

## OSSERVATORIO

---

### *Cronaca istituzionale dalla Lombardia, tra referendum «per» l'autonomia e leggi «per» la persona*

a cura di QUIRINO CAMERLENGO, con C. BUZZACCHI, P. COSTA, F. FURLAN, E. GASPARINI, M.E. GENNUSA, M. GORLANI, N. MACCABIANI, G. MARCHETTI, G. MATUCCI, L. PANZERI, F. PIZZOLATO

*Sommario:* 1. Verso il referendum sull'autonomia. - 2. Elezioni amministrative locali e variazioni territoriali - 3. Profili finanziari. - 4. Lombardia Regione europea. - 5. Sviluppo economico e attività produttive. - 6. Recupero edilizio, urbanistica, infrastrutture. - 7. La tutela della salute. - 8. Servizi alla persona. - 9. Istruzione e formazione professionale.

#### 1. *Verso il referendum sull'autonomia*<sup>1</sup>

Il 22 ottobre 2017 ha avuto luogo il referendum «per l'autonomia della Lombardia», indetto dal Presidente della Regione, su deliberazione del Consiglio regionale del febbraio 2015, ai sensi dell'art. 52, comma 1, dello Statuto. La deliberazione consiliare è stata assunta con i voti dei consiglieri di maggioranza e di quelli del Movimento Cinque Stelle.

Il quesito referendario era così formulato: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?».

Sul piano tecnico-giuridico non vi è moltissimo da osservare (si rinvia in proposito a G. MATUCCI, *Gli istituti di partecipazione*, in Q. CAMERLENGO, L. VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino 2014, 211 ss.), se non che si tratta di un referendum consultivo che va ad aggiungersi, come una

<sup>1</sup> F. PIZZOLATO, E. GASPARINI, P. COSTA.

sorta di fase sub-procedimentale facoltativa di impulso, al procedimento costituzionale per la concessione di forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, comma 3 (c.d. regionalismo differenziato). È questa una possibilità ammessa dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 118/2015).

La consultazione è avvenuta a mezzo del c.d. voto elettronico, contemplato dalla l.r. 3/2015. Ha così avuto luogo una «sperimentazione» significativa di tale modalità di votazione, dacché la Lombardia conta un corpo elettorale di più di 7.000.000 di elettori.

Dal punto di vista sostanziale, il quesito si premura di specificare che la concessione di forme e condizioni di particolare autonomia dovrà essere accompagnata dalle «relative risorse». Ciò, verosimilmente, per porre anticipatamente una questione che non potrà essere ignorata e che in passato è stata motivo di attriti politico-istituzionali (cfr. P. COSTA, «Pronti a restituire le deleghe»: brevi note giuridiche a margine di una vicenda politico-istituzionale, in *Amministrazione in cammino* 2010).

Secondo i dati diffusi dalla Regione stessa, i votanti sono stati 3.017.707, corrispondenti al 38,34% degli aventi diritto: i Sì sono stati il 95,29%, i No il 3,95%, e le schede bianche lo 0,77%.

Poiché la consultazione referendaria è facoltativa e non vincolante, il suo significato si racchiude principalmente nel suo valore politico: «con la sua iniziativa, la Regione, in condizioni di debolezza istituzionale e anche politica (al cospetto di una maggioranza statale di diverso colore), cerca evidentemente di rafforzare il suo peso negoziale, confidando di ottenere con il *referendum* una forte spinta dalla base popolare» (F. PIZZOLATO, *Referendum autonomia. I rischi politici*, in *L'Eco di Bergamo*, 25 aprile 2017).

Non è questo il primo tentativo lombardo di portare a conclusione la procedura di differenziazione. Quello precedente, che risale al 2007, si è arenato nella trattativa per il raggiungimento dell'intesa con il Governo nazionale.

Sempre in ambito istituzionale, si segnalano altre novità significative.

A distanza di tre anni da un intervento di incisiva modifica del proprio Regolamento, il Consiglio regionale ha approvato una nuova, più limitata modifica che, oltre a completare il lavoro di affinamento di alcuni istituti, ha disposto l'ampliamento dell'ambito di applicazione della procedura in sede redigente e la sostituzione della votazione per alzata di mano con quella nominale con sistema elettronico quale modalità ordinaria di voto.

## 2. *Elezioni amministrative locali e variazioni territoriali*<sup>2</sup>

L'11 giugno si sono tenute le elezioni in 139 Comuni. Nei 109 Comuni con popolazione pari o inferiore ai 15.000 abitanti sono stati eletti Sindaci i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti al primo turno. Nei 30 Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ai quali si applica il sistema elettorale maggioritario a doppio turno, solo in 3 Comuni il Sindaco, avendo ottenuto la maggioranza assoluta dei voti, è stato eletto al primo turno. Nei restanti 27 Comuni è stato necessario il ballottaggio. Già dalla prima tornata elettorale sono emersi alcuni dati significativi: il calo dell'affluenza alle urne (la partecipazione elettorale è stata del 55,3% rispetto al 61,5% del 2012); nei 3 Comuni di maggiori dimensioni dove si è avuto un vincitore al primo turno, solo in uno (Darfo Boario Terme) è stato votato Sindaco il candidato in una Lista civica, mentre negli altri due casi (Lentate sul Seveso e Cassano Magnago) sono risultati vincitori i candidati di centrodestra; le sfide al ballottaggio hanno riguardato un candidato del centrodestra e uno del centrosinistra con un'esclusione del Movimento Cinque Stelle. Tali tendenze sono state confermate anche nella seconda tornata elettorale. È ulteriormente diminuita la percentuale di partecipazione al voto (pari al 44,28%). Si è assistito ad una vittoria delle coalizioni di centrodestra e a una sconfitta del centrosinistra nei principali Comuni. Ciò è avvenuto, ad esempio, nel Comune di Sesto San Giovanni, governato dal centrosinistra da settant'anni, e in tre Comuni capoluoghi di Provincia (Como, Lodi e Monza). È stata importante l'alleanza tra Forza Italia e Lega Nord che ha portato ad avere coalizioni competitive e vincenti. Va evidenziato che, il più delle volte, il partito di traino delle coalizioni vincenti non è stato, come in passato, Forza Italia (che ha perso voti rispetto alle precedenti amministrative e politiche) ma la Lega Nord (che, invece, ha guadagnato sia rispetto alle precedenti amministrative che alle politiche). Nei capoluoghi di Provincia, ad esempio, la Lega Nord è il partito che ha ottenuto più voti, nell'ambito della coalizione, sia a Monza che a Lodi, mentre a Como Forza Italia ha superato di poco i voti della Lega. I risultati ottenuti da tale tipologia di coalizione, incentrata sul rapporto tra Lega Nord e Forza Italia, avranno sicuramente ripercussioni a livello nazionale, anche se appare prematuro fare previsioni, in proposito, considerate le variabili in gioco.

<sup>2</sup> G. MARCHETTI.

Quanto alla legislazione, particolarmente significative sono: la l.r. 17/2017, che ha modificato, con maggior dettaglio, le procedure per l'istituzione di nuovi Comuni, per il mutamento delle circoscrizioni e delle denominazioni di quelli esistenti (nuova procedura utilizzata per l'incorporazione del Comune di Felonica nel Comune di Sermide, in Provincia di Mantova e per il mutamento delle circoscrizioni comunali dei Comuni di Arese e Bollate, nella città metropolitana di Milano), e la l.r. 14/2017 che, nell'ottica di una valorizzazione del ruolo della Città metropolitana di Milano, ha attribuito alla stessa le funzioni relative allo sviluppo dei sistemi bibliotecari.

### 3. *Profili finanziari*<sup>3</sup>

La l.r. 20/2017, recante norme di *Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini*, persegue la duplice finalità di qualificare la spesa pubblica e migliorare l'efficacia delle risposte ai cittadini: per tale ambizioso obiettivo si prevede l'attivazione di una funzione di controllo sull'attuazione delle leggi regionali e di valutazione degli effetti delle politiche.

Circa la prima modalità, la disciplina non dà indicazioni particolari, limitandosi a sancire genericamente che l'attività di controllo sull'attuazione delle leggi consisterà nella verifica dello stato di attuazione delle medesime. Quanto invece al versante della valutazione, il legislatore regionale si propone di analizzare i cambiamenti indotti dall'intervento pubblico.

Il meccanismo istituzionale preposto a questa modalità di monitoraggio comporta che entro il 31 ottobre di ogni anno l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale approvi il programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali previa proposta formulata dal Comitato paritetico di controllo e valutazione: la proposta deve tenere conto delle materie di possibile riforma, che si possono inserire in sede di approvazione di quel documento di programmazione economico-finanziaria che è il programma regionale di sviluppo. Il monitoraggio della qualità della spesa pubblica e della capacità dell'amministrazione regionale di fornire risposte adeguate ai bisogni della propria comunità pare quindi destinato ad inserirsi nel più ampio governo economico-finanziario della Regione, che a

<sup>3</sup> C. BUZZACCHI.

partire dal documento programmatico che copre l'intera legislatura è chiamato a progettare una distribuzione delle risorse su un arco di tempo significativo secondo criteri di efficienza ed efficacia.

In relazione al metodo, si fa riferimento a metodologie e tecniche di ricerca riconosciute dalla comunità scientifica e, in particolare, alle tecniche di valutazione controfattuale, che vengono poi elencate ma senza accenni a modalità di specifica tecnicità. Mentre più interessante è l'esito istituzionale prefigurato, ovvero la previsione che il Consiglio sia tenuto a esaminare i risultati dell'attività di controllo e di valutazione, dedicandovi almeno una sessione annuale, e soprattutto sia chiamato ad adottare atti di indirizzo che portano a conclusione l'*iter*: si auspica che oltre a ciò il processo virtuoso di vigilanza possa anche condurre ad individuare obiettivi e traguardi per il più ampio ciclo della programmazione regionale.

Il ricorso regionale 23/2017 ha per oggetto la l. 232/2016 per violazione dell'art. 119, commi 1, 2 e 3 Cost.: esso individua due profili di significativa compressione dell'autonomia finanziaria.

Il primo motivo di ricorso riguarda la mancata riassegnazione, da parte della legge di stabilità 2017, di risorse che già la l. 190/2014 aveva determinato di non destinare più a Province e Città metropolitane, senza attribuirle espressamente alle Regioni: con la precedente sent. 205/2016 la Corte ha presunto che il versamento delle risorse nel bilancio statale fosse specificamente destinato al finanziamento delle funzioni trasferite, e da ciò – secondo la ricorrente – ne è derivato un vincolo a carico dello Stato a ottemperare successivamente nella sede di bilancio. Vincolo che con la l. 232/2016 non è stato rispettato, perché questa riassegnazione continua a non essere prevista.

Il secondo motivo appare più interessante perché si appunta su versamenti che lo Stato potrebbe richiedere alle Regioni, fino al 2020, a titolo di concorso a obiettivi di finanza pubblica. La Regione sostiene l'illegittimità di tale previsione sotto molteplici aspetti: l'assenza di puntuali criteri per determinare questi contributi e delle forme della loro acquisizione; l'assenza di indicazioni sulle modalità di ripartizione tra le Regioni. Ma soprattutto non appare chiaro se i versamenti abbiano natura perequativa o siano riconducibili a quelle risorse che l'art. 119 Cost. prevede per finalità straordinarie: il sacrificio richiesto, se anche effettuato per finalità perequative a favore di collettività economicamente più deboli, rischia di passare attraverso moduli legislativi e procedurali non compatibili con l'art. 119 Cost. La posizione che la Corte adotterà in merito a questa lettura, che valorizza le finalità perequative e solidaristiche dell'art. 119, solleva aspettative di qualche rilevanza: questa può es-

sere l'occasione per dare un contenuto innovativo alla declinazione «solidaristica» dei vincoli finanziari che da anni ricadono sulle autonomie territoriali.

#### 4. *Lombardia Regione europea*<sup>4</sup>

La Legge europea regionale 2017 (l.r. 12/2017) contiene misure di adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE non eccessivamente significative, limitandosi ad apportare poche integrazioni alla precedente l.r. 17/2011. Le poche novità introdotte mirano ad accrescere la cooperazione interistituzionale fra Giunta e Consiglio ai fini di una più efficace partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto UE, cercando di facilitare il raggiungimento di una posizione regionale unitaria; a garantire che le agevolazioni regionali che si configurino come aiuti di Stato ai sensi del TFUE siano rispettose dei requisiti richiesti da questo; e a migliorare la procedura per la costituzione e per l'adesione della Regione ai Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT).

Nel corso dei lavori consiliari di discussione della legge europea, il Consiglio ha approvato la Risoluzione 88/2017 concernente il programma di lavoro della Commissione europea – anno 2017 – e le politiche dell'UE di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo. Tale Risoluzione, in particolare, individua le priorità dell'azione della Regione, formula specifiche raccomandazioni alle istituzioni europee in relazione a ciascuna priorità e invita la Giunta a porre in essere azioni affinché venga garantita una migliore gestione dei fondi europei.

Il 20 aprile il Consiglio regionale ha approvato la Risoluzione n. 90 che chiede di riconsiderare la procedura di notifica da parte degli Stati alla Commissione di tutte le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che introducono regimi di autorizzazione, come delineata dalla proposta di modifica della «Direttiva Bolkestein», al fine di renderla più rispettosa del principio di sussidiarietà, di proporzionalità e delle prerogative degli Stati membri.

Il 10 maggio è approvata la Risoluzione n. 91 in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio «Valutazione dell'attuazione della strategia dell'UE in materia di droga», nella quale il Consiglio regionale auspica che il Piano d'A-

<sup>4</sup> M.E. GENNUSA.

zione dell'UE 2013-2016 in materia di lotta contro la droga possa essere prorogato fino al 2020 e che si rafforzi e consolidi la cooperazione fra Stati membri per garantire politiche omogenee e programmi di sicurezza.

Infine, il 29 giugno, il Gruppo consiliare della Lega Nord ha presentato un'interrogazione a risposta immediata che chiede al Parlamento nazionale di bloccare la ratifica dell'Accordo di partenariato strategico fra l'UE e il Canada (CETA) al fine di poter meglio tutelare i prodotti alimentari tipici. Al riguardo si segnala che la procedura di ratifica è stata temporaneamente sospesa, sebbene tale accordo sia comunque entrato in vigore per le parti che riguardano unicamente competenze dell'Unione europea.

### 5. *Sviluppo economico e attività produttive*<sup>5</sup>

In questo ambito non si registrano, nei primi 8 mesi del 2017, novità particolari. I pochi interventi normativi in materia, di rango legislativo o regolamentare, riguardano aspetti tutto sommato marginali, come una correzione dei periodi in cui possono essere fatte vendite promozionali (l.r. 9/2017) o una disciplina regolamentare aggiornata in tema di noleggio di autobus con conducente (l.r. 1/2017). Meritano però di essere segnalati due interventi in materia edilizia e urbanistica (l.r. 7/2017 in tema di «Recupero vani e locali seminter-rati esistenti»; l.r. 16/2017 in tema di modifiche alla l.r. 31/2014 sul «consumo di suolo») che, pur rientrando più propriamente nella sezione di questo osservatorio riconducibile a «Recupero edilizio, urbanistica, infrastrutture» richiamano una linea di tendenza recente della Regione Lombardia in materia urbanistica ed edilizia volta a favorire il rilancio del settore edile, fortemente «provato» dalla crisi di questi ultimi anni.

Disposizioni specifiche dedicate all'«Ambito economico» sono contenute nella Legge di Semplificazione 2017 (l.r. 15/2017), che affronta una pluralità di temi (non solo di aspetto economico), ma, per quel che concerne questa sezione, contiene norme significative in tema di ampliamento delle reti di distribuzione degli impianti di carburante a metano, nonché in tema dei cosiddetti «Accordi per l'Attività», strumenti negoziali tra pubbliche amministrazioni finaliz-

<sup>5</sup> M. GORLANI.

zati al recupero e alla valorizzazione delle aree industriali dismesse anche mediante la semplificazione delle procedure autorizzatorie.

#### 6. *Recupero edilizio, urbanistica, infrastrutture*<sup>6</sup>

La l.r. 7/2017 compie un ulteriore passo in direzione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo, promuovendo il recupero edilizio ad uso residenziale, terziario o commerciale dei seminterrati. I locali ammessi alle agevolazioni debbono soddisfare determinati requisiti in termini di altezza e di rapporto con il terreno posto in aderenza all'edificio.

Due le principali facilitazioni: per gli interventi di recupero fino a 100 mq. di superficie lorda sono esclusi il reperimento di aree per servizi e attrezzature pubblici e la monetizzazione; qualora la superficie lorda da recuperare sia inferiore a 200 m<sup>2</sup> nell'uso residenziale o 100 m<sup>2</sup> negli altri usi e costituisca una pertinenza di unità immobiliari collegate direttamente a essi, non è dovuta la quota di contributo commisurato al costo di costruzione.

I consigli comunali possono, entro il 31 ottobre 2017 e salve eventuali addende per eventi sopravvenuti, escludere parti del territorio dall'applicazione della normativa, motivando tale decisione con specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria, di difesa del suolo, di rischio idrogeologico e in presenza di fenomeni di risalita della falda che possano determinare situazioni di rischio nell'utilizzo degli spazi seminterrati.

La legge di semplificazione per il 2017 ha apportato modifiche alla legislazione regionale in materia urbanistica. In particolare è stata introdotta la possibilità per la Provincia di Sondrio, in ragione della sua specificità derivante dall'essere interamente montana e confinante con Stati esteri, di assolvere ai compiti di pianificazione territoriale propri della pianificazione sottordinata tramite accordi con i Comuni e di definire nell'ambito del PTCP i domini sciabili e la perimetrazione delle aree di elevata naturalità.

Sul versante infrastrutturale si segnala che con decreto del Presidente della Giunta regionale dell'agosto 2017 è stato approvato in modo definitivo l'accordo di programma (*ex art. 34 d.lgs. 267/2000*) per la riqualificazione degli scali ferroviari milanesi dismessi. Tale accordo (sottoscritto dal Gruppo FS, in qualità di proprietario delle

<sup>6</sup> F. FURLAN.



aree, e dal Comune di Milano) si pone l'ambizioso obiettivo di realizzare, nella cintura milanese, quartieri di espansione urbana moderni e ricchi di verde (il 65% della superficie totale oggetto di intervento) e, al contempo, ristrutturare alcune delle stazioni esistenti e migliorare i raccordi tra le diverse forme di mobilità dell'area.

### 7. *La tutela della salute*<sup>7</sup>

La l.r. 6/2017 porta avanti indirizzi già accolti nella l.r. 23/2015.

L'orientamento che emerge da una lettura complessiva e sistematica delle leggi in oggetto è il miglioramento dell'organizzazione creata per i pazienti più fragili; una maggiore sensibilità per la prevenzione; nonché, quale indirizzo innovativo di cui si è resa portatrice la l.r. 6/2017, un approccio più «laico» in riferimento alla sensibile questione della gestione del «fin di vita».

Prendendo in considerazione ciascuna di queste tre «direttrici», va innanzitutto osservato che questo intervento legislativo ha anteposto le previsioni in materia di malattie croniche a quelle sul prelievo e trapianto di organi. Ha quindi contemplato l'istituzione di «reti clinico-assistenziali» quale «modalità gestionale integrata, multiprofessionale e multidisciplinare che realizza percorsi di continuità assistenziale omogenei che mirano anche allo sviluppo dell'innovazione clinico-assistenziale» ed introdotto, nell'ambito del piano sociosanitario, il piano regionale della cronicità e della fragilità che definisce gli indirizzi per la presa in carico di questa tipologia di pazienti. L'obiettivo mira alla continuità e coerenza dell'intervento socio-sanitario in rapporto agli specifici bisogni dei pazienti fragili, seguendo un criterio di organizzazione integrata, di prossimità territoriale e di partecipazione delle persone e delle famiglie.

Quanto alla prevenzione, è stata aggiunta una previsione volta ad assicurare un intervento più mirato per favorire «stili di vita sani, (...) realizzare ambienti favorevoli alla salute, (...) eliminare o contenere i rischi per la salute dei singoli e delle collettività, attraverso azioni di profilassi e di diagnosi precoce anche integrate con percorsi terapeutico-assistenziali di presa in carico per prevenire o ritardare l'insorgenza delle complicanze più gravi»; mentre la Giunta regionale «promuove e diffonde la pratica dell'esercizio fisico, anche attraverso la prescrizione, nelle persone con patologie croniche» ed alle farmacie è

<sup>7</sup> N. MACCABIANI.

affidata la valorizzazione di programmi di promozione della salute e di stili di vita sani.

Per quel che concerne la gestione del «fin di vita», sono state abrogate le «Disposizioni generali» ai sensi delle quali la Regione promuoveva e sosteneva, «nel rispetto della dignità della persona, ogni attività utile a preservare la vita umana anche in caso di grave compromissione delle funzioni primarie», mentre solo in seconda battuta ed in via incidentale ritenevano «altresì importante promuovere la formazione di una più ampia coscienza civile per la donazione di organi». La nuova disciplina non si pronuncia più sulle pratiche relative alla continuità della vita, limitandosi semplicemente a dichiarare che la Regione promuove «la donazione di organi tessuti e cellule ai fini di trapianto a scopo terapeutico, promuovendo l'innovazione e la ricerca in tali ambiti». Coerentemente, viene meno la pregressa statuizione secondo cui «la Regione considera fondamentali... a) il potenziamento delle rianimazioni», viene inoltre istituito il «Sistema Regionale Trapianti» e viene meno la diretta menzione della fondazione IRCCS Ospedale Maggiore Policlinico Mangiagalli e Regina Elena di Milano quale Centro di riferimento regionale per le attività di prelievo e trapianto di organi e tessuti. Infatti, il nuovo art. 44 si limita a disporre che la Regione «assicura il funzionamento del Centro di riferimento regionale per le attività di prelievo e trapianto di organi, cellule e tessuti (CRR) che ha sede presso una azienda pubblica o un IRCCS pubblico del SSL».

Da segnalare le modifiche intervenute in materia di assistenza farmaceutica e vigilanza sulle farmacie, nel segno di una maggiore semplificazione in termini di apertura di nuove farmacie e di orari di servizio.

## 8. *Servizi alla persona*<sup>8</sup>

La l.r. 2/2017 interviene sul tema della tutela degli anziani e dei disabili ospiti di strutture assistenziali, al fine di evitare il ripetersi degli allarmanti episodi di maltrattamento dei quali i mezzi d'informazione hanno dato notizia negli ultimi tempi. La l.r. prevede l'erogazione di contributi per il cofinanziamento delle spese necessarie all'installazione di sistemi di videosorveglianza nelle residenze sanitarie assistenziali (RSA) e nelle strutture per disabili (RSD), pubbliche

<sup>8</sup> L. PANZERI.

e private accreditate, operanti a livello regionale. Disposta la promozione di appositi bandi per la distribuzione dei contributi, la legge conferma espressamente il rispetto, da un lato, della disciplina statale sulla *privacy* e sulla tutela dei lavoratori e, dall'altro, delle norme del TFUE qualora i provvedimenti adottati in applicazione della legge si configurino come aiuti di Stato.

Al fine di regolare l'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione – quali prestazioni sociosanitarie, sostegno all'accesso all'abitazione, ai servizi scolastici e di formazione («anche per favorire la libertà di scelta educativa»), di trasporto pubblico ed al lavoro –, la l.r. 10/2017, nel rispetto della normativa statale sull'ISEE, istituisce il «fattore famiglia lombardo» quale strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali della famiglia. La legge definisce i principi che regolano la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del cit. «fattore», concentrandosi sulle più diffuse condizioni di fragilità (quali la presenza di persone disabili o non autosufficienti, la numerosità del nucleo, la minore età dei figli, la monogenitorialità, l'esposizione debitoria conseguente all'accensione di un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale) ed individua tra gli elementi di priorità anche «l'anzianità di residenza in Regione Lombardia». Al contempo, per disincentivare ogni abuso nella spendita delle risorse stanziate, la legge promuove la responsabilizzazione dei richiedenti: da un lato, subordinando l'accesso ai benefici all'adempimento di determinati obblighi (il pagamento delle imposte regionali e, nel caso di genitori separati, del contributo per il mantenimento); dall'altro, escludendo dai benefici i nuclei che occupino od abbiano occupato abusivamente immobili o terreni e quelli che non abbiano ottemperato agli obblighi scolastici dei minori. A garanzia dell'attuazione della legge, la stessa dispone altresì l'istituzione dell'«Osservatorio per l'attuazione del fattore famiglia lombardo» e, ancora, introduce una clausola valutativa.

Sul piano regolamentare, il r.r. 4/2017 dà seguito alla l.r. 16/2016, recante «Disciplina regionale dei servizi abitativi». L'atto individua gli strumenti di programmazione (piano triennale e piano annuale) ed i requisiti di accesso ai servizi abitativi pubblici, tra i quali, oltre alla cittadinanza italiana o di uno Stato UE o di un titolo di soggiorno per stranieri ed alla soddisfazione di determinate condizioni reddituali, la residenza anagrafica o lo svolgimento di un'attività lavorativa in Lombardia «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda». Il regolamento, poi, detta nel dettaglio la disciplina relativa alle modalità di assegnazione ed alle condizioni di godimento delle unità abitative.

### 9. *Istruzione e formazione professionale*<sup>9</sup>

Oltre all'intervento di semplificazione che incide sul sistema di attribuzione fra Regioni ed Enti locali, si segnalano alcune leggi che, investendo anche profili relativi al diritto alla salute, interessano il settore in esame: esse, infatti, promuovono una intensa attività volta alla prevenzione e alla tutela del benessere psicofisico individuale a partire dal contesto educativo e, segnatamente, dall'ambiente scolastico. Si assiste, dunque, a un intreccio fra salute e istruzione sulla base dell'assunto che preconditione per una tutela efficace, ed effettiva, della salute siano la prevenzione e l'educazione della comunità territoriale.

La l.r. di semplificazione 15/2017 ridefinisce il sistema di attribuzioni di Regione, Province e Comuni in tema d'istruzione e formazione professionale. Coerentemente col nuovo quadro normativo, il 30 giugno scorso la Regione ha approvato una delibera e le Linee Guida per garantire i servizi a supporto dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità: competenze che erano di spettanza provinciale sono ora rimesse ai Comuni e alle ATS (Agenzie per la Tutela della Salute).

Molteplici, si diceva, sono, poi, gli interventi volti a promuovere la prevenzione e la tutela della salute e del benessere psicofisico individuale all'interno degli ambienti scolastici.

Al fine di contrastare i fenomeni del bullismo e del cyber-bullismo, la l.r. 1/2017 promuove interventi per la diffusione della cultura della legalità e il rispetto della dignità personale; iniziative per la tutela dell'integrità psico-fisica dei minori, specialmente nelle scuole e nei luoghi di aggregazione giovanile; azioni volte ad assicurare un uso consapevole degli strumenti informatici e della rete internet. Beneficiari dei relativi finanziamenti sono, fra gli altri, le istituzioni scolastiche e di formazione. A garanzia di un'efficace azione di contrasto presso la Giunta regionale è istituita la Consulta regionale per il bullismo e il cyber-bullismo: ne fanno parte, fra gli altri, l'Assessore all'istruzione, o un suo delegato, e un rappresentante designato dall'Ufficio Scolastico Regionale.

Ancora, fra le modifiche introdotte dalla l.r. 6/2017 sul sistema sociosanitario lombardo, si segnala l'attribuzione alle ATS di competenze di prevenzione e promozione della salute da promuovere anzitutto nelle scuole: uno spazio di rilievo è occupato dai programmi di

<sup>9</sup> G. MATUCCI.

contrasto ai disturbi alimentari e di educazione alla corretta alimentazione.

Fra le attività volte al sostegno economico delle famiglie, la l.r. 10/2017 prevede l'applicazione del «Fattore famiglia lombardo» nell'ambito dei servizi scolastici e di formazione, anche per favorire la libertà di scelta educativa (nelle componenti del Buono Scuola e del buono libri Dote Scuola).

## *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*

di MICHELE TROISI

1. La recente «legge sulla partecipazione» n. 28 del 13 luglio 2017 della Puglia non è una novità nel panorama legislativo regionale; altre Regioni (l'Emilia-Romagna, la Toscana e, per certi versi, anche l'Umbria)<sup>1</sup> hanno approvato, in questi anni, analoghe forme «innovative di partecipazione popolare alla decisione pubblica che, pur in una dimensione ancora sperimentale, ambiscono a diventare un elemento strutturale del processo decisionale politico» (A. VALASTRO, *Gli strumenti e le procedure di partecipazione nella fase di attuazione degli statuti regionali*, in questa *Rivista*, n. 1/2009, 87).

Tali normative traggono linfa e legittimazione nelle rispettive fonti statutarie.

Nel caso della legge pugliese, è l'art. 13 dello Statuto (all'interno del Titolo III, denominato proprio «Partecipazione») a stabilire che la Regione «*a*) riconosce nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento essenziale della vita pubblica democratica; *b*) promuove il rapporto tra società e istituzioni e tra le istituzioni stesse garantendo forme di coinvolgimento nelle proprie scelte agli enti locali, alle autonomie funzionali, alle formazioni sociali e ai soggetti portatori di interessi diffusi; *c*) favorisce, nel rispetto della loro autonomia, le forme democratiche di associazionismo e di autogestione».

È da salutare con favore, dunque, la circostanza che sempre più Regioni stiano cercando di caratterizzarsi come laboratori di partecipazione democratica, promuovendo il coinvolgimento dei cittadini

<sup>1</sup> L.r. 3/2010 dell'Emilia-Romagna; l.r. 46/2013 della Toscana (che ha sostituito la precedente l.r. 69/2007); l.r. 14/2010 dell'Umbria (anche se in questa legge v'è un'idea di partecipazione molto dipendente, fin dall'impulso iniziale, dall'azione dell'amministrazione regionale).

e degli interessi presenti nel territorio attraverso strumenti di *governance* condivisa (F. PIZZOLATO, *La politicità della Regione nel sistema delle autonomie*, in AA.VV., *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, 121).

Invero, la c.d. democrazia partecipativa (verso la quale tali leggi tendono) è una realtà tanto recente quanto sfuggente. Tra le definizioni più efficaci v'è quella che intravede in essa una «interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti» (U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, University Press, 2010, 7 ss.).

Dunque, rispetto alle nozioni più consolidate con cui confina, quali quelle di democrazia rappresentativa e democrazia diretta, essa rappresenterebbe una sorta di entità intermedia tra loro e con esse si incrocerebbe (U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa* cit., 7).

Tra gli aspetti più significativi della democrazia partecipativa, due sono particolarmente degni di nota, anche perché facilmente riscontrabili in tutte le leggi regionali sulla partecipazione. Innanzitutto, il criterio di massima inclusività: si interviene nei processi partecipativi a prescindere dalla titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo direttamente rilevante da parte del partecipante all'istruttoria; inoltre, il carattere non decidente, ma solo argomentativo e arricchente di tali processi: la decisione resta ampiamente nella disponibilità dell'ente titolare della funzione (M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *Le Ist. del fed.*, n. 2/2011, 217 ss.; C. CORSI, *Democrazia partecipativa e procedimento amministrativo: un raffronto attraverso l'esperienza della legge toscana*, in F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Roma, Ediesse, 2012, 221 ss.).

2. A differenza delle altre leggi regionali in materia, il legislatore pugliese ha voluto riunire in un unico articolo la definizione tanto dei «soggetti titolari del diritto a partecipare» quanto quella dei «processi partecipativi».

L'art. 3 prevede che possano intervenire nei processi partecipativi «i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi, nonché le associazioni, le imprese, le organizzazioni e le altre formazioni sociali, le quali hanno

interesse al territorio o all'oggetto interessato dal processo partecipativo o, comunque, (...) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio le quali hanno interesse al territorio stesso o all'oggetto del processo in quanto su di essi ricadono gli effetti delle politiche pubbliche».

Tale inciso differenzia in maniera marcata tale tipo di partecipazione, da quella procedimentale prevista dalla l. 241/1990: il coinvolgimento, infatti, pare prescindere dalla titolarità di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo direttamente rilevante rispetto alla decisione, in forza di un criterio di massima inclusività che si sostanzia in requisiti partecipativi molto estesi (dalla residenza, ai rapporti di studio, o a semplici interessi di fatto) (M. CIANGAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione* cit., 217). In effetti, porre «l'interesse al territorio» come criterio legittimante l'intervento, significa implicitamente dare la possibilità a chiunque, ancorché non portatore di interessi diretti, di prendere parte al processo partecipativo.

Il legislatore pugliese, dunque, sposa il metodo della «porta aperta»: esclude una selezione all'ingresso, puntando su una partecipazione ampia.

Orbene, da un lato questo criterio è quello più coerente con le finalità stesse della democrazia partecipativa; dall'altro lato, tuttavia, tale scelta potrebbe essere soggetta al rischio di uno schiacciamento della partecipazione a favore di quanti abbiano maggiore dimestichezza, capacità, risorse per intervenire (ST. ROMANO, *La partecipazione come elemento caratterizzante la «forma di Regione»*, in AA.VV. *Rappresentanza politica e autonomie* cit., 344).

Occorre considerare, in effetti, quelle fasce sociali meno inclini ad auto-mobilitarsi; i fenomeni di associazionismo civico spontaneo, che nascono nella società e spingono per essere coinvolti in processi partecipativi pubblici, non sempre riescono a raggiungere sufficienti soglie di «rappresentatività» delle esigenze della popolazione considerata globalmente. Vi sono infatti molti soggetti e gruppi che, in ragione di fattori di natura culturale, economica, geografica, restano lontani dal mondo dell'associazionismo ma che, ciò nonostante, saranno chiamati a subire gli effetti degli atti di normazione, programmazione e pianificazione regionale.

Nella legge pugliese si cerca di ovviare a questo problema da un lato con alcuni strumenti di partecipazione auto-selettiva quali i *Town Meetings* e i *Citizens' Meetings* previsti nell'art. 8; dall'altro, con forme di «promozione della cultura della partecipazione» attraverso bandi, ad opera della giunta regionale, per «scuole di partecipazione», «materiali di studio», «progetti specifici», finalizzati ad



incentivare e assicurare la «cultura della partecipazione» diffusa nei territori (art. 16).

Resta forte, però, il rischio, soprattutto nel breve periodo, che il processo partecipativo possa, nei fatti, non essere reale espressione di tutte le fasce della popolazione, ma solo di quelle più «attive».

Circa, invece, i «processi partecipativi», nei commi 2 e 3, dell'art. 3 vengono definiti tali quei processi che «prevedono attività di coinvolgimento, informazione, formazione, progettazione, elaborazione e discussione congiunta tra attori pubblici e attori privati».

Peraltro, «possono essere oggetto di processo partecipativo le procedure e i procedimenti tesi alla elaborazione di atti normativi regionali (leggi e regolamenti), nonché alla elaborazione di atti di programmazione, di pianificazione e di progettazione regionali o di enti locali territoriali, lì dove tali atti presentino il carattere della generalità riferita a una collettività territoriale».

Dunque il legislatore pugliese, anche relativamente all'oggetto della partecipazione (sia in ordine alle attività, sia in ordine alle fonti di diritto regionale), opta per la scelta della massima ampiezza possibile.

3. Lo strumento della partecipazione più importante previsto dal legislatore pugliese è il «Programma annuale della partecipazione», adottato dalla Giunta regionale (art. 4). Esso individua «le procedure e i procedimenti da sottoporre a processi partecipativi, gli strumenti con i quali assicurare la partecipazione, il termine di conclusione del processo partecipativo ed il responsabile unico del processo partecipativo. Il programma può essere aggiornato o modificato con deliberazione di Giunta regionale nel corso dell'anno per ragioni eccezionali sopravvenute» (comma 4).

Per la formazione di tale documento svolge un ruolo fondamentale l'*Ufficio della partecipazione* (art. 5), apposita unità organizzativa in materia di partecipazione, presso la Giunta regionale, che ha compiti di ausilio e di predisposizione della deliberazione annuale, attraverso attività quali: l'interazione e l'interscambio tra i diversi attori coinvolti nei processi partecipativi; raccolta delle istanze e dati che saranno alla base del programma annuale della partecipazione; raccolta e istruzione delle proposte di processi partecipativi.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 4, prevede esplicitamente che tale «programma» possa essere eventualmente integrato, attraverso la partecipazione ad un «avviso pubblico per proposte di processi partecipativi», da parte di soggetti esplicitamente previsti dal successivo art. 15: non solo enti locali (anche in forma associata), le scuole o le uni-

versità, le associazioni, le fondazioni, i sindacati, i partiti e movimenti politici; ma anche le stesse «società e le imprese in generale possono essere ammesse a presentare proposte di processi partecipativi esclusivamente con riferimento a proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale o economica».

Dunque, è stato previsto un doppio strumento attraverso cui concretizzare i processi partecipativi: uno necessario, il «Programma annuale della partecipazione», redatto dalla Giunta attraverso la procedura standard con protagonista l'Ufficio della partecipazione; uno eventuale, tramite le integrazioni proposte dai cittadini rispondendo ad appositi «Avvisi pubblici per processi partecipativi» della Regione.

Tale soluzione appare convincente, perché limitarsi al solo primo strumento avrebbe potuto comportare il rischio di una «strozzatura» a monte del processo partecipativo.

In effetti, la scelta del rinvio «in bianco» ad una fonte amministrativa (il «Programma Annuale della Partecipazione»), rimette l'effettiva ampiezza del perimetro di applicazione della legge all'arbitrio dell'esecutivo regionale di volta in volta in carica.

Tale aspetto, peraltro, si somma alle perplessità in ordine ai differenti verbi adoperati dal legislatore negli articoli esaminati: da un lato, nell'art. 3, è prevista una garanzia astratta ma non direttamente azionabile ed invocabile dai cittadini nei confronti della Regione («*possono* essere oggetto di processo partecipativo le procedure ed i procedimenti (...)»); dall'altro, quali di queste astratte possibilità si tramuteranno poi in obblighi cogenti, resta del tutto rimesso, secondo l'art. 4, alle decisioni «politiche» compiute, anno per anno, dalla Giunta regionale («La Giunta regionale *adotta* il programma annuale della partecipazione che individua le procedure e i procedimenti *da sottoporre* a processi partecipativi»).

Ebbene, per bilanciare questa anomala fase selettiva troppo schiacciata sull'esecutivo, il legislatore pugliese ha pensato di aggiungere lo strumento integrativo dell'*avviso pubblico*, al quale possono accedere tutti i soggetti aventi diritto *ex art. 15*, attraverso la presentazione di proposte.

Con tale scelta, dunque, chiunque abbia un interesse non compreso nel *programma annuale della partecipazione*, potrà prendere parte alla selezione per una eventuale integrazione.

Il medesimo art. 4 si occupa poi di un aspetto particolare della stessa democrazia partecipativa: il carattere prescrivito o meno dell'esito del processo partecipativo. Sul punto, il comma 7 chiarisce che «il prodotto dei processi partecipativi è un documento di pro-

posta partecipata di cui le autorità deliberanti si obbligano a tener conto nei provvedimenti che adottano. Nei provvedimenti finali le istituzioni danno conto del procedimento partecipativo intervenuto, dell'accoglimento integrale o parziale di quanto contenuto nel documento di proposta partecipata. Nel caso in cui le deliberazioni finali si discostino dal documento di proposta partecipata le autorità deliberanti devono darne esplicita motivazione nel provvedimento stesso».

Dunque le autorità hanno l'obbligo di *tener conto*, non certo di conformarsi.

Sembra confermata, quindi, in linea con le esperienze delle altre Regioni, la circostanza che la democrazia partecipativa si spogli di ogni carattere decidente: sia perché evita di concludersi con una votazione, sia perché la decisione resta nella disponibilità dell'ente titolare della funzione (nonché organo tipico della democrazia rappresentativa) e si assesta quindi su un piano «argomentativo», che mira ad accrescere l'istruttoria attraverso la discussione, con cui dovrebbero emergere risultati altamente condivisi per la loro oggettiva validità (M. CIANGAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione* cit., 218).

Certo, sarebbe auspicabile, in futuro, una regolamentazione che stabilisca fino a che punto l'istituzione possa discostarsi dal risultato di una consultazione o di un *forum*, anche per evitare in radice che questi diventino simboli di un'apertura solo virtuale del potere pubblico nei confronti della società, o, peggio, che divengano mezzi di acquisizione del parere di gruppi d'interesse e del supporto da parte di attori molteplici nell'attuazione di quanto è già stato deciso o preliminarmente programmato (D. FERRI, *L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Ist. del fed.*, n. 2/2011, 337).

4. Anche la legge regionale pugliese, come quelle toscana ed emiliana, prevede lo strumento del «Dibattito Pubblico regionale per le grandi opere»; si tratta di un istituto che trae origine dal *débat public* francese, incentrato prevalentemente su progetti infrastrutturali (dalle cui dimensioni dipende l'obbligatorietà o la facoltatività della discussione) e gestito da un'autorità indipendente rispetto alle parti, la *Commission nationale du débat public* (Y. MANSILLON, *L'esperienza del «débat public» in Francia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, 101 ss.).

L'art. 7 della legge pugliese lo definisce come un «processo di informazione e partecipazione su opere, progetti o interventi di particolare rilevanza per la comunità regionale, in materia ambientale, paesaggistica, sociale, territoriale, culturale ed economica».

L'articolo prevede poi una classificazione delle opere che sono oggetto di dibattito pubblico ed una diversa procedura, sulla base delle diverse soglie finanziarie e del carattere pubblico o privato delle opere stesse.

Tale procedura è prevista come obbligatoria per: *a*) le opere di iniziativa pubblica che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni (anche se, nel comma successivo, si specifica che «per le opere che comportano investimenti complessivi fra euro 10 milioni ed euro 50 milioni che presentano rilevanti profili di interesse regionale, la Giunta regionale può comunque disporre un dibattito pubblico»); *b*) le previsioni di localizzazione contenute in piani regionali in relazione a opere nazionali che comportano investimenti complessivi superiori a euro 50 milioni; *c*) le opere pubbliche e private che comportano investimenti complessivi fino a euro 50 milioni, che presentino rilevanti profili di interesse regionale.

Se la *ratio* del dibattito pubblico è quello di dar vita ad una forma di discussione informata, incentrata sulle modalità e talvolta anche sull'opportunità di costruzione di grandi infrastrutture, non stupisce che, nel medesimo art. 7, tale strumento di partecipazione venga tassativamente escluso in caso di: *a*) interventi disposti in via d'urgenza e finalizzati unicamente all'incolumità delle persone e alla messa in sicurezza degli immobili da un pericolo imminente o a seguito di calamità; *b*) interventi di manutenzione ordinaria (comma 4).

Particolarmente interessante è, invece, il comma 5, che prevede un ulteriore caso di obbligatorietà del dibattito pubblico, rappresentato da alcune tipologie di opere nazionali per le quali la Regione Puglia è chiamata a esprimersi, quali: *a*) infrastrutture stradali e ferroviarie; *b*) elettrodotti; *c*) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; *d*) porti e aeroporti; *e*) bacini idroelettrici e dighe; *f*) reti di radiocomunicazione; *g*) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e produzione di idrocarburi.

In definitiva, l'aspetto più rilevante dello strumento in esame è che il legislatore pugliese abbia scelto la strada dell'obbligatorietà del dibattito pubblico.

Ma quali possono essere gli esiti di tale processo partecipativo?

Secondo il penultimo comma dell'art. 7, il soggetto titolare (o il responsabile della realizzazione dell'opera sottoposta a dibattito pubblico) deve dichiarare pubblicamente, motivando adeguatamente le ragioni di tale scelta, se intende: «*a*) rinunciare all'opera, al progetto o all'intervento o presentarne formulazioni alternative; *b*) proporre le modifiche che intende realizzare; *c*) confermare il progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico». Com'è facile notare, dunque, anche

nel caso del dibattito pubblico non v'è alcuna natura vincolante relativamente agli esiti: si tratta di offrire al soggetto titolare un *quid pluris* rappresentato dai contributi che il territorio può dare anche e soprattutto per ipotesi di variazioni e modifiche.

Un profilo essenziale di tale istituto è rappresentato dalla *direzione dei lavori* del dibattito pubblico.

Infatti, tale forma di discussione informata, per essere proficua, deve essere guidata da un'autorità indipendente rispetto alle parti coinvolte, inclusa l'amministrazione procedente. La terzietà dell'organo che gestisce la discussione costituisce, dunque, la principale differenza rispetto all'istruttoria pubblica, intesa come procedimento di massa in presenza di atti normativi o amministrativi generali e conosciuta da talune discipline settoriali.

Orbene, per garantire questa terzietà la normativa pugliese prevede, come protagonista di questa procedura, l'*Ufficio della partecipazione* che, a norma del comma 8 dell'art. 7, «provvede al coordinamento delle strutture amministrative regionali interessate, alla indicazione con proprio atto del dibattito pubblico, al suo svolgimento e indicazione del termine di conclusione, eventualmente incaricando della gestione del dibattito un soggetto terzo, ovvero figure professionali da selezionare». Orbene, si tratta di un Ufficio che, come detto, è una struttura istituita dalla Giunta regionale «nell'ambito della propria organizzazione» (art. 5).

La scelta del legislatore pugliese di affidare questo aspetto così essenziale per la democrazia partecipativa ad una mera unità organizzativa presso la Presidenza della Regione (il comma 8 precisa, peraltro che il «responsabile unico del Dibattito Pubblico è il dirigente dell'Ufficio della partecipazione, o persona da lui incaricata»), potrebbe dar vita a qualche problematica inerente alla effettiva indipendenza del direttore dei lavori, rispetto alle parti del dibattito pubblico (in particolare con l'Amministrazione procedente).

5. Contro la legge regionale pugliese 28/2017, il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via diretta innanzi alla Corte costituzionale.

In particolare, oggetto di doglianze è proprio quell'art. 7 che, nel disciplinare il dibattito pubblico sulle grandi opere c.d. nazionali, ad opinione del ricorrente finirebbe col violare l'art. 117, comma 2, in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, l'art. 117, comma 3, relativamente ai «principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nonché l'art. 118 Cost.

Secondo il Governo, infatti, «tale dibattito pubblico a regia regionale, interviene in una materia di competenza esclusiva statale, quale quella relativa alle opere pubbliche di interesse nazionale, e in una materia a legislazione concorrente quale quella relativa all'energia. Esse infatti contrastano con le norme statali che definiscono in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, riconoscendo un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario».

In realtà, la violazione delle competenze legislative non appare così evidente: sia perché, invero, la legge in esame rappresenta una esplicitazione di quel principio di leale collaborazione che la Corte ha sempre richiesto in materie del genere (*ex multis*, sent. 383/2005); sia perché, come in precedenza chiarito, il dibattito pubblico non ha alcuno sbocco decisorio; anzi, l'ente privato o pubblico al termine del dibattito pubblico può scegliere di conformarsi o disattendere l'esito del processo partecipativo. È solo un arricchimento, in termini di chiarezza sui diritti ed interessi in questione, del quale l'Amministrazione potrebbe scegliere di giovarsi. Né una tale iniziativa potrebbe comunque avere effetti dilatori rispetto all'opera, atteso che, come chiarito in più punti, la legge impone che «il dibattito pubblico si svolg(a) con tempi e modalità compatibili con il procedimento regolato dalla legge statale, anche in deroga a quanto previsto nella presente legge» (comma 6).

Peraltro, l'articolo impugnato ripropone il Capo II della l.r. 46/2013 della Toscana, denominato «dibattito pubblico regionale» e mai impugnato dal Governo centrale. Eppure, tanto le definizioni, quanto i campi di applicazione di tale strumento di partecipazione sono normati in maniera praticamente identica. In particolare, il comma 5 dell'art. 8 della legge toscana dispone: «il Dibattito Pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi: *a*) infrastrutture stradali e ferroviarie; *b*) elettrodotti; *c*) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; *d*) porti e aeroporti; *e*) bacini idroelettrici e dighe; *f*) reti di radiocomunicazione».

Ebbene, il legislatore pugliese ha riproposto pedissequamente l'articolo dell'omologo toscano, aggiungendo solo la lettera «g) trivellazioni a terra e a mare per la ricerca e la produzione di idrocarburi». È noto, infatti, che la Regione Puglia è stata ed è ancora oggetto di particolari attività di introspezione, anche con le tecniche dell'*air-gun*, particolarmente impattanti sull'ecosistema territoriale (gli

ultimi Decreti ministeriali di compatibilità ambientale sono i nn. 222, 224 e 250 del 2017).

La legge pugliese, dunque, come del resto quella toscana, si pone l'obiettivo di coinvolgere su temi così delicati, attraverso lo strumento non decisorio del dibattito pubblico, la popolazione regionale sul cui territorio tali opere sono destinate a produrre effetti rilevanti.

La scelta governativa di impugnazione della normativa regionale in questione, allora, se da un lato lascia perplessi per la diversità di atteggiamento nei confronti della omologa legge toscana, dall'altro lato parrebbe inserirsi in una tesi definita «sovranista» dalla dottrina, nella quale le Amministrazioni statali, proprio in materia di idrocarburi, «vedono come soluzione di tutti i problemi non già una leale collaborazione con le Regioni e le popolazioni interessate, quanto la possibilità di liberarsi di ogni forma di confronto con le Regioni (e della necessità di stipulare le relative intese con queste), per potere ridurre il mare ad un affare che riguarda, anziché i territori, solo le compagnie petrolifere e il Governo centrale» (S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori. A proposito di leale collaborazione, nota a Corte cost., n. 39/2017*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2017, 352).

Al contrario, legislazioni come quella impugnata rilevano proprio perché, in attuazione all'art. 5 Cost., ribadiscono come, in porzioni del territorio particolarmente delicate come il mare, si esprima «una dimensione di ordine sociale, economico e politico che si riverbera direttamente nelle relazioni interne dello Stato-ordinamento tra i titolari delle funzioni legislative e di quelle amministrative, che lo riguardano a vario titolo» (S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori cit.*, 353).

Anche per questo, al di là dell'impugnazione governativa, la legge pugliese (come le altre normative regionali sulla partecipazione) è da salutare con favore, poiché non pone più Istituzioni e territorio su due fronti contrapposti; al contrario, si basa sull'idea che la stessa efficacia delle (delicate) politiche condotte dalle Istituzioni debba e possa fondarsi sulla valorizzazione delle conoscenze e delle esperienze diffuse nel territorio, facendo proprie le competenze e le idee presenti nel tessuto sociale, «al fine di arricchire e migliorare la qualità delle decisioni (e quindi, anche, in definitiva, accrescere la loro effettiva tempestività, a fronte dei conflitti che, in molti casi, rallentano o bloccano i processi decisionali)» (così la *Relazione di accompagnamento alla legge toscana*, n. 46/2013).

Tale opera di democratizzazione del potere e delle decisioni pubbliche è intimamente associata alla crescita della consapevolezza della cittadinanza e allo sviluppo della dignità e capacitazione personale

dei partecipanti e ci riporta, in ultima analisi, a quell'art. 3 della nostra Carta costituzionale nel quale la partecipazione è espressamente prevista (U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei Comuni «dopo» le circoscrizioni*, in *Le Ist. del fed.*, n. 2/2011, 211 ss.).