

**GLI ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POLITICA PREVISTI
DALLA LEGGE DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO N. 22/2018
A CONFRONTO CON LE DISCIPLINE VIGENTI NELLA PROVINCIA
AUTONOMA DI TRENTO E IN ALCUNE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

PATRIZIA VIPIANA
(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico,
Università di Genova)

Data di pubblicazione: 14 ottobre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Gli istituti partecipativi disciplinati dalla l. prov. Bolzano n. 22/2018. – 2. L’Ufficio per la formazione politica e la partecipazione. – 3. Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini. – 4. Osservazioni di sintesi sulla disciplina degli istituti partecipativi contenuta nella legge provinciale di Bolzano, a paragone con quella dettata dalla legge della Provincia autonoma di Trento e dalle leggi di alcune Regioni a statuto ordinario.

1. *Gli istituti partecipativi disciplinati dalla l. prov. Bolzano n. 22/2018*

La legge della Provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige 3 dicembre 2018 n. 22 «Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica»¹, anche se finora è stata poco analizzata², si rivela interessante perché, oltre a disporre in tema di referendum e iniziativa popolare delle leggi, disciplina per la prima volta nell’ordinamento altoatesino alcuni istituti di «democrazia partecipativa»: sotto il profilo terminologico merita altresì notare l’uso di simile espressione nell’art. 1, che proclama la finalità di potenziare le manifestazioni democratiche nella suddetta Provincia³.

¹ Pubblicata sul *Bollettino Ufficiale sez. gen.* 6 dicembre 2018 n. 49 suppl. n. 4; un progetto modificativo di essa è stato presentato poco tempo dopo la sua approvazione ossia il 21 febbraio 2019: si tratta del disegno di legge n. 12/19-XVI di iniziativa consiliare, che riguarda in misura del tutto marginale soltanto uno degli articoli della legge disciplinanti gli istituti di partecipazione (sostituzione di alcune parole nell’art. 22, co. 1, l. prov. n. 22/2018).

² Cfr. A. FERRARA, *Il referendum confermativo delle leggi nell’ordinamento della Provincia autonoma di Bolzano*, in *www.issirfa.cnr.it*, 12 dicembre 2018, 1 s.: tale scritto peraltro si limita ad accennare agli istituti partecipativi, mentre si sofferma sulla disciplina dei referendum ed in particolare di un tipo di essi.

³ L’art. 1 della l. prov. Bolzano stabilisce: «La democrazia diretta e quella partecipativa sono, insieme alla democrazia rappresentativa, espressione della volontà dei cittadini e

La democrazia partecipativa e l'affine democrazia deliberativa⁴ sono forme democratiche intermedie tra la democrazia rappresentativa e quella diretta, in quanto finalizzate ad agevolare l'intervento popolare riguardo ad atti in via di approvazione da parte dei rappresentanti, anche se tramite questo intervento non viene esercitato un potere decisionale; la disciplina contenuta nella legge altoatesina, se costituisce una novità per la Provincia di Bolzano, non è invece tale con riferimento all'intero panorama delle autonomie territoriali, posto che istituti di democrazia partecipativa e deliberativa risultano previsti già da anni in alcune Regioni a statuto ordinario⁵.

Della l. prov. Bolzano n. 22/2018 (nel prosieguo a volte denominata legge altoatesina o legge provinciale di Bolzano o anche legge provinciale *tout court*) non si illustrerà in questa sede la disciplina delle forme di democrazia diretta cioè dei vari tipi di referendum e dell'iniziativa popolare⁶, disciplina che

vengono riconosciute come parte della vita democratica dell'Alto Adige. La presente legge mira ad ampliare, rafforzare e rendere accessibili le possibilità e le forme di espressione delle decisioni democratiche».

⁴ Su tali concetti in generale si rinvia rispettivamente a U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir., Annali*, IV (2011), 295 ss. ed a R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, *ivi*, 271 ss.

⁵ Su tali tematiche mi sono soffermata in altri lavori: in particolare mi permetto di rinviare a P. VIPIANA, *La democrazia deliberativa a livello regionale*, in *www.osservatorioaic.it*, 1/2018, 323 ss.

⁶ V.: art. 2, commi 1-4 e capo II (artt. 3-12) che disciplina i referendum consultivo, abrogativo, propositivo e confermativo; art. 2, comma 5 e capo III (artt. 13-16) sull'iniziativa popolare.

sostituisce quella anteriormente in vigore⁷; merita però un cenno la previsione, nella suddetta legge, del referendum propositivo, la cui introduzione a livello statale sta percorrendo l'*iter* parlamentare⁸ e ha suscitato numerosi interventi dei costituzionalisti⁹.

Il presente contributo si soffermerà soltanto sugli istituti partecipativi o meglio di partecipazione politica – per distinguerli dalle forme di partecipazione suscettibili di svolgersi durante il procedimento amministrativo – disciplinati dalla legge altoatesina, che risultano due: il Consiglio delle cittadine e dei cittadini, l'Ufficio per la partecipazione e la formazione politica¹⁰. Per l'esattezza solo il primo può definirsi istituto partecipativo (anche se dalla denominazione sembra un organo), mentre il secondo è un'articolazione amministrativa, tuttavia si continuerà a designarli come istituti di partecipazione, per utilizzare un'espressione che li ricomprenda entrambi; essi verranno presi in esame nell'ordine inverso a quello nel quale sono stati disciplinati dalla legge e ora elencati, perché la formazione politica e la partecipazione sono prodromiche allo svolgimento del Consiglio delle cittadine e dei cittadini.

⁷ Si tratta della l. prov. Bolzano 18 novembre 2005 n. 11, «Iniziativa popolare e referendum» (che non riguardava gli istituti partecipativi), abrogata dall'art. 29, co. 1, l. prov. n. 22/2018.

⁸ Il referendum propositivo è previsto nel d.d.l. cost., «Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum», approvato dalla Camera (C. 1173) e trasmesso il 22 febbraio 2019 al Senato (S. 1089), ove è in corso di esame presso la Commissione affari costituzionali.

⁹ Cfr. ad es. A. MORRONE, *L'iniziativa popolare propositiva: per una democrazia plebiscitaria contro la democrazia rappresentativa?*, in *www.federalismi.it*, 23/2018, 2 ss. e A. ANZON DEMMIG, *L'iniziativa legislativa popolare "indiretta" (c.d. referendum propositivo) nel progetto di legge costituzionale in itinere*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3/2019, 1 ss.

¹⁰ V. rispettivamente artt. 17 ss. e art. 24 della legge altoatesina.

Gli istituti partecipativi regolati dalla legge provinciale di Bolzano verranno analizzati anche a confronto con gli analoghi istituti previsti nell'ultimo decennio: per un verso, dal capo V *ter* della l. prov. Trento 16 giugno 2006 n. 3, ivi inserito dalla successiva l. prov. 13 novembre 2014 n. 12 e rubricato «Partecipazione negli enti locali»¹¹ (la disciplina degli istituti partecipativi della Provincia autonoma di Trento è contenuta non – come invece nella Provincia di Bolzano – in una legge specifica, bensì in una legge avente contenuto più ampio cioè sulle varie forme di autonomia); per altro verso, dalle leggi di alcune Regioni a statuto ordinario cioè dalla l.r. Toscana 2 agosto 2013 n. 46, dalla l.r. Puglia 13 luglio 2017 n. 28 e dalla l.r. Emilia-Romagna 22 ottobre 2018 n. 15, tutte e tre disciplinanti solo le modalità della partecipazione¹², non altresì – come fa la legge altoatesina – le forme di democrazia diretta¹³. Nel paragrafo conclusivo si effettuerà più

¹¹ La l. prov. Trento n. 3/2006, «Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino», riguarda le varie forme di esplicazione dell'autonomia in tale Provincia autonoma.

¹² Cfr. in ordine cronologico:

l. r. Toscana n. 46/2013, «Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»: questa legge è stata preceduta dalla l. r. 27 dicembre 2007 n. 69, «Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali»;

l. r. Puglia n. 28/2017, «Legge sulla partecipazione»;

l. r. Emilia-Romagna n. 15/2018, «Legge sulla partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche. Abrogazione della legge regionale 9 febbraio 2010 n. 3»: questa legge ha appunto abrogato la l. r. n. 3/2010, «Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali».

¹³ Invece non si considera la l. r. Umbria 16 febbraio 2010 n. 14, «Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e

approfonditamente un paragone tra la l. prov. Bolzano n. 22/2018 e la suddetta l. prov. Trento nonché le tre leggi regionali summenzionate¹⁴.

2. *L'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione*

Notevole rilievo assume nella l. prov. Bolzano n. 22/2018 la previsione dell'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione, la cui disciplina è inserita nel capo V «Informazione, trasparenza, formazione politica» (artt. 24 ss.); quest'ultimo contiene fra l'altro la garanzia del diritto all'informazione, il quale risulta indispensabile per l'esplicarsi non solo degli istituti partecipativi, ma anche delle forme di democrazia diretta: invero l'art. 25 stabilisce che le/i cittadine/i cittadini hanno diritto di essere informate/informati dal Consiglio provinciale sull'oggetto del referendum e l'art. 26 prevede che, al suddetto fine, prima dello svolgersi di un referendum dev'essere inviato a tutte le famiglie un opuscolo informativo al riguardo.

L'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione viene menzionato nell'art. 2, co. 7 e disciplinato nell'art. 24 della legge altoatesina: esso presenta affinità con l'Autorità per la partecipazione locale prevista dalla legge della

referendaria, diritto di petizione e consultazione)» che è quasi interamente dedicata agli istituti di democrazia diretta e contiene solo pochi disposti (artt. 62-64) all'istituto della consultazione.

¹⁴ Le leggi regionali menzionate in nt. 12 sono state oggetto di riflessioni dottrinali. V. ad es.: sulla legge toscana E. ROSSI-G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 1-2/2015, 13 ss.; sulla legge pugliese M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, 4/2017, 872 ss.; riguardo all'Emilia-Romagna si cita il commento alla legge previgente del 2010 di M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale n. 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Ist. fed.*, 2/2011, 215 ss.

Provincia autonoma di Trento, con l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione istituita dalla legge della Toscana, con l’Ufficio della partecipazione disciplinato dalla legge della Puglia e con il Tecnico di garanzia della partecipazione introdotto dalla legge dell’Emilia-Romagna¹⁵.

Riguardo alla struttura dell’Ufficio per la formazione politica e la partecipazione, la l. prov. Bolzano n. 22/2018 prevede che esso è insediato presso il Consiglio provinciale e che l’ufficio di presidenza di quest’ultimo ne determina l’organico e le relative assunzioni; il suddetto Ufficio per la partecipazione deve operare «in modo indipendente e imparziale» ossia non può «subire condizionamenti politici di alcun tipo». A tal fine la legge stabilisce che l’Ufficio in parola: da una parte, è controllato da un “consiglio di amministrazione”, eletto dal Consiglio provinciale e composto da un membro per ogni gruppo consiliare, che «garantisce la pluralità di opinione e impedisce un orientamento unilaterale»; dall’altra parte, è assistito da un “comitato scientifico”, composto da due esperti in ciascuna delle materie significative per l’attività dell’Ufficio (formazione politica, pedagogia, comunicazione e scienze giuridiche), i quali vengono eletti sempre dal Consiglio provinciale, su proposta per metà della maggioranza e per metà della minoranza. Peraltro deve notarsi che la l. prov. n. 22/2018, mentre disciplina la formazione dei suddetti consiglio di amministrazione e comitato scientifico, nulla prevede riguardo alla composizione dell’Ufficio per la partecipazione, implicitamente demandata ad un successivo atto regolamentare.

¹⁵ Cfr.: artt. 17 *duodecies* e 17 *terdecies* l. prov. Trento; artt. 3-6 l. r. Toscana; art. 5 l. r. Puglia; art. 8 l. r. Emilia-Romagna. Si noti che la legge pugliese prevede, a garanzia della propria attuazione, l’istituzione presso il Consiglio regionale dell’Osservatorio regionale per la partecipazione dei cittadini (art. 11).

L'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione è istituito nell'ambito del Consiglio provinciale di Bolzano: per un verso, esso presenta affinità con il Tecnico di garanzia della partecipazione dell'Emilia-Romagna, che è un dirigente dell'Assemblea legislativa designato dal Presidente di quest'ultima, in quanto entrambi operano presso il Consiglio (rispettivamente provinciale e regionale), ma se ne differenzia perché l'Ufficio altoatesino ha natura amministrativa non meglio precisata, mentre il Tecnico emiliano-romagnolo coincide con un dirigente regionale; per altro verso, il suddetto Ufficio previsto dalla legge altoatesina mostra un'analogia con l'Ufficio della partecipazione della Puglia, che è una unità organizzativa della Giunta regionale, perché entrambi sono uffici, ma tra essi sussiste una rilevante differenza perché il primo opera presso l'Assemblea legislativa provinciale, il secondo invece – deve osservarsi: meno correttamente, ai fini dell'indipendenza del medesimo – presso l'esecutivo regionale.

L'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione previsto dalla l. prov. Bolz. n. 22/2018, al pari del Tecnico dell'Emilia-Romagna e dell'Ufficio della Puglia summenzionati, differisce nettamente dall'Autorità per la partecipazione locale della Provincia autonoma di Trento e dall'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione della Toscana. La disciplina di tali Autorità è più garantista sia riguardo ai requisiti di professionalità dei membri di esse, i quali devono essere scelti tra persone di comprovata esperienza nei processi decisionali pubblici ovvero nelle pratiche partecipative, sia riguardo alle modalità di designazione e nomina di tali componenti: quelli dell'Autorità trentina, nominati dalla Giunta provinciale, risultano un funzionario provinciale, un membro designato dal Consiglio provinciale a maggioranza qualificata ed uno designato dal Consiglio delle autonomie locali; ancora più rigorosamente, quelli dell'Autorità toscana sono designati dal Consiglio regionale e nominati dal Presidente di quest'ultimo. Può dunque affermarsi che le Autorità per la partecipazione previste dalla

legge provinciale di Trento e dalla legge toscana si configurano come autorità amministrative indipendenti¹⁶.

Sotto il profilo strutturale, dunque, l'Ufficio per la partecipazione della Provincia di Bolzano è stato disciplinato in modo lacunoso dalla legge altoatesina, mentre quest'ultima avrebbe dovuto regolarlo con maggior precisione: in particolare, anziché limitarsi a prevedere che esso operi in modo indipendente e imparziale, sarebbe stato preferibile che la legge provinciale connotasse il suddetto Ufficio secondo criteri di professionalità e neutralità al fine di caratterizzarlo come autorità amministrativa indipendente, in analogia con le summenzionate Autorità per la partecipazione del Trentino e della Toscana.

Riguardo poi alle competenze dell'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione, la l. prov. Bolzano n. 22/2018 prevede alcune relative agli istituti partecipativi, altre all'esplicarsi delle forme di democrazia diretta ed in particolare dei referendum¹⁷: in questa sede saranno considerate soltanto le competenze del primo tipo, poiché solo relativamente ad esse si può effettuare il confronto tra l'Ufficio altoatesino e le analoghe figure (per usare un vocabolo generico) esistenti nella Provincia autonoma di Trento e nelle regioni Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna, che hanno solo compiti in tema di partecipazione.

L'Ufficio altoatesino per la formazione politica e la partecipazione ha, come si desume dal modo in cui è denominato, essenzialmente due compiti: uno, generale, di favorire la formazione politica, collaborando con istituzioni

¹⁶ Ciascuna Autorità viene definita «organo indipendente» dalla legge che la istituisce: art. 17 *duodecies*, co. 1, l. prov. Trento e art. 3, co. 2, l. r. Toscana; inoltre le due Autorità hanno lo stesso numero di membri (tre) e la stessa durata (cinque anni).

¹⁷ Menzionate dalla l. prov. Bolzano all'art. 24, co. 2, lett. c), «informazione sull'oggetto del referendum», e lett. f) *ad finem*, «promozione di spunti per formazioni... nel settore... della democrazia diretta», nonché negli artt. 25, commi 2 e 5, e 26, co. 2.

e associazioni operanti in tale ambito, ed uno, particolare, di organizzare i procedimenti partecipativi detti Consigli delle cittadine e dei cittadini.

Il compito formativo a livello politico comprende numerose attività cioè, in base all'art. 24, co. 2, lettere *a)*, *b)*, *e)*, *f)*, *g)*, della l. prov. Bolzano n. 22/2018: il rafforzamento della formazione politica della popolazione; l'educazione civica; l'attività formativa mirata su tematiche critiche; la promozione di *training* e *coaching* nel settore della formazione politica e della partecipazione; la costruzione di reti sovraregionali. Nell'elenco di tali compiti dell'Ufficio altoatesino può notarsi, da una parte, l'utilizzazione di termini non del tutto pertinenti («*training*» e «*coaching*» danno l'idea di un addestramento sportivo), dall'altra parte, l'uso di espressioni poco perspicue (non è chiaro che cosa riguardano le «reti sovraregionali»: probabilmente i fenomeni partecipativi, ma sarebbe stato meglio esplicitare ciò, precisando che il suddetto Ufficio dovrebbe creare sinergie con i suoi omologhi operanti nella Provincia autonoma di Trento e nelle tre Regioni a statuto ordinario sopra menzionate).

A parte i rilievi di carattere terminologico, merita sottolineare un aspetto critico di natura sostanziale: la legge regola le competenze formative dell'Ufficio in maniera assai dettagliata, quasi a voler esaurire ogni aspetto della disciplina e quindi ad escludere modalità spontanee di esplicitarsi della partecipazione popolare ossia forme partecipative organizzate per così dire dal basso cioè dagli stessi individui che le utilizzeranno.

L'elenco, nella legge provinciale di Bolzano, delle attività dell'Ufficio altoatesino formative rispetto alla partecipazione sottolinea il nesso tra quelle e questa (solo se è adeguatamente formato, il cittadino può partecipare in maniera consapevole): sotto tale profilo la legge altoatesina presenta affinità con la legge provinciale di Trento e con la legge della Puglia, che attribuiscono rispettivamente all'Autorità per la partecipazione e all'Ufficio della partecipazione il compito di svolgere attività formative per promuovere

il diritto di partecipare¹⁸, mentre differisce dalle leggi della Toscana e dell'Emilia-Romagna, le quali non demandano rispettivamente all'Autorità per la partecipazione e al Tecnico di garanzia della partecipazione specifiche competenze formative volte a facilitare la partecipazione; la scelta delle leggi toscana ed emiliana è preferibile e non contrasta con l'importanza dei meccanismi partecipativi ed invero queste due leggi regionali, nei loro primi articoli, accentuano il ruolo della partecipazione¹⁹, addirittura maggiormente rispetto a quanto prevede la legge provinciale di Bolzano.

Il compito più importante dell'Ufficio altoatesino per la formazione politica e la partecipazione consiste però nell'organizzazione dei Consigli delle cittadine e dei cittadini, menzionata dall'art. 24, co. 2, lett. *d*), della l. prov. Bolzano n. 22/2018 e disciplinata in altri disposti della medesima (artt. 18, co. 2; 19, commi 2 e 4; 21, commi 1 e 3; 23, commi 1 e 2): tale competenza, essendo connessa con lo svolgimento dei Consigli delle cittadine e dei cittadini, verrà analizzata nel paragrafo che segue, durante la disamina di tali meccanismi partecipativi, anche a confronto con quelli previsti dalle leggi regionali poc'anzi citate.

Sulle competenze dell'ufficio altoatesino merita conclusivamente osservare che esso deve presentare il piano delle sue attività all'Ufficio di presidenza del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano, che lo valuta ed approva, nonché deve annualmente riferire sul suo operato al Consiglio provinciale²⁰: dalla previsione della cadenza annuale dell'obbligo di relazione

¹⁸ Cfr. art. 17 *terdecies*, co. 1, lett. *f*), l. prov. Trento e art. 5, co. 1, lett. *i*), l. r. Puglia.

¹⁹ L'importanza della partecipazione è menzionata: dalla l. r. Toscana nel Considerato n. 1 e nell'art. 1, che riconoscono il diritto alla partecipazione; dalla l. r. Puglia nell'art. 1, in part. comma 3, che definisce la partecipazione come «diritto e dovere delle persone»; dalla l. r. Emilia-Romagna nell'art. 1, comma 1, che parla di «partecipazione attiva».

²⁰ Similmente v. l'art. 5, comma 1, lett. *g*) della l. r. Toscana, in base a cui l'Autorità per la partecipazione trasmette al Consiglio regionale un rapporto annuale sulla sua attività.

dovrebbe argomentarsi che anche la presentazione del piano di attività dovrebbe venire effettuata annualmente.

3. Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini

Se la disciplina dell'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione presenta somiglianze con le analoghe figure disciplinate dalle leggi della Provincia autonoma di Trento e di alcune Regioni a statuto ordinario, peculiare rispetto a queste leggi risulta la previsione, contenuta nella l. prov. Bolzano n. 22/2018, di un processo partecipativo chiamato Consiglio delle cittadine e dei cittadini: esso differisce, sotto alcuni aspetti, dagli istituti di partecipazione politica disciplinati nella legge provinciale di Trento e nelle leggi delle regioni Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna, che sono i processi partecipativi, previsti da tutte queste leggi²¹, ed il dibattito pubblico, introdotto soltanto dalle leggi toscana e pugliese²².

Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini introdotto dalla legge Bolz. n. 22/2018, di seguito denominato anche Consiglio *tout court* qualora ciò non ingeneri confusione (ad esempio rispetto al Consiglio provinciale di Bolzano), viene previsto nell'art. 2, co. 6, e poi disciplinato nell'intero capo IV «Democrazia partecipativa – Processi partecipativi – Consiglio delle cittadine e dei cittadini» (artt. 17-23) della legge altoatesina.

²¹ V.: art. 17 *decies* l. prov. Trento (processo partecipativo); artt. 13 ss. l. r. Toscana n. 46/2013 (processi partecipativi locali); artt. 13 ss. l. r. Puglia n. 28/2017 (processi di partecipazione presso gli enti locali); artt. 12 ss. l. r. Emilia-Romagna n. 15/2018 (processi partecipativi).

²² Cfr. gli artt. 7 ss. l. r. Toscana n. 46/2013 e l'art. 7 l. r. Puglia n. 28/2017 (che menzionano entrambi il dibattito pubblico regionale).

Prima di prendere in esame siffatta disciplina, occorre effettuare un duplice rilievo terminologico riguardo alla denominazione Consiglio delle cittadine e dei cittadini.

Per un verso, la legge in esame dimostra sensibilità nei confronti della tematica della parità di genere (in quanto non ci si è limitati a menzionare i cittadini intesi genericamente come persone aventi la cittadinanza, ma queste ultime sono citate distintamente come donne e uomini) ed inoltre presenta un tocco – per così dire – di galanteria, perché le cittadine vengono menzionate prima dei cittadini.

Per un altro verso, la legge di Bolzano è poco perspicua in quanto utilizza la stessa espressione «Consiglio delle cittadine e dei cittadini» relativamente a due oggetti diversi, ma di cui il secondo è ricompreso nel primo: tale espressione è usata ora in senso lato per indicare il particolare processo partecipativo previsto dalla legge altoatesina, ora in senso stretto per designare il gruppo di persone che espleta la prima fase del medesimo processo; invece sarebbe stato preferibile utilizzare due espressioni diverse, ad esempio denominare il suddetto gruppo di persone «Comitato delle cittadine e dei cittadini» per distinguerlo dal Consiglio delle cittadine e dei cittadini, inteso come processo di partecipazione.

Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini in senso lato, sebbene la denominazione sembri indicare un organo (come potrebbe desumersi anche dall'uso dell'iniziale maiuscola), è invece un «processo partecipativo» come lo denomina l'art. 17, co. 1, della legge analizzata, il quale ne specifica anche la finalità: «coinvolgere nel processo politico la popolazione e le sue competenze e conoscenze su questioni che riguardano la collettività», anche se non fornisce una definizione precisa²³; il successivo comma del medesimo

²³ Ad esempio una più compiuta definizione di processo partecipativo si trova nell'art. 17 *decies*, co. 1, legge prov. Trento («un percorso di discussione organizzata avviato con riferimento... all'assunzione di decisioni pubbliche di competenza degli enti locali») e

articolo esclude un potere decisionale in capo al suddetto Consiglio, il quale invero «non prende decisioni ma esprime suggerimenti e raccomandazioni che potranno essere utilizzati come base per ulteriori discussioni e come preparazione al processo decisionale».

Lo svolgimento del processo partecipativo denominato Consiglio delle cittadine e dei cittadini si articola in tre fasi.

La prima fase è costituita dalla riunione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini inteso in senso stretto, il quale è un insieme di minimo dodici persone iscritte in apposita lista che abbiano compiuto il sedicesimo anno, selezionate attraverso un campionamento svolto secondo il gruppo linguistico di appartenenza, il genere e l'età; il requisito della cittadinanza, sebbene non espressamente prescritto dalla legge, risulta implicito nella denominazione del suddetto insieme sicché le almeno dodici persone devono essere cittadine o cittadini, mentre è escluso che debbano essere maggiorenni. Se dunque il requisito della maggiore età non è essenziale, inderogabile risulta quello della cittadinanza: ne consegue che dai processi partecipativi sono esclusi gli stranieri, anche se aventi regolare permesso di soggiorno; sotto questo profilo la legge altoatesina si differenzia sia dalla legge provinciale di Trento²⁴ sia

specialmente nell'art. 3, co. 1, lett. a), l. r. Emilia-Romagna («percorso strutturato di dialogo e confronto, che viene avviato in riferimento ad un progetto futuro o ad una futura norma di competenza della Regione, degli enti locali o di altri soggetti pubblici, in vista della loro elaborazione... al fine di ottenere la completa rappresentazione delle posizioni, degli interessi o dei bisogni sulla questione, nonché di giungere ad una proposta ed alla sua eventuale mediazione o negoziazione in funzione di una codecisione, ricercando un accordo delle parti coinvolte»).

²⁴ L'art. 17 *undecies* l. prov. Trento che attribuisce il diritto di partecipazione ai cittadini almeno sedicenni residenti nel territorio degli enti locali ove si svolgerà il processo partecipativo ed ai soggetti portatori di rilevanti interessi riguardo a tale processo.

dalle leggi di Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna, le quali estendono ai non cittadini la partecipazione ai suddetti processi²⁵.

Il Consiglio delle cittadine e dei cittadini previsto dalla legge provinciale di Bolzano (inteso come gruppo composto da dodici persone) deve riunirsi con riferimento a tematiche determinate: in generale essa non prevede nulla sul numero minimo dei richiedenti la riunione, ma qualora si tratti di questioni relative alla legislazione o all'amministrazione provinciale è stabilito che il Consiglio si riunisca su richiesta di trecento cittadine e cittadini; la suddetta legge sancisce altresì che la partecipazione è su base volontaria, ma vincolante.

Riguardo all'oggetto del Consiglio delle cittadine e dei cittadini, la legge di Bolzano prevede che esso consista in argomenti determinati, cioè non generici per cui è da ritenersi che il suddetto Consiglio possa trattare qualsiasi tema purché specifico: potrebbe trattarsi di un argomento di interesse pubblico non ancora trattato dagli organi politici della Provincia oppure (in tal caso la legge altoatesina prescrive un numero minimo di richiedenti) di un tema già preso in esame dalla legislazione o dall'amministrazione provinciale; deve peraltro notarsi che la legge altoatesina non cita neanche esemplificativamente le tematiche dei processi partecipativi, come invece

²⁵ Cfr.: art. 2 legge Toscana, in base a cui titolari del diritto di partecipazione sono i cittadini residenti e gli stranieri ed apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato dai processi partecipativi, nonché le persone che lavorano, studiano o soggiornano su tale territorio interessate all'oggetto del processo partecipativo; art. 3, co. 1, l. r. Puglia e art. 5 l. r. Emilia-Romagna che contengono una formulazione simile a quella della legge toscana, ma aggiungono anche le imprese, associazioni, organizzazioni e altre formazioni sociali interessate.

sarebbe stato preferibile e come fanno la legge provinciale di Trento²⁶ e le leggi di Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna²⁷.

La riunione del Consiglio è preparata dall'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione (preso in esame nel paragrafo precedente) nonché gestita da moderatrici e moderatori, che devono operare secondo il principio di obiettività in modo da non influire sui contenuti della riunione. Il Consiglio si riunisce in un periodo di tempo molto limitato (un giorno e mezzo) in cui elabora idee, spunti e raccomandazioni sulla tematica esaminata, stilando al termine una dichiarazione congiunta e unanimemente condivisa. Oltre alla brevità del tempo previsto, merita sottolineare il ruolo organizzativo molto penetrante svolto dall'Ufficio, la qual cosa conferma la valutazione critica riguardo alle competenze di quest'ultimo formulata nel paragrafo che precede.

La seconda fase del processo partecipativo denominato Consiglio delle cittadine e dei cittadini consiste nel cosiddetto evento pubblico, in cui vengono presentati ed esposti i risultati della riunione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini in senso stretto: la legge altoatesina contiene una

²⁶ L'art. 17 *quaterdecies* l. prov. Trento dettagliatamente prevede che sono sottoposti a processi partecipativi la proposta di piano sociale, il documento preliminare per l'elaborazione del piano territoriale della comunità, il programma degli investimenti territoriali e la proposta di programma di sviluppo economico.

²⁷ La legge della Toscana specifica le opere su cui può svolgersi il dibattito pubblico (artt. 7 e 8) e prevede che l'oggetto dei processi partecipativi dev'essere definito con precisione (art 14, co. 2, lett. a); la legge della Puglia dispone in modo simile (rispettivamente art. 7 e art. 14, co. 3, lett. a); la legge dell'Emilia-Romagna stabilisce che i processi partecipativi possono riferirsi ad atti normativi, progetti, procedure amministrative o scelte pubbliche su cui non sia stato ancora avviato alcun procedimento o adottato un atto definitivo (art. 15, co. 1) e che l'oggetto dei suddetti processi dev'essere definito in modo preciso (art. 15, co. 2).

disciplina molto sintetica su tale evento, limitandosi a prevedere che esso è organizzato dal suddetto Ufficio per la formazione politica e la partecipazione, il quale poi riassume l'esito dell'evento in un rapporto.

La terza fase del processo partecipativo denominato Consiglio delle cittadine e dei cittadini consiste nell'inoltro dei risultati ai responsabili delle decisioni: i rapporti sulla prima e sulla seconda fase di tale processo confluiscono nella relazione del Consiglio delle cittadine e dei cittadini inteso in senso lato e l'Ufficio per la formazione politica e la partecipazione trasmette tale relazione all'ufficio di presidenza del Consiglio provinciale, che la inoltra alla Giunta o al Consiglio secondo le rispettive competenze; se la suddetta relazione contiene indicazioni concrete sull'attività legislativa o amministrativa della Provincia di Bolzano, l'Ufficio di presidenza del Consiglio provinciale o la Giunta provinciale la tratta entro sessanta giorni.

La legge altoatesina però non specifica le modalità di trattazione e le possibili scelte da parte dell'organo politico (Consiglio o Giunta) né prevede, a carico di quest'ultimo, un onere di motivazione soprattutto qualora si discosti dai risultati del processo partecipativo e ciò rende il Consiglio delle cittadine e dei cittadini uno strumento assai debole: invece la previsione delle possibili scelte dell'organo decidente nonché del suddetto onere risulta, in modo assai apprezzabile, contenuta sia nelle leggi della Toscana e della Puglia riguardo all'istituto del dibattito pubblico²⁸ sia nella legge provinciale di

²⁸ Cfr. l'art. 12, co. 3, l. r. Toscana n. 46/2013 e l'art. 7, co. 12, l. r. Puglia n. 28/2017 che contengono una formulazione pressoché identica: il responsabile dell'opera sottoposta a dibattito pubblico «dichiara pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende, anche in accoglimento di quanto emerso dal dibattito: a) rinunciare... al progetto... o presentarne formulazioni alternative; b) proporre le modifiche che intende realizzare; c) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico».

Trento²⁹ e nella legge dell'Emilia-Romagna relativamente ai processi partecipativi³⁰.

4. Osservazioni di sintesi sulla disciplina della democrazia partecipativa contenuta nella legge provinciale di Bolzano, a paragone con quella dettata dalla legge della Provincia autonoma di Trento e dalle leggi di alcune Regioni a statuto ordinario

Dopo aver illustrato gli istituti partecipativi previsti dalla l. prov. Bolzano n. 22/2018, merita svolgere alcune considerazioni di sintesi su di essi, anche in confronto a quelli disciplinati dalla legge provinciale di Trento e dalle leggi regionali della Toscana, della Puglia e dell'Emilia-Romagna.

La suddetta legge di Bolzano non è la prima disciplina adottata dalle autonomie territoriali riguardo agli istituti di partecipazione politica (diversi dai referendum e dall'iniziativa legislativa) in quanto è stata preceduta dalle leggi delle suddette tre Regioni a statuto ordinario e, nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige, dalla legge della Provincia autonoma di Trento che ha legiferato quattro anni prima.

La l. prov. Bolzano n. 22/2018, mentre regola genericamente la partecipazione, si sofferma sull'istituto partecipativo da essa introdotto e denominato Consiglio delle cittadine e dei cittadini: se da un lato deve

²⁹ L'art. 17 *quindecies*, co. 1, l. prov. Trento prevede: il documento approvato a conclusione del processo partecipativo «non vincola l'ente locale interessato a decidere in modo conforme. L'ente locale motiva comunque le proprie decisioni, se differiscono dai risultati emersi nel processo partecipativo».

³⁰ L'art. 19, co. 3, l. r. Emilia-Romagna n. 15/2018 stabilisce che l'ente responsabile «può decidere di recepire, in tutto o in parte, le conclusioni del processo partecipativo o di non recepirle» e in ogni caso deve motivare le proprie decisioni.

sottolinearsi il carattere innovativo di tale disciplina per la Provincia autonoma di Bolzano, dall'altro lato devono essere posti in luce alcuni aspetti criticabili del suddetto istituto, peraltro già esaminati nel paragrafo precedente: in particolare, rilevano tre aspetti ossia la ristrettezza del requisito soggettivo, la mancata precisazione dell'oggetto e la scarsa incisività dei risultati.

Riguardo al primo aspetto, la legge altoatesina è molto restrittiva sulla qualificazione di coloro che prendono parte al Consiglio delle cittadine e dei cittadini, poiché prevede che i partecipanti posseggano la cittadinanza, come indica anche la denominazione del processo partecipativo: in tal modo però essa impedisce che vi partecipino gli stranieri (pure quelli dotati di regolare permesso di soggiorno sul territorio provinciale) benché questi possano – al pari dei cittadini – risultare interessati alla tematica del processo suddetto; al contrario la partecipazione degli interessati (anche non cittadini) è prevista dalla legge provinciale di Trento e la partecipazione altresì degli stranieri purché residenti è ammessa, alla luce del principio di inclusione³¹, dalle leggi della Toscana, della Puglia e dell'Emilia-Romagna, di cui la prima e la terza dispongono in linea con i rispettivi statuti regionali³².

³¹ Il principio di inclusione era stato richiamato già in riferimento alla l. r. Toscana n. 69/2007: L. CORCHIA, *Il principio di inclusione nei nuovi processi deliberativi. Il caso della legge n. 69/2007 della Regione Toscana*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 4/2011, 79 ss.

³² Lo statuto della Toscana prevede all'art. 3, co. 4, che la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti alle scelte politiche regionali ed aggiunge all'art. 72, co. 1, che la legge regionale promuove la partecipazione dei cittadini e dei residenti; similmente, in base allo statuto dell'Emilia-Romagna nell'art. 15, co. 1, la Regione garantisce il diritto di partecipazione a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale (le ll. r. Toscana n. 46/2013 e Emilia-Romagna n. 15/2018 danno attuazione a tali disposti statutari). Invece lo statuto della Puglia, nell'art. 13, co. 1, lett. a), prevede la

Quanto al secondo aspetto, la legge provinciale di Bolzano non specifica in quali casi può svolgersi il Consiglio delle cittadine e dei cittadini, limitandosi a prescrivere che si effettui su un oggetto determinato: invece sarebbe stato preferibile indicare, anche esemplificativamente, alcune tematiche cui può riferirsi tale istituto partecipativo, come indicano le leggi della provincia di Trento e delle Regioni Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna³³.

Riguardo al terzo aspetto, la legge altoatesina non prevede che il processo partecipativo denominato Consiglio delle cittadine e dei cittadini abbia risultati incisivi in quanto non indica se e come tale processo incida sulle scelte degli organi decidenti: questo è l'aspetto forse più criticabile della legge di Bolzano perché risulta sminuita l'effettiva importanza della partecipazione popolare all'elaborazione delle politiche pubbliche, mentre una garanzia di maggior incisività si trova nelle leggi della Provincia autonoma di Trento, della Toscana, della Puglia e dell'Emilia-Romagna³⁴.

La l. prov. Bolzano n. 22/2018 è infine criticabile anche per quello che non prevede: invero, premesso che la Provincia autonoma di Bolzano è un ambito territoriale e demografico piuttosto circoscritto, quindi ottimale per la sperimentazione di nuove modalità partecipative (sicché la suddetta Provincia avrebbe potuto costituire un laboratorio istituzionale), purtroppo la legge altoatesina si è limitata a prevedere il Consiglio delle cittadine e dei cittadini ovvero ha ommesso di introdurre ulteriori istituti di partecipazione; del resto anche la Provincia autonoma di Trento, avente una consistenza territoriale e demografica molto simile, ha introdotto soltanto un istituto cioè il processo partecipativo; invece deve segnalarsi che la legge della Puglia ha

partecipazione dei cittadini (la l. r. Puglia n. 28/2017 dunque è più estensiva del disposto statutario).

³³ Si veda il paragrafo precedente, note 26 e 27.

³⁴ Cfr. paragrafo precedente, note 28, 29 e 30.

introdotto parecchie forme di partecipazione cioè – oltre ai processi partecipativi e al dibattito pubblico – il *Town meeting* ed il *Citizen meeting*³⁵.

Conclusivamente può dunque rilevarsi come la legge n. 22/2018 costituisca un'occasione parzialmente mancata per la Provincia di Bolzano, che avrebbe potuto approvare una disciplina più articolata in tema di partecipazione popolare all'elaborazione delle politiche pubbliche, la quale costituisce una significativa espressione del principio democratico.

³⁵ V. art. 8, commi 3 e 4, l. r. Puglia: il *Town meeting* è un incontro annuale rivolto a sindaci e amministratori degli enti locali sul programma di governo; il *Citizen meeting* è un incontro tematico a base territoriale non predefinita cui partecipano tutti i titolari del diritto di partecipazione. L'art. 14, co. 4, di siffatta legge prevede anche organismi partecipativi di raccordo tra cittadino e amministrazione comunale denominati "Forum sociali".