento, ossia la circostanza che si tratti di un vero e proprio organo dell'ente ovvero di un soggetto indipendente: in ogni caso, l'attività in questione non pone mai capo ad un vero e proprio provvedimento amministrativo (cfr. G. FALCON, *“Diritto” al referendum regionale e giudizio di ammissibilità nella prospettiva della giurisdizione*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 282-283).



referendaria<sup>50</sup>. E «l'interesse materiale di chi si oppone al referendum ha natura e contenuto omogeneo a quello dei promotori ma è speculare nella direzione»<sup>51</sup>.

Peraltro, l'autorità giudiziaria non può sostituirsi agli organi di controllo, o comunque all'amministrazione, nell'esercizio dei poteri loro demandati, ma può soltanto ripetere il vaglio da loro compiuto, ripercorrendone sostanzialmente l'impostazione<sup>52</sup>.

Dato che il referendum consultivo non attribuisce potere decisionale al corpo elettorale, si risolve in uno strumento politico utile a creare «un più stretto raccordo con le popolazioni amministrate» (come ha rilevato la stessa Corte costituzionale)<sup>53</sup>, migliorando l'esercizio delle funzioni di governo. Esso, peraltro, non è sempre privo di qualsiasi tipo di effetto giuridico. Alcuni statuti e leggi regionali prevedono obblighi procedurali, disponendo che il Presidente della Giunta debba presentare al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito referendario<sup>54</sup> o, addirittura, che l'assemblea legislativa debba pronunciarsi sull'oggetto della consultazione<sup>55</sup> (per la quale, in connessione con ciò, si sancisce talora un *quorum* di partecipazione<sup>56</sup>), mentre in altri casi viene imposto l'obbligo di motivazione qualora il Consiglio o la Giunta vogliano discostarsi dall'orientamento espresso dagli elettori<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Così, *ex plurimis*, Cass., sez. un., 3 febbraio 2004, n. 1991, cit.; Cass., sez. un., 24 giugno 2009, n. 14803, in *www.cortedicassazione.it*; Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5559, in *Foro amm. - C.d.S.*, 2011, pp. 3138 ss.; Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2013, n. 3254, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>51</sup> Infatti «i soggetti che si oppongono, per qualsivoglia ragione (sostanziale, procedurale, politica), all'ammissibilità del quesito referendario, indipendentemente dal *petitum* introdotto in giudizio, propongono nella sostanza una domanda di accertamento negativo la cui *causa petendi* si traduce nella negazione di una o più delle condizioni di esercizio del diritto soggettivo pubblico vantato dal comitato promotore del referendum» (Cons. Stato, sez. V, 18 ottobre 2011, n. 5559, cit.).

<sup>52</sup> Cfr. P. WIDMANN, *Ammissibilità dei referendum consultivi comunali*, cit., p. 662. *Contra* G. FALCON, «Diritto» *al referendum regionale*, cit., pp. 284-285, secondo cui «il giudice investito non dovrà occuparsi dell'atto ..., ma si occuperà direttamente dell'accertamento del diritto dei promotori ad ottenere il referendum, sostituendo, quanto al giudizio di ammissibilità, la propria valutazione ..., trattandosi ... non di una non consentita sovrapposizione della volontà del giudice alla valutazione della pubblica amministrazione nella tutela e cura dell'interesse pubblico, ma piuttosto del pervenire finalmente di una valutazione puramente obiettiva alla sua sede più conveniente».

<sup>53</sup> Corte cost., 14 novembre 2000, n. 496.

<sup>54</sup> Così in Piemonte (art. 83, comma 2, stat.). Analogamente è disposto in Friuli-Venezia Giulia e nel Lazio a seguito dell'esito favorevole di referendum propositivi.

<sup>55</sup> Art. 12, comma 3, stat. Calabria; art. 16, comma 3, legge prov. Bolzano n. 11 del 2005; art. 27, comma 2, stat. Veneto.

<sup>56</sup> Così in Calabria, dove si richiede la partecipazione al voto del 30% degli aventi diritto (art. 12, comma 2, stat.), in Sardegna, dove il *quorum* è pari ad un quarto degli elettori (art. 5, comma 1, l. reg. stat. n. 1 del 2008), in Veneto, dove si esige addirittura la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, sia pure non per la validità della consultazione, ma per imporre al Consiglio di esaminare l'argomento entro 90 giorni e motivare le decisioni assunte in difformità dall'esito referendario (art. 27, comma 2, stat.).

<sup>57</sup> Art. 56 legge reg. Toscana n. 62 del 2007; art. 35 legge reg. Abruzzo n. 44 del 2007; art. 29 legge reg. Sicilia n. 1 del 2004.





Analogamente, poiché nulla al riguardo è stabilito nel Testo unico sull'ordinamento degli enti locali, gli statuti comunali e provinciali o i regolamenti attuativi hanno potuto modulare discrezionalmente gli effetti in parola. In genere, hanno escluso che l'esito del referendum sia vincolante, in sostanza, per l'amministrazione, disponendo però che il Consiglio debba discutere entro breve termine i risultati della votazione e che possa discostarsene dandone adeguata motivazione – onere che, secondo alcuni, graverebbe sempre sugli enti locali, anche ove non fosse espressamente previsto – o, meno frequentemente, deliberando a maggioranza qualificata.

In alcuni enti, invece, l'amministrazione locale è tenuta a dar corso alla volontà emersa dalla consultazione referendaria, quando vi abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e il suo risultato sia stato conseguito con la maggioranza dei voti espressi. Qualora la delibera assunta a seguito di consultazione referendaria non sia attuabile senza una variazione di bilancio, è talvolta previsto che il Consiglio possa rinviarne l'efficacia all'esercizio finanziario successivo<sup>58</sup>.

Più in generale, la Corte costituzionale – come si è già segnalato – ha sottolineato che i «referendum consultivi, anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere. Il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali»<sup>59</sup>.

In seguito, ha ribadito che il referendum consultivo «non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento», non solo nei confronti del Consiglio regionale, ma anche nelle «fasi del procedimento di formazione della legge statale», condizionando le scelte discrezionali di competenza esclusiva degli organi centrali o svolgendo un indebito «ruolo di propulsore della innovazione costituzionale» (ove abbia ad oggetto un'iniziativa di revisione costituzionale), per cui deve riguardare esclusivamente materie di competenza della Regione<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., p. 309.

<sup>59</sup> Corte cost., 18 maggio 1989, n. 256, cit.

<sup>60</sup> Corte cost., 24 novembre 1992, n. 470; conf. Corte cost., 14 novembre 2000, n. 496 e Corte cost. 25 giugno 2015, n. 118. Sul punto v., da ultimo, G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2015.



Dunque, la Corte reputa tale strumento in grado di condizionare gli organi rappresentativi (regionali o statali, ma forse anche locali), indipendentemente dalla fase in cui si trova ad operare: pertanto, «rispetto ai referendum consultivi regionali, si pongono necessariamente dei limiti, proprio per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato», anche perché «al referendum consultivo regionale, anche attesa la partecipazione della sola popolazione regionale, non può certamente darsi quello stesso spazio che potrebbe avere il referendum consultivo nazionale»<sup>61</sup>. Sembra, invero, una preoccupazione eccessiva, considerando che chi «detiene la responsabilità politica della decisione può ben opporsi, nonostante il plusvalore che da una pronuncia popolare sembra derivare. Il referendum risulta, quindi, un interlocutore nel processo di decisione politica: una voce importante, certo, ma non l'unica e, soprattutto, non quella decisiva»<sup>62</sup>.

La consultazione referendaria deve avere ad oggetto una questione o un atto di esclusiva competenza locale. «In realtà, l'interesse delle popolazioni regionali» e locali «può assumere anche connotazioni più late, che superano gli stretti confini delle materie e del territorio ..., fino a intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione nazionale. E questo in relazione alla soggettività politica e costituzionale che, nel contesto della nostra forma di Stato, delineata dall'art. 5 Cost., va riconosciuta alla Regione»<sup>63</sup>, ma anche agli altri enti costitutivi della Repubblica di cui all'art. 114 Cost. I referendum consultivi dovrebbero, quindi, risultare ammissibili in tutti gli ambiti nei quali gli enti territoriali, pur non essendo titolari in via esclusiva delle competenze nella materia oggetto del quesito, dispongano di poteri non meramente procedimentali<sup>64</sup>.

Tuttavia, al di fuori di una stretta connessione con le competenze dell'ente territoriale e della conseguente possibilità di far valere la responsabilità politica dei titolari dei suoi organi di governo, lo strumento del referendum consultivo non risulta appropriato e nemmeno legittimo.

---

<sup>61</sup> Corte cost., 18 maggio 1989, n. 256, cit.

<sup>62</sup> E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità*, cit., p. 218. Anche per M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, cit., p. 174, non risultano convincenti i presupposti da cui muove la giurisprudenza costituzionale, basati sul convincimento che il popolo, essendo titolare della sovranità, non possa agire quale mero consulente degli organi rappresentativi.

<sup>63</sup> Corte cost., 24 novembre 1992, n. 470, cit.

<sup>64</sup> In tal senso cfr. A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, cit., p. 153. La giurisprudenza amministrativa conferma tali conclusioni, avendo precisato che le consultazioni referendarie non possono tenersi nei casi in cui la competenza a stabilire la dislocazione di una attività spetti al livello provinciale o regionale con un intervento solo consultivo del Comune (Cons. Stato, sez. I, 14 febbraio 2001, n. 39, in *Giust. amm.*, 2001, pp. 266 ss.) o in cui non si possa «neanche ... ipotizzare un rilievo che travalichi gli ambiti di competenza» di un altro ente «ed incida su scelte rimesse» all'amministrazione che vorrebbe indire la consultazione, diversa «sia per competenza territoriale che per livello decisionale» (Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2004, n. 3263, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).



Né risulta possibile una consultazione che abbia «per oggetto un “auspicio” (...) al momento irrealizzabile» o l'espressione di una scontata volontà positiva, per accertare la quale «non occorrono sondaggi»<sup>65</sup>.

Il quesito sottoposto al parere dei cittadini deve riguardare, poi, una deliberazione, eventualmente anche applicativa di norme di legge non derogabili dall'ente interessato, ma il cui contenuto non sia vincolato dalle stesse<sup>66</sup>.

A livello regionale oggetto del referendum consultivo, oltre a provvedimenti di competenza consiliare e «questioni di interesse regionale» (a volte con limiti di materia<sup>67</sup>), possono essere talora le proposte di legge<sup>68</sup>. In questa ipotesi il Consiglio, alla luce della giurisprudenza costituzionale, potrebbe essere politicamente troppo condizionato dall'esito referendario, sicché la consultazione acquisirebbe una valenza approvativa, contrastante con l'art. 121 della Costituzione. Per limitare – pur senza escludere del tutto – questo effetto, le normative regionali dovrebbero collocarla nella fase iniziale del procedimento legislativo<sup>69</sup>.

Tanto le consultazioni quanto i referendum comunali e provinciali non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali. La legge n. 265 del 1999 ed il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali hanno, invece, consentito la coincidenza con operazioni elettorali di ambito regionale, nazionale o europeo, volendo soltanto evitare che la

---

<sup>65</sup> Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 2008, n. 5067, in *Foro amm. - C.d.S.* 2008, p. 3129 (caso “Dal Molin”), su cui v. G. CREPALDI, *Il referendum consultivo a livello locale*, *ivi*, pp. 3130 ss.

<sup>66</sup> Per fare un esempio d'attualità, la legge (art. 58 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ai comma 1 e 2, nel testo così sostituito dall'art. 33-bis, comma 7, della legge n. 111 del 2011, come introdotto dall'art. 27, comma 1, della legge n. 214 del 2011) dispone che ogni Comune rediga «il piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari allegato al bilancio di previsione», compilando un apposito elenco dei «singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione». Ma l'inserimento nel piano di un determinato bene è il frutto di una scelta totalmente discrezionale dell'amministrazione comunale e l'eventuale espunzione dal piano stesso del medesimo bene – ove lo si ritenesse non più suscettibile di valorizzazione o di dismissione ma, in una diversa ottica, più opportunamente destinato a servizi e verde di quartiere (come sollecitato, in ipotesi, dal quesito referendario) – non comporterebbe alcuna violazione di legge.

<sup>67</sup> Così in Emilia-Romagna, in Liguria, in Sardegna e in Veneto esso non può riguardare materie o leggi di competenza regionale escluse dal referendum abrogativo (art. 21, comma 2, stat. Emilia; art. 10, comma 2, stat. Liguria; art. 5, comma 3, l. reg. stat. Sardegna n. 1 del 2008; art. 26, commi 4 e 5, stat. Veneto), salvo, in Sardegna, le leggi statutarie. A livello locale sono quasi sempre escluse: elezioni, nomine, designazioni, revoche e decadenze di titolari di organi ed uffici; personale comunale e provinciale o di enti, aziende, istituzioni dipendenti e società a partecipazione comunale e provinciale; provvedimenti inerenti il bilancio, la contabilità, l'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti e l'applicazione di tributi; e spesso anche i provvedimenti in materia di governo del territorio.

<sup>68</sup> Così in Piemonte (art. 83, comma 1, stat.), Toscana (art. 76, comma 2, stat.), Abruzzo (art. 31 legge reg. n. 44 del 2007) e Puglia (art. 19, comma 1, stat.).

<sup>69</sup> Cfr. V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali*, cit., p. 496.

commistione tra elezioni locali e consultazioni o referendum possa alterare l'autonomo e separato convincimento degli elettori<sup>70</sup>.

## **6. Dalle norme alla realtà: il limitato utilizzo degli strumenti consultativi e il non agevole coinvolgimento dei cittadini.**

Non c'è dubbio che il rilevante potenziale contenuto nella Carta costituzionale in termini di partecipazione sia stato attuato “al ribasso” nella normativa ordinaria, in modo particolare sul piano nazionale, ma per molti versi anche a livello regionale e locale<sup>71</sup>.

Pertanto, non si può non convenire con il calzante giudizio di Paolo Cavaleri circa la modestia dei risultati del pur ampio dibattito sull'estensione delle forme di partecipazione e di democrazia diretta, sviluppatosi in occasione della redazione degli statuti regionali (peraltro più di quelli di “prima generazione” che di quelli degli anni duemila)<sup>72</sup>, ma – si potrebbe aggiungere – anche di quelli locali.

Sul piano applicativo, poi, rispetto alle aspettative riposte nella partecipazione l'esperienza concreta si presenta ancor più deludente. Mentre ha avuto una buona riuscita la partecipazione amministrativa dei singoli interessati nell'ambito dei procedimenti che li riguardano, quella che coinvolge la generalità dei cittadini ha vissuto una curiosa parabola: da un lato, sono stati sviluppati svariati – pur se non sempre adeguati – strumenti giuridici atti a garantirla (formalizzati in quasi tutti gli statuti regionali e locali); dall'altro, si è prodotto un palpabile distacco da essi della società civile, al punto che alcuni sono stati recentemente soppressi o ridimensionati, come i difensori civici e – salvo che nei Comuni maggiori – le circoscrizioni di decentramento. Persino quando i cittadini o le libere forme associative si impegnano in attività mirate alla tutela degli

---

<sup>70</sup> A livello regionale, d'altro canto, si dispone talora l'abbinamento, ove possibile, dei referendum consultivi con altre consultazioni elettorali indette nello stesso periodo (ad esempio in Lombardia e in Piemonte).

<sup>71</sup> A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione*, cit., p. 81. Soltanto recentemente sono state promosse talune forme di consultazione *on line* da parte di alcuni Ministeri, ad esempio quello dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca sulla riforma c.d. della “buona scuola” (nel 2014) o quello dell'Economia e delle Finanze sulla propria *Social Media Policy*, esterna ed interna (nel 2015). Analogamente, riguardo alle grandi opere infrastrutturali, solo da pochi anni e nei casi più rilevanti sono state realizzate forme di coinvolgimento dei cittadini (v. A. AVERARDI, *Amministrare il conflitto: costruzione di grandi opere e partecipazione democratica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, pp. 1173 ss.). Per uno sguardo alle esperienze di altri Paesi v. S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, pp. 13 ss.

<sup>72</sup> P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2009, p. 96. Nello stesso senso cfr., *ex plurimis*, M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti*, cit., p. 724; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 234.



interessi collettivi, generalmente non sfruttano appieno gli strumenti della partecipazione e non sempre rivendicano il corretto funzionamento degli istituti consultativi formalmente previsti<sup>73</sup>.

Le dinamiche della partecipazione sono invece prevalentemente affidate, per un verso, alle relazioni con le forme associative spontanee che nascono sul territorio e, per l'altro, alla sperimentazione di nuove modalità di coinvolgimento dei cittadini nella definizione di scelte e progetti rilevanti, quali la destinazione di un'area o l'approvazione di un programma di interventi<sup>74</sup>. Tuttavia, modalità come le «istruttorie pubbliche» o i «bilanci partecipativi», previste dalle normative comunali più innovative e talora (come in Toscana o in Emilia-Romagna) delineate e sostenute da leggi regionali, non si sono sufficientemente radicate<sup>75</sup>.

Quanto ai referendum di iniziativa popolare, a livello locale, dopo varie esperienze deludenti sul piano della partecipazione alla votazione, sono ormai piuttosto ridotti – anche per la non infrequente gravosità delle procedure previste<sup>76</sup> e per il lungo lasso di tempo che spesso intercorre tra la mobilitazione popolare e il momento della votazione – e sono utilizzati per lo più in contrapposizione alla realizzazione di infrastrutture sgradite (centrali elettriche, inceneritori, discariche, ecc.), secondo le logiche “*Nimby*” (*not in my backyard*). A livello regionale, invece, hanno avuto una certa vitalità soltanto in Sardegna, dove ne sono stati tenuti uno nel 2011 e cinque nel 2012<sup>77</sup>. D'altra parte, nemmeno i referendum abrogativi hanno riscosso successo: nelle Regioni

---

<sup>73</sup> Cfr., per tutti, C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009, p. 287.

<sup>74</sup> L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., p. 230.

<sup>75</sup> In base alle più recenti relazioni sulla partecipazione, i processi partecipativi nella Regione Toscana sono stati 387 nel 2012. Tra questi, soltanto a 15 (di cui 11 stimati) hanno preso parte più di 1.000 cittadini. A fronte di una partecipazione complessiva stimata in 10.000 persone, gli effetti delle decisioni hanno riguardato più di 2 milioni di persone. A sua volta il bilancio partecipativo della Regione Lazio del 2010 ha visto la partecipazione di soli 12.580 cittadini. Anche a livello comunale i dati evidenziano sempre un'adesione contenuta (ad esempio, le relazioni sulla partecipazione del Comune di Bergamo parlano di riunioni cui partecipano poche decine di persone) (dati riportati in M. CARRER, *Partecipazione e controllo. Il rapporto tra democrazia e partecipazione alla prova del livello regionale e locale*, in B. PEZZINI, S. TROLO (a cura di), *Il valore delle Autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 180).

<sup>76</sup> O, in altri casi, per la mancata adozione di norme attuative che, riguardo ai referendum come ad altre forme di consultazione, «stabiliscano preventivamente le necessarie modalità operative (relative ai soggetti chiamati alla consultazione, ai requisiti di legittimazione dei partecipanti, al soggetto competente a verificare l'ammissibilità del quesito, all'organizzazione dei seggi, alla fissazione dei luoghi e dei tempi della consultazione, etc.)», in mancanza delle quali una «norma statutaria non p[uò] trovare applicazione e, conseguentemente, la consultazione popolare non p[uò] essere indetta» (T.A.R. Veneto, sez. II, 21 marzo 2007, n. 807, cit.; Cons. Stato, sez. IV, 29 luglio 2008, n. 3769, cit.).

<sup>77</sup> Oltre a vari referendum abrogativi nel 2005, 2008 e 2012. Il quesito sottoposto agli elettori nel 2011 (su cui v. V. DE SANTIS, *Il referendum consultivo sul nucleare nella Regione Sardegna: concorso di competenze e necessità di aprire un confronto pubblico*, in *Rivista AIC*, 3, 2011) era: «Siete voi contrari all'installazione in Sardegna di centrali nucleari e di siti per lo stoccaggio di scorie radioattive da esse residue o preesistenti?» (voti favorevoli 97%). Nel 2012, insieme a cinque referendum abrogativi, ne sono stati celebrati, come detto,

ordinarie ne sono stati celebrati soltanto tre in oltre quarant'anni (in Lombardia, Liguria ed Emilia-Romagna), mentre nelle Regioni a statuto speciale ne è stato tenuto qualcuno in più (salvo che in Sicilia).

In questo quadro, anche le consultazioni sono state discontinue e sovente sono risultate poco incisive, anche se non sono mancate numerose esperienze positive<sup>78</sup>. Invece, i referendum

---

cinque consultivi sui seguenti oggetti: Referendum n. 5: «Siete voi favorevoli all'abolizione delle quattro province "storiche" della Sardegna, Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano?» (voti favorevoli 66%) – Referendum n. 6: «Siete voi favorevoli alla riscrittura dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna da parte di un'Assemblea Costituente eletta a suffragio universale da tutti i cittadini sardi?» (voti favorevoli 94,5%). – Referendum n. 7: «Siete voi favorevoli all'elezione diretta del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, scelto attraverso elezioni primarie normate per legge?» (voti favorevoli 97%). – Referendum n. 9: «Siete voi favorevoli all'abolizione dei consigli di amministrazione di tutti gli Enti strumentali e Agenzie della Regione Autonoma della Sardegna?» (voti favorevoli 97%). – Referendum n. 10: «Siete voi favorevoli alla riduzione a cinquanta del numero dei componenti del Consiglio regionale della Regione Autonoma della Sardegna?» (voti favorevoli oltre il 98%).

<sup>78</sup> Riportate, ad esempio, in L. BOBBIO (a cura di), *A più voci*, ESI, Napoli, 2004, reperibile in [www.egov.formez.it](http://www.egov.formez.it) e in ID. (a cura di), *Amministrare con i cittadini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, reperibile anch'esso in [www.egov.formez.it](http://www.egov.formez.it), dove, pur segnalandosi come sia «fin troppo facile, per gli amministratori pubblici, affermare che le loro scelte sono state compiute con la più ampia partecipazione dei cittadini, quando in realtà si sono limitati ad aprire un forum su un sito *web*, ad ascoltare le rimostranze di alcuni comitati o a convocare qualche riunione, ... bisogna anche dire che negli ultimi 10-15 anni si sono moltiplicate esperienze serie e meditate in cui il coinvolgimento dei cittadini non è puramente rituale. Esse riguardano ormai ambiti tematici molto diversi e si avvalgono di metodi di svariata natura» (*op. ult. cit.*, p. 9).

In particolare, viene sottolineato che le esperienze che si sono potute conoscere – tutte promosse dalle amministrazioni pubbliche, talvolta su pressione della società civile e non di rado grazie al carisma di una singola personalità (un sindaco, un assessore, un presidente di Regione) che ha impegnato il proprio prestigio – sono diversificate per area geografica (pur con una prevalenza del Centro Nord), per ampiezza (dai singoli quartieri alle intere Regioni, passando per i Comuni, piccoli e grandi), per tematiche, andando dall'urbanistica (a Rozzano, Modena, Latina, Napoli, Cagliari, ecc.) alle politiche sanitarie (ad Imola e nella Regione Lazio), dalle scelte di bilancio (a Pieve Emanuele e nella Regione Lazio) al traffico urbano (a Vercelli), dalle mense scolastiche (a Terni) allo sviluppo di stili di vita e di consumo sostenibili (a Venezia), fino ad arrivare all'elaborazione di una legge regionale sulla partecipazione (in Toscana).

Anche i metodi prescelti sono differenti: se in passato l'unica modalità praticamente utilizzata consisteva nella convocazione di assemblee pubbliche (incentrate su un dibattito in cui soltanto una parte dei presenti poteva prendere la parola e le cui conclusioni erano tracciate dai governanti), ora si spazia da interviste, forum – anche telematici –, tavoli sociali, consulte, *focus group*, ecc. (particolarmente appropriati per affrontare la fase preliminare del processo partecipativo, rilevando i bisogni e facendo emergere i problemi) a gruppi di lavoro e *workshop*, tavoli tecnici, laboratori progettuali, ecc. (adatti a uno stadio più avanzato di tale processo, dove si cerca di elaborare progetti condivisi), fino a giurie di cittadini, *town meeting*, *deliberative polling*, ecc. utili al raggiungimento di conclusioni comuni (cfr. *ibidem*, spec. pp. 9 ss. e 173 ss.).

Per quanto riguarda gli esiti della partecipazione, nella maggioranza dei casi esaminati si è pervenuti a progetti o raccomandazioni sufficientemente definiti, cui è stato dato seguito (ad esempio a Latina, dove sono state approvate alcune varianti al piano regolatore, a Ivrea, dove il Comune ha dato subito inizio ai lavori concordati, a Venezia, dove sono stati finanziati progetti finalizzati alla modifica degli stili di vita e di consumo, nonché in diversi altri casi), mentre in altre situazioni ci si è limitati a suggerimenti o proposte senza operare alcuna forma di sintesi ovvero sono stati adottati piani generali (e generici) o ci si è fermati di fronte a problemi burocratici o competenziali (*ibidem*, pp. 193 ss.).



consultivi di iniziativa consiliare sono stati assenti sul piano regionale e assai limitati a livello locale, rivelando un declino dell'istituto – dovuto ad un uso spesso distorto e plebiscitario, alla gravosità delle procedure e dei *quorum* previsti, alla mancanza di effetti giuridici immediatamente percepibili dai cittadini – che l'ha reso inadeguato rispetto alle odierne esigenze di partecipazione popolare, tanto più al cospetto della nuova ed agile pratica delle consultazioni pubbliche per via telematica<sup>79</sup>. Tanto che in alcune realtà, come la Regione Lombardia, si sta cercando di ovviare al problema introducendo il voto elettronico<sup>80</sup>.

Dunque, «per molti aspetti, la partecipazione promette più di quanto riesca a mantenere e, nonostante gli spunti d'interesse, spesso si limita ad aspetti marginali delle decisioni pubbliche»<sup>81</sup>. Forse la stessa pretesa di coinvolgere stabilmente i cittadini nei processi decisionali potrebbe essere illusoria<sup>82</sup>.

Il livello degli enti territoriali substatali resta, comunque, un ottimo banco di prova per i meccanismi partecipativi, a cominciare dalle consultazioni e dai referendum: occorre allora calibrarne bene l'oggetto e le procedure, sfruttando anche le nuove tecnologie informatiche, con la consapevolezza, peraltro, che oggi sono forse più i governati a dover essere stimolati dai governanti a sentirsi pienamente partecipi delle decisioni pubbliche, che non l'inverso.

---

Riguardo all'uso delle nuove tecnologie informatiche nei processi partecipativi cfr., *ex plurimis*, AA.VV., *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, 2004, in [www.egov.formez.it](http://www.egov.formez.it); AA.VV., *Partecipare e decidere. Insieme è meglio*, in *Quaderni della Partecipazione* della Regione Emilia-Romagna, n. 1, 2009 e AA.VV., *E-democracy 2.0. Istituzioni, cittadini, nuove reti: un lessico possibile*, in *Quaderni della Partecipazione* della Regione Emilia-Romagna, n. 1, 2010, entrambi reperibili in <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it>, nonché le considerazioni di M. PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2015.

<sup>79</sup> Cfr., per tutti, M. PIETRANGELO, *Qualche riflessione sui metodi*, cit., pp. 15 ss.

<sup>80</sup> La legge reg. Lombardia 23 febbraio 2015, n. 3 ha, infatti, previsto che, per i soli referendum consultivi, la votazione possa avvenire mediante sistemi elettronici e procedure informatiche, che siano chiari e comprensibili agli elettori e garantiscano il pieno rispetto della personalità, dell'uguaglianza, della libertà e della segretezza del voto. Peraltro, in ogni Comune devono essere sorteggiate alcune sezioni elettorali nelle quali al voto elettronico si deve affiancare la stampa dello stesso.

<sup>81</sup> Cfr. M. CARRER, *Partecipazione e controllo*, cit., p. 186.

<sup>82</sup> In tale senso A. FLORIDIA, *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, relazione al XXVII convegno SISP del 12-14 settembre 2013, in [www.sisp.it](http://www.sisp.it).