



**IL DIRITTO DI PETIZIONE NEGLI STATUTI REGIONALI.  
UN ISTITUTO OBSOLETO O NUOVE IPOTESI DI SUA UTILIZZAZIONE? \***

di

***Cristina Bertolino***

*(Ricercatrice di Istituzioni di Diritto Pubblico –  
Università degli Studi di Torino)*

7 settembre 2011

**1. La previsione di un diritto di petizione negli Statuti regionali**

Il diritto di petizione, istituto di partecipazione popolare, consiste nella “facoltà di adire un’ autorità al fine di rappresentare determinate esigenze o di sollecitare l’adozione di particolari provvedimenti”<sup>1</sup>.

Viene peraltro esercitato raramente a livello nazionale, tanto che la dottrina maggioritaria lo considera istituto oramai desueto, soprattutto a causa dell’emergere di nuovi e più efficaci strumenti – rispetto a quelli vigenti nel periodo di entrata in vigore della Costituzione italiana

---

\* Il presente studio costituisce la rielaborazione, in forma più estesa, di un contributo agli Atti del Convegno “Participación ciudadana y descentralización. Los Casos de España e Italia a debate” (Barcellona, 11 febbraio 2011), che verranno pubblicati in lingua inglese nella rivista *Perspectives on Federalism* ([www.on-federalism.eu](http://www.on-federalism.eu)).

<sup>1</sup> R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1996, vol. XI, 100.

– attraverso i quali è possibile per la comunità sociale e per il singolo cittadino comunicare, fare pressioni e avere un più efficace collegamento con le istituzioni<sup>2</sup>.

Sebbene non vi sia alcuna disposizione costituzionale che preveda l'istituto nell'ordinamento regionale, il diritto di petizione ha tuttavia trovato ampio riconoscimento negli Statuti regionali, i quali lo hanno espressamente disciplinato, sin dalla loro prima stagione, tra gli istituti di partecipazione popolare.

L'art. 123 della Costituzione sancisce, quali contenuti necessari della fonte statutaria, sia l'iniziativa che il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. L'aver ommesso nella Carta costituzionale il diritto di petizione a livello regionale ha fatto dunque sorgere il dubbio della sua legittimità. La dottrina maggioritaria ritiene che, se da un lato se ne deve dedurre che tale istituto non è costituzionalmente garantito a livello regionale<sup>3</sup>, dall'altro le Regioni lo possono includere – così come hanno fatto – tra i contenuti ulteriori degli Statuti, non essendovi alcuna disposizione che ne vieti espressamente l'inserimento<sup>4</sup>.

Al riguardo, è opportuno distinguere il periodo statutario antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione da quello successivo in quanto, nonostante sul punto l'art. 123 Cost. non sia stato modificato, si denota un differente interesse da parte dei legislatori statutarî regionali nei confronti dell'istituto.

Nella prima stagione statutaria, risalente al 1971<sup>5</sup>, la maggior parte degli Statuti<sup>6</sup> prevedeva infatti, con formulazioni pressoché identiche e sul modello tracciato a livello nazionale

---

<sup>2</sup> Sul punto, fra i molti, cfr. F. COSSIGA, *Diritto di petizione e diritti di libertà*, in *Foro Padano*, 1951, 28; E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, estr. da *Rass. Dir. Pubbl.*, 1/1957, Jovene Ed., Napoli, 1957, 4.

Circa le origini dell'istituto della petizione si vedano, tra i molti, R. DE MATTEI, *Contributi alla storia e alla teoria del Diritto di Petizione*, Tip. Zuccarello & Izzi, Catania, 1927; M.G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta*, in *Foro Padano*, 4/1953, 50 ss.; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Giuffrè, Milano, 1974, t. II, 1974, 1691 ss.; R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 104 ss.

<sup>3</sup> P. GIOCOLI NACCI, *Alcune notazioni di diritto comparato in tema di petizione*, in *Amministrare*, 3/1978, 320.

<sup>4</sup> Sulla legittimità della previsione statutaria del diritto di petizione cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 27; A. COCCIA, *Art. 50*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli Ed., Bologna, 1992, t. I, 54; R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 130.

<sup>5</sup> Per quanto concerne gli Statuti delle Regioni speciali – sebbene siano stati approvati nello stesso periodo dell'entrata in vigore della Costituzione – in essi non si riscontra alcun riferimento al diritto di petizione. Esso era tuttavia disciplinato, per le Regioni Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nei regolamenti consiliari (rispettivamente agli artt. 100, 85 e 29).

<sup>6</sup> Facevano eccezione gli Statuti delle Regioni Liguria, Puglia e Veneto, anche se il regolamento interno del Consiglio regionale pugliese prevedeva le petizioni come "istituto pacificamente non esclusivo dell'ordinamento nazionale, ma avente carattere generale. Sul punto cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Alcune notazioni di diritto comparato in tema di petizione*, cit., 320.

dall'art. 50 Cost.<sup>7</sup>, il diritto di *ogni cittadino*<sup>8</sup> di rivolgere petizioni al *Consiglio regionale* per *chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità*.

Gli Statuti di alcune Regioni si differenziavano dagli altri in relazione ai soggetti abilitati alla presentazione della petizione, includendovi, ad esempio, anche i Consigli comunali e provinciali e/o le organizzazioni sindacali, oppure enti, organizzazioni e associazioni operanti nell'ambito della Regione<sup>9</sup>.

Altri Statuti si distinguevano, ancora, per il rinviare esplicitamente al regolamento consiliare la disciplina ulteriore dell'istituto<sup>10</sup>; altre Regioni, infine, prevedevano direttamente nella fonte statutaria, rivestendola in tal modo di maggiori garanzie, parte della procedura successiva alla presentazione della petizione al Consiglio. Lo Statuto della Regione Piemonte, in particolare, sanciva che spettasse all'Ufficio di Presidenza del Consiglio decidere sulla ricevibilità e ammissibilità formale della petizione<sup>11</sup>.

In generale, comunque, quanto agli effetti giuridici della petizione<sup>12</sup>, non era previsto alcun obbligo di presa in considerazione da parte dell'organo destinatario; e in ciò risiedeva senza dubbio la "debolezza" di questo istituto rispetto ai tradizionali strumenti di partecipazione popolare. La normativa regionale confermava infatti il carattere di mera richiesta della petizione, il cui accoglimento rientrava dunque nella discrezionalità del destinatario.

Ma se in relazione alla prima stagione statutaria pare doversi constatare una sostanziale adesione alla disciplina nazionale del diritto di petizione, le medesime considerazioni non possono più trarsi per quanto riguarda il secondo periodo.

La più ampia autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni con le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 ha infatti consentito ai rispettivi legislatori di differenziare maggiormente il contenuto dei propri Statuti. Per quanto concerne in generale gli istituti di partecipazione popolare e, più nello specifico, per il diritto di petizione, essi hanno innovato la disciplina rispetto a quella sancita a livello costituzionale, tanto da potersi constatare sensibili differenziazioni tra singole Regioni.

---

<sup>7</sup> L'art. 50 della Costituzione prevede: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità."

<sup>8</sup> In ciò si differenziavano i regolamenti consiliari di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Liguria, i quali attribuivano il diritto di petizione ad "ogni cittadino italiano, nato o residente nella Regione", così ampliando i soggetti titolari.

<sup>9</sup> Art. 61 L. 339/1971 (Statuto Lombardia); art. 33, I co., L. 345/1971 (Statuto Marche); art. 41, I co., L. 347/1971 (Statuto Molise).

<sup>10</sup> Art. 64, III co., L. 350/1971 (Statuto Basilicata); art. 36, III co., L. 346/1971 (Statuto Lazio); art. 33, II co., L. 345/1971 (Statuto Marche); art. 41, II co., L. 347/1971 (Statuto Molise); art. 63, II co., L. 338/1971 (Statuto Piemonte).

<sup>11</sup> Art. 63, I co., L. 338/1971 (Statuto Piemonte).

<sup>12</sup> Sui quali, più ampiamente, cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 11 ss.; R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 113 ss.

Ad eccezione dello Statuto della Toscana<sup>13</sup>, tutti i nuovi Statuti<sup>14</sup>, nonostante il perdurante silenzio dell'art. 123 Cost., hanno infatti continuato a riconoscere il diritto di petizione. Inoltre, anche i regolamenti consiliari, ad eccezione di quello toscano e pugliese, hanno disciplinato, più nel dettaglio, la procedura da seguire per la presentazione e la presa in considerazione di una petizione. Anzi, è proprio negli stessi che si denotano gli scostamenti più significativi tra Regioni. La sola Regione Umbria, infine, oltre ad aver previsto nello Statuto e nel regolamento consiliare il diritto di petizione, ha approvato una legge volta appositamente a disciplinare gli “istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali”, prevedendo in essa ulteriori disposizioni in relazione al diritto di petizione<sup>15</sup>.

Un tale risultato consente a due ordini di riflessioni. Anzitutto, il fatto che la petizione sia riconosciuta già negli Statuti porta ad affermare come si sia inteso continuare a coprire l'istituto delle garanzie derivanti dal fatto di trattarsi di fonte statutaria, la cui modifica richiederà pertanto un procedimento aggravato rispetto a quello previsto per le leggi regionali ordinarie.

In secondo luogo, la constatazione che anche i regolamenti consiliari di più recente approvazione lo abbiano ulteriormente regolato nel dettaglio, consente di riconoscere l'attualità e l'interesse che l'istituto riveste ancora a livello regionale. La petizione non appare dunque essere considerata istituto obsoleto, ma continua ad avere rilevanza, quantomeno nell'ordinamento regionale. Proprio il fatto che rispetto a tale diritto vi sia stato un generale “rinnovamento” fa inoltre auspicare – come si cercherà di dimostrare – che nuovi utilizzi possano essere ad esso attribuiti.

Ancora alcune considerazioni debbono premettersi in relazione alla natura giuridica dell'istituto in esame. Numerose sono infatti sul punto le riflessioni della dottrina, senza che sia tuttavia individuabile ad oggi una posizione unitaria. Vi è infatti chi ritiene che il diritto di petizione debba essere inteso come *diritto naturale*<sup>16</sup> e chi invece lo colloca tra i *diritti di*

---

<sup>13</sup> Mentre nel precedente Statuto toscano (L. 343/1971) era riconosciuto un diritto di petizione per tutti i cittadini della Regione (art. 74), nel nuovo Statuto (art. 72 L. statutaria n.12 /2005) esso non vi è più disciplinato. Nel Titolo VIII, relativo a “La partecipazione”, si prevede unicamente che la legge promuova “la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme” (art. 72). Tuttavia anche l'attuale L. reg. 69/2007, che ha provveduto a dare attuazione a questo principio statutario, non prevede in alcun modo un diritto di petizione.

<sup>14</sup> Anche le Regioni Molise e Veneto, nelle quali ancora non si è giunti all'entrata in vigore del nuovo Statuto, così come è per la Basilicata, hanno comunque previsto il riconoscimento del diritto di petizione nella proposta di delibera statutaria (rispettivamente artt. 11 e 13).

<sup>15</sup> L. reg. Umbria n. 14 del 16 febbraio 2010, artt. 2 e 61.

<sup>16</sup> Vd. P. GIOCOLI NACCI, *Alcune notazioni di diritto comparato in tema di petizione*, cit., 319, il quale attribuisce al diritto di petizione previsto all'art. 1 del *Bill of Rights* americano – che prevede che “il Congresso non potrà fare alcuna legge (...) per limitare (...) il diritto che hanno i cittadini (...) di inoltrare petizioni al

*libertà*<sup>17</sup>. Altri ancora sostiene che sia un *diritto civico*<sup>18</sup>, mentre numerosi sono coloro che ritengono che la petizione debba configurarsi come un *diritto politico*<sup>19</sup>. Trovando forse una opportuna mediazione tra le differenti posizioni e cercando una corretta collocazione per un istituto così peculiare, altra dottrina afferma che sia piuttosto inquadrabile come istituto di diritto pubblico *sui generis*<sup>20</sup>.

Si concorda tuttavia con chi, più di recente, ha sostenuto che la determinazione della natura giuridica del diritto di petizione non possa essere “effettuata in astratto e una volta per tutte, in quanto fortemente condizionata dalla disciplina positiva che in concreto viene riservata” al medesimo diritto<sup>21</sup>. Dopo la riforma del Titolo V, negli ordinamenti regionali si assiste ad una ancor più accentuata differenziazione della regolamentazione dell’istituto, tale da richiedere una specifica indagine sulla sua natura giuridica, rispetto alla quale deve invece concludersi non potersi dare a priori una sicura e univoca definizione concettuale.

---

Governo per la riparazione dei torti subiti” – la natura di diritto naturale, in quanto “ciascuno, senza espresso riconoscimento del relativo diritto, può rivolgersi alle autorità per prospettare esigenze generali o personali”.

<sup>17</sup> Così E. FAVARA, *Osservazioni sul diritto di petizione nella nuova costituzione italiana*, in *Foro Padano*, 4/1951, 154.

<sup>18</sup> Si veda E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 39 ss., il quale sottolinea come il Costituente “abbia garantito costituzionalmente il diritto di petizione per permettere, attraverso la formulazione e l’invio di semplici richieste, una comunicazione diretta fra cittadini e Parlamento” e come “per realizzare tale comunicazione ed affinché il Parlamento attui in via immediata la conoscenza dell’orientamento del cittadino in relazione ad una questione di interesse generale, non è necessario ammettere che il cittadino sia titolare di un diritto politico ed eserciti una pubblica funzione. Occorre, invece, soltanto che il Parlamento sia tenuto alla suindicata prestazione a carattere positivo, indispensabile per attuare la *ratio* che è alla radice dell’art. 50 Cost.”.

<sup>19</sup> Cfr. R. DE MATTEI, *Contributi alla storia e alla teoria del Diritto di Petizione*, cit., 41; F. COSSIGA, *Diritto di petizione e diritti di libertà*, cit., 21; M.G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta*, cit., 57 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1955, 457; G.P. MEUCCI, *Petizione (diritto di)*, in *Novissimo Digesto It.*, Utet, Torino, 1966, vol. XIII, 8; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, cit., 1723; P. STANCATI, *Petizione*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Varese, 1983, vol. XXXIII, 599 ss.; A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 52.

<sup>20</sup> Cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, Jovene ed., Napoli, 1979, 56.

<sup>21</sup> Sul punto cfr. R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 123, il quale, ad esempio, evidenzia come “potrebbe diventare più appropriato riconoscere nel diritto di petizione un diritto politico allorché le norme che ne regolano l’esercizio pongano l’accento sugli aspetti “positivi” o partecipativi (ad esempio rafforzando le garanzie per un’effettiva e più efficace presa in esame delle istanze, accompagnata, in determinate ipotesi, dalla previsione di forme di coinvolgimento dei presentatori) e riescano ad ottenere un’obbedienza media da parte dei destinatari”.

## 2. Titorialità del diritto di petizione e suoi destinatari

Già in relazione alla *titorialità* del diritto di petizione si riscontrano differenze sostanziali nei nuovi Statuti rispetto ai precedenti.

Anzitutto, ad eccezione dello Statuto dell'Umbria<sup>22</sup>, il quale riconosce quali titolari del diritto di petizione i soli *cittadini*, e di quello della Lombardia, il quale lo riconosce ai *residenti, singolarmente o in forma associata*<sup>23</sup>, tutte le altre Regioni riconoscono tale diritto anche in capo agli *enti locali, Comuni o Province*, in generale, o alle *Assemblee elettive dei Comuni, delle Province e degli altri enti locali*, più in particolare<sup>24</sup>. Tale previsione si afferma quale ulteriore strumento di collegamento e apertura delle istituzioni regionali con gli enti locali, rispetto a quelli più tradizionali, come, ad esempio, il Consiglio delle Autonomie Locali. Il fatto poi che la maggioranza degli Statuti riconosca quali titolari gli 'enti locali' consente di ritenere che non solo le assemblee elettive locali, ma tutti gli organi di tali enti possano utilizzare questo strumento per presentare determinate esigenze o per sollecitare l'adozione di particolari provvedimenti da parte della Regione.

Alcune Regioni, poi, prevedono la titorialità del diritto di petizione anche in capo *ad altri enti e formazioni sociali*, quali organizzazioni e associazioni rappresentative a livello regionale, oppure almeno provinciale; soggetti sociali organizzati, associazioni, sindacati dei lavoratori e organizzazioni di categoria, enti autonomi funzionali<sup>25</sup>. Si può quindi sostenere che gli odierni Statuti ripropongano la concezione della partecipazione tipica degli Statuti degli anni Settanta, nei quali si sollecitavano "le istituzioni a promuovere nuovi efficaci canali di partecipazione democratica"<sup>26</sup>. Tali disposizioni paiono infatti suggerire che una efficace partecipazione alla vita politica, economica e sociale della Regione possa realizzarsi anzitutto attraverso le diverse formazioni sociali. Esse sono dunque richiamate, come era negli Statuti della prima stagione, in maniera ampia ed esaustiva.

Più in generale, infine, la maggioranza delle Regioni riconosce quali titolari principali di tale diritto *tutti i cittadini*. Sul punto, vi sono tuttavia differenze significative. L'Abruzzo, la Liguria e le Marche, infatti, prevedono che *i cittadini e i residenti* possano rivolgere petizioni. La Lombardia, come già anticipato, sancisce che tale diritto spetti ai *residenti*, mentre la

---

<sup>22</sup> Art. 20, III co., L. statutaria Umbria 21/2005.

<sup>23</sup> Art. 50, IV co., L. statutaria Lombardia 1/2008.

<sup>24</sup> Art. 65, I co., L. statutaria Lazio 1/2004; art. 85, II co., L. statutaria Piemonte 1/2005.

<sup>25</sup> Per questo aspetto, tuttavia, non si ha una netta prevalenza di Regioni che includono nello Statuto tale previsione. Ci si riferisce, in particolare, agli Statuti delle sole Regioni Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Piemonte e Puglia.

<sup>26</sup> P. BARRERA, *Gli istituti di partecipazione*, in F. PIZZETTI e A. POGGI, *Commento allo Statuto della Regione Piemonte*, Giappichelli, Torino, 2006, 117.

Calabria, l'Emilia-Romagna e il Lazio si differenziano sensibilmente dichiarando che la petizione possa essere presentata da *tutti/chiunque*.

Il fatto che tale diritto venga riconosciuto non solo ai cittadini, ma anche ai residenti nella Regione o, in maniera ancora più incisiva, a chiunque, consente di riflettere su un nuovo utilizzo che di esso possa aversi. Le più moderne affermazioni, soprattutto se raffrontate con quanto previsto nelle disposizioni statutarie dei precedenti Statuti, permettono infatti di ritenere che si affermi una crescente tendenza a riconoscere tale diritto di partecipazione non solo a coloro che hanno cittadinanza italiana, ma anche a coloro che tale requisito ancora non abbiano e che possiedano solo la residenza. Nel momento in cui, inoltre, si estende la possibilità di esercizio del diritto di petizione a chiunque, pare prescindere anche da quest'ultimo requisito.

La dottrina, sul punto, non è peraltro unanime, anche per la particolare delicatezza e incidenza politiche della questione, specialmente in questo momento di forte evoluzione sociale del nostro Paese, sottoposto a notevoli flussi migratori e alla richiesta, da parte degli stranieri e di alcune forze politiche, di una maggiore partecipazione degli immigrati alla vita politica e alla 'cosa pubblica'<sup>27</sup>.

Attribuire il diritto di petizione a tutti, anche agli stranieri, siano essi residenti o anche solo stanziati nella Regione – a seconda delle previsioni statutarie – incide infatti indubbiamente sui diritti civili o addirittura politici, a seconda di quale natura giuridica si intenda attribuire alla petizione. Non solo si produce una estensione di tali diritti, ma, sul piano pratico, si attribuisce agli stranieri uno strumento propositivo e di indirizzo rispetto alla Regione. Il fatto che, ad oggi, non sia garantito ad essi, nemmeno a livello regionale, il diritto di voto, il diritto di iniziativa legislativa o di partecipazione ai referendum, consente infatti di guardare con favore alla petizione, poiché essa può davvero trasformarsi per loro in un utile mezzo per portare a conoscenza degli organi regionali determinate esigenze proprie, la richiesta di adozione di particolari provvedimenti, oppure anche solo per ridurre il distacco tra sé e le istituzioni regionali<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Particolarmente critici circa l'estensione del diritto di petizione anche agli stranieri sono infatti coloro che ritengono che esso sia un diritto politico e che pertanto, in quanto tale, non possa essere riconosciuto a coloro che non abbiano la cittadinanza italiana.

Sul punto cfr. R. DE MATTEI, *Contributi alla storia e alla teoria del Diritto di Petizione*, cit., 57 ss.; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, cit., 1703. *Contra*, ad esempio, A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 55, la quale sostiene che “quand'anche si vogliono considerare assimilabili la petizione e il diritto di voto” opera comunque “una sorta di divieto di analogia in *malam partem*”.

<sup>28</sup> Sul tema si veda A.M. SOLDANO, *Una originale “apertura” nel senso di una maggiore integrazione dei non cittadini nel sistema regionale: l'estensione del diritto di petizione al Consiglio regionale nei nuovi Statuti regionali*, in *Dir. e Soc.*, 2/2006, 253 ss.

Ulteriore requisito che non risulta non solo non vincolante, ma nemmeno enunciato in nessuno dei nuovi Statuti regionali<sup>29</sup>, è quello della maggiore età. Il silenzio statutario sul punto è particolarmente interessante per due ordini di ragioni. In primo luogo da esso discende la possibilità di estendere ulteriormente la titolarità dell'istituto in esame, consentendone l'esercizio anche a soggetti minorenni. Sebbene parte della dottrina mostri qualche perplessità "in relazione alla effettiva ed autonoma capacità di esercizio" di tale diritto "da parte di soggetti anche in giovanissima età"<sup>30</sup>, sul piano giuridico è difficilmente giustificabile una restrizione non espressa di un diritto: la dottrina maggioritaria concorda pertanto nel ritenere che per l'esercizio del diritto di petizione non sia necessario il possesso dei requisiti richiesti per l'elettorato attivo<sup>31</sup>.

Una ulteriore riflessione conduce a valutare positivamente il fatto che non sia richiesta esplicitamente la maggiore età. Proprio in questi ultimi anni si sta infatti discutendo circa l'estensione del diritto di voto anche ai sedicenni. Fino a quando non interverrà questa modifica, la petizione potrebbe dunque essere strumento di dialogo e di contatto tra quella parte di popolazione regionale che, pur avendo intellettualmente l'età per pronunciarsi su alcune questioni della vita politica, non può ancora esercitare il diritto di voto o altri diritti politici, essendole in tal modo preclusa ogni relazione con le istituzioni<sup>32</sup>.

Quanto ai *destinatari* della petizione, mentre la maggioranza dei nuovi Statuti non ha modificato, rispetto alla versione precedente, la possibilità di presentare petizioni al solo *Consiglio regionale* – probabilmente sul modello nazionale che disciplina la possibilità di presentare petizioni alle Camere – qualche nuovo Statuto ha invece apportato una rilevante innovazione. Si sono infatti previsti, quali destinatari delle petizioni, o *la Regione*, specificando poi che le petizioni sono presentate, *a seconda delle rispettive competenze, al Presidente della Giunta o a quello del Consiglio regionale*<sup>33</sup>, oppure, più ampiamente, *gli organi regionali*<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> A differenza di quanto prevedeva invece lo Statuto albertino del 1848 che richiedeva non solo la cittadinanza, ma anche la maggiore età.

<sup>30</sup> E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 115; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, cit., 1701. R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 118.

<sup>31</sup> Cfr., per tutti, G.P. MEUCCI, *Petizione (diritto di)*, cit., 6; P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, cit., 68 ss.

<sup>32</sup> Forse sarebbe peraltro opportuno prevedere un ragionevole limite di età per l'esercizio di tale diritto, onde evitarne un eccessivo esercizio senza alcun criterio e giudizio.

<sup>33</sup> Art. 12, V co., L. statutaria 2006 dell'Abruzzo; art. 12, I co., L. statutaria Liguria n. 1/2005.

<sup>34</sup> Art. 10, I co., L. statutaria Calabria 25/2004; art. 16, I co., L. statutaria Campania 6/2009. Anche nelle bozze di Statuto delle Regioni Molise e Veneto, rispettivamente agli artt. 11 e 13, è dato rinvenire analoghe previsioni.

Anche queste disposizioni meritano una riflessione più approfondita. Anzitutto il fatto che alcuni Statuti prevedano quale destinatario delle petizioni il solo Consiglio regionale non esclude – così come disciplinano in particolare i regolamenti consiliari, nello specificare la procedura relativa all’esercizio del diritto di petizione – che quest’ultimo si faccia ‘portavoce’ nei confronti della Giunta regionale, qualora le petizioni riguardino ambiti di competenza dell’Esecutivo regionale. In questo modo, tuttavia, il Consiglio regionale opera – come si vedrà – quale ‘filtro’ nei confronti della Giunta, senza possibilità per quest’ultima di intervenire legittimamente nel merito delle stesse se non tramite comunicazione da parte del Consiglio.

Gli Statuti che hanno invece previsto esplicitamente quali destinatari delle petizioni sia il Consiglio che la Giunta regionali hanno più accuratamente sottolineato la nuova collocazione e il ruolo nuovo che tali organi hanno assunto nell’ordinamento regionale. Entrambi gli organi hanno una diversa e più ampia rilevanza, specie in seguito alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001 e, in particolare, alla introduzione di una forma di governo di tipo più marcatamente presidenziale – con una accentuazione, quindi, dell’Esecutivo e del suo Presidente all’interno della Regione – nonché all’ampliamento degli ambiti di potestà legislativa e regolamentare nei quali le Regioni possono intervenire. È quindi significativo che le petizioni possano essere rivolte direttamente all’uno o all’altro organo, a seconda delle rispettive competenze. Proprio tale distinzione potrebbe tuttavia comportare conflitti tra i due organi – anche se è difficile immaginare conflitti aventi ad oggetto una petizione popolare – ai quali si potrà tuttavia dare facile soluzione all’interno della stessa Regione<sup>35</sup>.

Infine, certamente interessanti sono le disposizioni statutarie che prevedono quali destinatari delle petizioni gli organi regionali, senza alcuna specificazione. Esse infatti lasciano aperta l’eventualità, ove consentito da una interpretazione estensiva, che petizioni possano essere rivolte anche ad altri organi regionali, diversi dal Consiglio regionale o dalla Giunta, in quanto organo collegiale. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di inviare petizioni al Presidente della Regione, in quanto tale e non in quanto Presidente della Giunta, o, forse innovando ancor più, al Consiglio delle Autonomie locali, alla Consulta di garanzia statutaria o ad altri possibili organi regionali. La petizione potrebbe davvero divenire, ove opportunamente circoscritta nelle modalità di esercizio e, soprattutto, nei suoi contenuti, un ulteriore ed utile strumento per portare a conoscenza dei differenti organi che operano nella Regione problematiche e necessità che interessano la cittadinanza sociale.

---

<sup>35</sup> Si pensi, ad esempio, ad un possibile intervento delle Consulte di garanzia statutaria.

### 3. Oggetto della petizione e suoi limiti

Anche nella seconda stagione statutaria, come già nella prima, i legislatori statutari non si sono particolarmente diversificati per quanto concerne il possibile oggetto della petizione. Petizioni possono infatti essere presentate per *richiedere ai destinatari provvedimenti e esporre loro comuni necessità*<sup>36</sup>, oppure per *richiedere ai destinatari l'intervento e sollecitare l'adozione di provvedimenti di interesse generale*<sup>37</sup>. Si ritiene peraltro che tra i due enunciati non si diano differenze sostanziali e sul punto gli Statuti paiono dunque conformarsi a quanto previsto in relazione al diritto di petizione nell'ordinamento nazionale. La dottrina concorda pertanto nell'escludere che possano presentarsi petizioni per interessi esclusivamente di carattere privato e nel ritenere che esse debbano avere carattere di generalità<sup>38</sup>.

La genericità dei termini utilizzati consente tuttavia di affermare che "ogni specie di utilità collettiva possa essere perseguita con la petizione"<sup>39</sup>. Non solo quindi l'adozione di un atto, sia esso legislativo o amministrativo, ma anche ogni altro tipo di intervento e di provvedimento rispetto al quale il destinatario della petizione risulti competente – da cui, anche qui, molto opportunamente, la genericità del termine 'provvedimento', che indica qualsiasi atto rientrante nelle competenze del destinatario.

Un'unica differenza si riscontra, quanto all'oggetto, nei nuovi Statuti regionali. Alcune Regioni hanno infatti introdotto un limite ulteriore rispetto all'esercizio del diritto di petizione, prevedendo, in alcuni casi, che la petizione debba riguardare *materie di competenza regionale*<sup>40</sup> e, in altri, analogamente, che *non siano ammissibili le petizioni che non attengano a funzioni proprie o delegate della Regione*<sup>41</sup>. Tale ultima precisazione, tuttavia, risulta già implicita, come appena evidenziato, nello strumento stesso della petizione, la quale è volta ad ottenere dall'organo destinatario un provvedimento o un'azione che questi è in grado di porre in essere. Non avrebbe alcun senso, infatti, richiedere al Consiglio regionale o alla Giunta l'adozione di un provvedimento che essi non hanno la facoltà di approvare o, ancora, di

---

<sup>36</sup> Art. 65, I co., L. statutaria Lazio 1/2004; art. 50, IV co., L. statutaria Lombardia 1/2008; art. 41, I co., L. statutaria Marche 1/2005; art. 20, III co., L. statutaria Umbria 1/2005.

<sup>37</sup> Art. 10, I co., L. statutaria Calabria 25/2004; art. 85, I co., L. statutaria Piemonte 1/2005; art. 16 L. statutaria 2004 della Puglia.

<sup>38</sup> In particolare, si è volutamente esclusa la possibilità di presentare una petizione simile alla *plainte* del diritto francese o al *private bill* inglese e, dunque, l'interesse fatto valere *non* deve riguardare *il solo* postulante, ma è sufficiente che concerna una collettività più o meno ampia, anche se *non* necessariamente deve riferirsi a *tutta* la collettività.

Sul punto cfr., fra i molti, E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 29; P. GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, cit., 93 ss.

<sup>39</sup> P. GIOCOLI NACCI, op. ult. cit., 108.

<sup>40</sup> Art. 16, I co., L. statutaria Campania 6/2009; art. 16, I co., L. statutaria Emilia-Romagna 13/2005.

<sup>41</sup> Art. 12, V co., L. statutaria 2006 dell'Abruzzo; art. 12, IV co., L. statutaria Liguria 1/2007.

intervenire in un ambito, per esempio, di competenza statale; oppure richiedere al Consiglio regionale l'adozione di un decreto legge in un ambito di competenza regionale. L'introduzione di tale limite, pertanto, risulta forse eccessivamente ridondante, in quanto esula dai "confini" della petizione stessa.

Ciò che invece merita certamente una riflessione più approfondita è il fatto che negli Statuti regionali, a differenza di quanto sancito per gli altri istituti di partecipazione popolare, in particolare per l'iniziativa legislativa popolare e per il referendum abrogativo, non sono previsti limiti ulteriori. Si ritiene quindi che possa essere presentata una petizione avente contenuti relativi anche a materie per le quali, tradizionalmente, è vietata la possibilità di iniziativa legislativa popolare o l'espletamento di un referendum abrogativo<sup>42</sup>.

Esemplificando, il fatto che l'iniziativa legislativa relativa alla legge comunitaria regionale sia riservata in molte Regioni alla Giunta non esclude che possa rivolgersi alla Giunta stessa una petizione volta a sollecitare l'adozione del suddetto disegno di legge; ancora, il fatto che generalmente gli Statuti escludano il referendum abrogativo sulla legge elettorale regionale non vieta che si possa rivolgere una petizione al Consiglio regionale per richiedere che lo stesso intervenga con legge abrogando, in tutto o in parte, tale legge.

Si tratta di un aspetto del diritto di petizione che riveste certamente notevole interesse, poiché concorre a mettere in luce caratteristiche proprie di questo istituto, proprio per le quali esso non può ancora ritenersi del tutto desueto. Il fatto che non si possano estendere alla petizione limiti previsti per altri istituti di partecipazione popolare contribuisce infatti a giustificarne la permanenza nei nuovi Statuti e a riconoscerne l'utilità quale elemento di collegamento e di sollecitazione tra la popolazione e gli organi regionali.

#### **4. Le procedure per la presentazione della petizione**

L'attuale utilità dell'istituto della petizione è peraltro direttamente proporzionale alle garanzie procedurali ad esso assicurate nell'ordinamento regionale. Maggiore è infatti la tutela apprestata al titolare della petizione affinché la stessa non solo giunga a destinazione, ma venga effettivamente presa in considerazione dall'organo destinatario, maggiori saranno la percezione della sua fruibilità ed il suo utilizzo.

---

<sup>42</sup> Sul punto la dottrina è unanime: M.G. MANFREDINI, *Il diritto di petizione come istituto di democrazia diretta*, cit., 55-56, la quale ritiene inoltre che unico limite implicito del diritto di petizione sia rintracciabile nell'ordine pubblico; G.P. MEUCCI, *Petizione (diritto di)*, cit., 7; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, cit., 1731; A. COCCIA, *Art. 50*, cit., 58; R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 116.

Anzitutto, le nuove norme statutarie non precisano, a differenza di quanto avviene per il diritto di iniziativa legislativa popolare o per il referendum, vincoli particolari per colui, o coloro, che intendano presentare una petizione. Tale dato è da valutare molto positivamente, in quanto consente una libertà maggiore nell'utilizzo da parte della comunità regionale di questo strumento, senza vincoli stringenti.

In primo luogo, per ciò che concerne la forma, non vi è alcun vincolo statutario per la presentazione di petizioni scritte. Il fatto che le petizioni debbano essere presentate per iscritto, anche se in carta libera e senza alcuna forma particolare, risulta essere tuttavia una conseguenza logica del fatto che la presa in visione della stessa da parte del destinatario non è generalmente contestuale alla consegna e che non sempre, come si vedrà, al petente è concessa audizione di fronte al destinatario. Significativo, tuttavia, è, ad esempio, ciò che prevede l'art. 115 del regolamento consiliare della Regione Piemonte: i soggetti titolari degli istituti della partecipazione popolare possono richiedere all'Ufficio di Presidenza di avvalersi dell'Ufficio legislativo, il quale potrà fornire l'assistenza necessaria per la revisione formale e tecnico-giuridica dei testi da sottoporre al Consiglio. Non si esclude, quindi, ed anzi è auspicabile, che anche nelle restanti Regioni i cittadini possano presentare petizioni orali e vengano aiutati nella stesura delle stesse da uffici similari.

In generale, inoltre, si deve ritenere che il presentatore della petizione (sia esso il primo firmatario, o l'unico) debba indicare quantomeno le proprie generalità, in modo da consentire la verifica, ove richiesta, dei requisiti di ammissibilità della petizione e, soprattutto, affinché possa essere debitamente informato dell'esito della stessa.

Alcuni regolamenti consiliari contengono infatti precisazioni quanto alla presentazione della petizione<sup>43</sup>, richiedendo l'indicazione della residenza e del nominativo di un sottoscrittore, quale referente per l'amministrazione e, in alcuni casi, anche l'autenticazione della firma in calce alla petizione, la quale, tuttavia, si ritiene possa essere certificata anche dal funzionario regionale incaricato di ricevere la petizione.

In secondo luogo, occorre evidenziare come la maggioranza dei nuovi Statuti e dei regolamenti consiliari non contenga alcuna disposizione circa una verifica da parte degli organi regionali della ammissibilità della petizione. Ciò determina una ulteriore e importante differenza di questo istituto rispetto a quello dell'iniziativa legislativa e del referendum regionali. L'esercizio e l'espletamento di questi ultimi, infatti, sono sottoposti a maggiori vincoli di forma e, di conseguenza, di verifica del rispetto della stessa (quali, ad esempio, il

---

<sup>43</sup> Cfr. regolamenti consiliari delle Regioni Liguria (art. 112, I co.), Lombardia (art. 53, I co.), Molise (art. 82, II co.), Piemonte (art. 111, II co.) e della Prov. Autonoma di Trento (art. 165, I co.).

numero delle firme necessarie o il rispetto dei limiti relativi all'oggetto della richiesta). La presentazione della petizione, al contrario, essendo sostanzialmente libera nella forma, non è soggetta ad alcun controllo e, pertanto, essa risulta un istituto di partecipazione popolare molto più flessibile rispetto agli altri due.

Sul punto, peraltro, si distinguono lo Statuto della Regione Piemonte<sup>44</sup> e i regolamenti consiliari delle Regioni Emilia-Romagna, Liguria e Lombardia<sup>45</sup>, i quali prevedono che, a seconda dei casi, il Presidente del Consiglio o l'Ufficio di Presidenza del Consiglio, verifichino la ricevibilità e l'ammissibilità della petizione. Non essendovi tuttavia ulteriori indicazioni normative, se ne deve dedurre che le verifiche riguarderanno essenzialmente la presenza dei requisiti richiesti per essere considerati soggetti titolari del diritto di petizione, i quali, come si è già analizzato, sono estremamente semplificati rispetto a quelli previsti per altri istituti della partecipazione popolare. Laddove lo Statuto indichi poi quale possibile destinatario della petizione non solo il Consiglio regionale, ma anche la Giunta o, più estesamente, gli organi regionali, pare legittimo ritenere che l'eventuale giudizio di ammissibilità possa, a seconda del contenuto dell'istanza, riguardare anche la corretta indicazione del destinatario della stessa.

Verosimilmente, l'ammissibilità della petizione sarà inoltre rapportata al fatto che il suo contenuto rientri nelle competenze degli organi regionali e che, quindi, non esuli da ciò che è ritenuto essere parte integrante dell'ordinamento e delle funzioni regionali.

Infine, particolarmente interessante è il regolamento consiliare della Regione Piemonte<sup>46</sup>, il quale introduce ulteriori previsioni circa il giudizio di ammissibilità, prevedendo un termine di trenta giorni entro il quale l'Ufficio di Presidenza deve pronunciarsi; la facoltà di assegnare un termine al firmatario della petizione per sanare eventuali irregolarità di documentazione; la previsione, infine, qualora non vi sia unanimità dell'Ufficio di Presidenza circa l'ammissibilità della petizione, che la delibera spetti all'Assemblea consiliare nella prima seduta utile. Con queste disposizioni la Regione Piemonte, da un lato, ha saputo intervenire per dirimere preventivamente alcune questioni che potrebbero sorgere nel procedimento di presentazione delle petizioni e, dall'altro, con l'introduzione di un termine, seppur non perentorio, ha soprattutto garantito al firmatario della petizione che questa non si "areni" sin da principio.

---

<sup>44</sup> Art. 85, I co., L. statutaria Piemonte 1/2005.

<sup>45</sup> Art. 121, I co., regolamento consiliare dell'Emilia-Romagna; art. 112, I co., regolamento consiliare della Liguria; art. 53, II co., regolamento consiliare della Lombardia.

<sup>46</sup> Art. 112 regolamento consiliare del Piemonte.

## 5. Il procedimento successivo al deposito della petizione ed effetti giuridici della stessa

L'istituto della petizione si distingue dai tradizionali istituti di partecipazione popolare anche per quanto concerne il procedimento che si apre successivamente alla sua presentazione all'organo destinatario.

A causa degli effetti giuridici derivanti dalla presentazione di una petizione, la dottrina maggioritaria si pronuncia in maniera negativa circa l'odierna utilità di questo strumento di democrazia diretta. È infatti opinione diffusa che, secondo la disciplina statale dell'istituto, dalla petizione non derivi alcun obbligo giuridico per il destinatario<sup>47</sup>, non avendo questi dovere alcuno di esame e, tanto meno, di deliberazione rispetto alla stessa.

Tuttavia, come si intende qui dimostrare, la maggiore autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni ha fatto sì che alcune di esse abbiano opportunamente saputo dare nuova "linfa" all'istituto, istituendo vincoli più stringenti per gli organi regionali e rendendo così la petizione capace di garantire una maggiore e più efficace partecipazione della popolazione rispetto all'ordinamento regionale.

In primo luogo si sottolinea come in alcune Regioni si sia introdotta la previsione di *termini* inerenti la fase successiva alla presentazione della petizione. In particolare, alcune Regioni hanno previsto un termine per la comunicazione e lettura, da parte del Presidente del Consiglio o dell'Ufficio di Presidenza, all'Assemblea consiliare della avvenuta ricezione delle petizioni<sup>48</sup>. Altre Regioni, più efficacemente, hanno invece introdotto un termine per l'esame

---

<sup>47</sup> L'art. 50 Cost. sancisce infatti che "*Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità*", senza alcuna previsione ulteriore.

Sul punto si veda E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 21, il quale, a proposito della petizione a livello nazionale, sottolinea come non vi sia alcun obbligo per le Camere di dare seguito alle petizioni, ponendosi queste nei confronti del loro operare non come "*vincolo giuridico* ma solo come *motivo psicologico*".

<sup>48</sup> Così, ad esempio, l'art. 118, I co., del regolamento consiliare della Calabria prevede che "*il Presidente del Consiglio annuncia al Consiglio e assegna alla Commissione competente le petizioni nella prima seduta successiva alla loro ricezione*". L'art. 35, II co., del regolamento consiliare della Campania sancisce che "*un Consigliere Segretario legge il sunto delle petizioni presentate dopo l'ultima seduta, le quali sono poi trasmesse alla Commissione competente presso la quale ogni Consigliere può prenderne cognizione*". L'art. 68, I co., lett. f), del regolamento consiliare dell'Emilia-Romagna dispone che a inizio seduta "*il Presidente del Consiglio annuncia l'avvenuta risposta alle petizioni presentate e le petizioni pervenute alla Presidenza nel periodo intercorso dall'ultima seduta*".

Ancora, l'art. 53, II co., del regolamento consiliare della Lombardia prevede che "*le petizioni sono presentate al Presidente del Consiglio che (...) le trasmette alla Commissione consiliare competente e ne dà comunicazione all'Assemblea consiliare e alla Giunta regionale*". L'art. 127, II co., del regolamento consiliare delle Marche dispone che "*pervenuta la petizione, il Presidente ne dà annuncio in Assemblea e provvede ad assegnarla alla Commissione competente*".

Infine, l'art. 103, I co., del regolamento consiliare dell'Umbria prevede che "*il Presidente, in sede di comunicazioni al Consiglio, dà notizia all'Assemblea delle petizioni e le trasmette alle Commissioni competenti per materia*".

nel merito della petizione, così garantendo non solo che l'organo destinatario ne venga a conoscenza, ma anche introducendo, si deve ritenere, un vero e proprio obbligo di presa in esame della stessa. Il fatto che non sia prevista alcuna conseguenza giuridica o sanzione per il mancato rispetto di tali termini induce peraltro a ritenere che essi non siano perentori, il che non vuole peraltro dire che tali previsioni possano essere ritenute meno significative.

Come anticipato, alla petizione non consegue alcun vincolo per il destinatario, il quale non può dunque essere obbligato a porre in essere il provvedimento richiesto; ad adottare, ad esempio, il provvedimento legislativo sollecitato dal firmatario della petizione. Tuttavia ciò non esclude che in seguito ad una petizione si possano enucleare diverse ipotesi; in particolare, possa sorgere anzitutto un obbligo del destinatario di ricezione della stessa; oppure anche un obbligo di esame della stessa nel merito e, dunque, una deliberazione sulla petizione; infine, dalla petizione potranno derivare non solo le pretese suddette, ma anche quella di ricevere una comunicazione in relazione alla petizione e alle decisioni prese dal destinatario della stessa.

È evidente che maggiori sono le pretese ascrivibili al diritto di petizione, maggiore sarà la portata e il contenuto di questo diritto, il quale, da mera facoltà di *rivolgere una petizione*, può davvero divenire *pretesa a un esame nel merito e a ricevere una risposta circa la deliberazione raggiunta* e risultare, dunque, strumento più “appetibile” per i consociati. Perché la petizione possa infatti servire allo scopo che è ad essa proprio e, quindi, “affinché la richiesta sia portata a conoscenza del destinatario e ne solleciti in proposito l'orientamento, non è sufficiente l'accettazione puramente materiale dell'atto, ma è necessario che si proceda ad un esame e ad una deliberazione. Difatti, solo l'esame della petizione consente che il destinatario ne acquisisca la effettiva conoscenza, e soltanto la deliberazione dimostra che ha assunto un orientamento – positivo o negativo che sia – al suo riguardo”<sup>49</sup>.

Quanto anzitutto all'*obbligo di ricezione*, esso è riscontrabile nella maggioranza delle Regioni e, in particolare, laddove si rilevano previsioni volte ad imporre all'Assemblea la comunicazione e la lettura delle petizioni pervenute, nonché, in maniera ancor più stringente, un giudizio di ammissibilità sulla petizione. Tali previsioni risultano inoltre essere maggiormente vincolanti laddove arricchite, in alcune ipotesi, dalla previsione di termini per l'espletamento di tali attività<sup>50</sup>.

Per quanto riguarda invece l'istituzione di un vero e proprio *obbligo di esame della petizione nel merito*, sono davvero poche le Regioni che si distinguono rispetto al modello nazionale e

---

<sup>49</sup> Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 33; R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 114.

<sup>50</sup> Per la normativa regionale di riferimento si vedano le note precedenti.

che hanno deciso per l'introduzione di tale vincolo. In particolare solo la Campania ha sancito nello Statuto l'obbligo per gli organi regionali di prendere in esame le petizioni e di fornire risposta scritta ai richiedenti<sup>51</sup>. Peraltro anche nel progetto di un nuovo Statuto in discussione al Consiglio regionale del Veneto si riscontra l'obbligo per la Commissione consiliare competente di esaminare le petizioni entro sei mesi dalla loro ricezione<sup>52</sup>. Qualora tale progetto dovesse essere approvato, sarebbe dunque ancora più vincolante per il destinatario della petizione rispetto alla disposizione della Regione Campania, in quanto corredato da termini per l'espletamento dell'esame. Inoltre consentirebbe di affermare che la Campania non è un "caso isolato" o rappresenti "una svista" del legislatore statutario, ma si tratterebbe piuttosto di Regioni "pilota", che hanno saputo distinguersi dal modello di petizione disciplinato in Costituzione e, soprattutto, utilizzare la propria autonomia statutaria per rinnovare alcuni aspetti relativi alla partecipazione popolare.

Deve inoltre tenersi presente che se, ad oggi, è difficile rilevare previsioni di questo tipo nella fonte statutaria, non è invece raro riscontrarne di similari nei regolamenti consiliari. In alcuni regolamenti<sup>53</sup>, infatti, è previsto un termine entro il quale la Commissione consiliare competente, alla quale è stato attribuito l'esame della petizione, deve concludere i propri lavori e deve dunque esprimersi sulla petizione ricevuta.

Al di là della previsione di un obbligo giuridico di esame, occorre poi analizzare le strade che si aprono per il destinatario della petizione. Dalle disposizioni statutarie e regolamentari si evincono infatti, complessivamente, quattro possibili comportamenti. In primo luogo il Consiglio regionale e, più nello specifico, la Commissione consiliare competente, analizzando nel merito la petizione può decidere di abbinarla ad un provvedimento già in esame in Commissione e con essa attinente, e disporre dunque un esame congiunto. Il Consiglio/Commissione consiliare, verificato il contenuto della petizione, può invece decidere di comunicarla alla Giunta o all'organo regionale competente, con la richiesta di provvedervi. Il destinatario della petizione può, in terzo luogo, ritenere di approvare una apposita delibera concernente il merito della petizione o, infine, proprio perché il diritto di petizione non determina un obbligo di deliberazione, può decidere di archiviare la petizione.

---

<sup>51</sup> Art. 16, III co., L. statutaria Campania n. 6/2009.

<sup>52</sup> Art. 13, II co., del testo statutario approvato dalla Commissione per lo Statuto e per il Regolamento il 6-7 agosto 2004.

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 121, II co., del regolamento consiliare dell'Emilia-Romagna, il quale prevede che "*l'esame in commissione si conclude, entro sei mesi (...)*". Anche l'art. 139 del regolamento consiliare del Friuli-Venezia Giulia dispone una serie di termini per l'esame della petizione in Commissione consiliare; così come gli artt. 113 e 114 del regolamento consiliare del Piemonte prevedono termini per l'esame della petizione non solo in Commissione, ma anche in Consiglio. Infine, anche nel regolamento consiliare della Provincia autonoma di Trento, all'art. 165, III co., si dispone che "*l'esame in Commissione si conclude, entro sei mesi (...)*".

È evidente come nella seconda ipotesi il Consiglio/Commissione consiliare operi da “filtro” nei confronti degli altri organi regionali e, in particolare, della Giunta regionale. È il Consiglio, infatti, a poter stabilire quando una petizione rientri in un ambito di competenza di altri organi e, dunque, quando occorra adottare una risoluzione volta ad interessare questi organi sui contenuti della petizione. Si devono quindi accogliere con favore le nuove disposizioni statutarie che, come già osservato, consentono ai petenti di presentare petizioni non al solo Consiglio, ma anche alla Giunta o ad altri organi regionali. Esse permettono infatti di eludere questo passaggio obbligato in Consiglio e di prevenire eventuali conflitti interni agli organi regionali.

Inoltre si deve escludere, non essendovi al riguardo una previsione esplicita, che qualora il Consiglio segnali ad altri organi la necessità di intervenire su una petizione di loro competenza, questo comporti per gli stessi un obbligo giuridico di esame e deliberazione.

Infine è particolarmente interessante la previsione, da parte della Regione Piemonte<sup>54</sup>, della possibilità per il firmatario della petizione di richiedere udienza durante l’esame della stessa. Se anche non se ne possa desumere un obbligo per il Consiglio di concedere tale udienza, è questo, tuttavia, un segno significativo di una attenzione maggiore nei confronti dell’istituto. Se la sua finalità è infatti quella di riconoscere “una generale partecipazione all’attività istituzionale della Regione” e di aprire “all’ascolto della società civile”<sup>55</sup>, il fatto di lasciare al presentatore della petizione la possibilità di spiegare oralmente le proprie motivazioni consente di perseguire maggiormente gli obiettivi desiderati.

Infine, posto che una delle quattro azioni dovrà comunque essere intrapresa dal destinatario, ci si deve interrogare da ultimo sulla previsione, nella normativa regionale, di un *obbligo di riferire al petente la propria deliberazione*.

La maggior parte delle Regioni, infatti, anche quelle che non hanno statuito esplicitamente un obbligo di esame nel merito, hanno comunque previsto un obbligo di comunicazione al depositario della petizione delle decisioni prese dall’organo cui essa era diretta<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Art. 113, III co., regolamento consiliare del Piemonte, il quale prevede che “*in caso di richiesta di audizione da parte del primo firmatario della petizione, qualora la Commissione competente lo ritenga opportuno, si applicano le norme di cui all’articolo 109*”.

<sup>55</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 205.

<sup>56</sup> Tra le molte disposizioni regionali si evidenziano l’art. 67, III co., del regolamento consiliare della Campania, il quale prevede che “*Il Presidente del Consiglio regionale provvede ad informare direttamente gli interessati sulle decisioni assunte ovvero, in caso di discussione in aula, della data di svolgimento della discussione. Il Presidente del Consiglio dispone, a richiesta degli interessati, che vengano loro rilasciate copie degli atti relativi all’esame delle petizioni*”; nonché l’art. 36, VI co., del regolamento consiliare della Valle d’Aosta, il quale dispone che “*Il Presidente del Consiglio trasmette al primo firmatario della petizione copia dei rapporti compilati dagli organi interessati e delle eventuali decisioni del Consiglio regionale*”.

Implicitamente, quindi, se ne deve dedurre anche il preventivo obbligo di esame della petizione, senza il quale, infatti, non sarebbe possibile comunicazione alcuna.

Quest'ultimo dato consente pertanto di affermare, con motivate ragioni, che la disciplina della petizione negli ordinamenti regionali, a differenza di quello nazionale, è stata davvero "rinnovata", nel senso di avere inteso focalizzare l'istituto sulle aspettative del suo titolare. Premesso infatti che dalla petizione non deriva mai l'obbligo per gli organi regionali di adozione del provvedimento richiesto (perché altrimenti non di petizione si tratterebbe, ma di altro istituto), è fondamentale, per le finalità che con essa si intendono perseguire, che la richiesta venga effettivamente presa in considerazione e che su di essa vi sia un esame da parte del destinatario, anche quando concluda per la sua archiviazione. L'obbligare la Regione a dare conto della decisione assunta al presentatore della petizione può dunque essere visto come un utile strumento per avvicinare la società alle istituzioni e per garantirne una partecipazione più attiva. Non può tuttavia tacersi, in contrario, come nessuna Regione preveda la motivazione delle decisioni: senza dubbio discende dalla natura stessa della petizione, dall'essere cioè una mera richiesta e, soprattutto, dai limitati effetti giuridici che scaturiscono in capo al destinatario.

In ultimo, occorre poi porre attenzione ad una lacuna presente nella normativa regionale, per quanto secondaria. A differenza infatti da altri istituti di partecipazione popolare, non vi è alcuna previsione ulteriore, tranne due casi isolati<sup>57</sup>, circa l'eventuale decadenza delle petizioni per fine legislatura, sulla possibile ripresentazione di una petizione archiviata o sull'eventuale suo ritiro. Mentre per quest'ultima ipotesi non dovrebbero emergere particolari problematiche, qualche incertezza maggiore potrebbero sollevare invece le altre due fattispecie. Una futura modifica degli Statuti o, più correttamente, dei regolamenti consiliari, sarebbe pertanto certamente opportuna sul punto, così da pervenire ad una disciplina completa dell'istituto in esame.

---

<sup>57</sup> Cfr. art. 121, III co., del regolamento consiliare dell'Emilia-Romagna, il quale prevede che "*se dopo la comunicazione, al firmatario, dell'esito della petizione, essa è reiterata, l'Ufficio di presidenza può decidere di archivarla*"; art. 165 bis del regolamento consiliare della Provincia autonoma di Trento, il quale dispone che "*le petizioni decadono allo scadere della legislatura*".

## 6. Considerazioni conclusive

A conclusione di questa analisi della normativa regionale in tema di petizione occorre dunque interrogarsi sulla utilità e, soprattutto, sull'attuale efficacia di questo istituto di partecipazione popolare. In particolare, se esso introduca realmente l'auspicato incremento di partecipazione democratica, che – così come si auspicava già negli anni Settanta, con la loro istituzione – potrebbe differenziare le Regioni rispetto allo Stato<sup>58</sup>.

Senza dubbio, tra tutti gli istituti di partecipazione popolare la petizione risulta essere tra i più deboli, poiché incapace di incidere in via *immediata* sulla volontà e sul comportamento delle istituzioni regionali. L'attuazione del contenuto della petizione è infatti di competenza esclusiva dell'organo destinatario della stessa, senza che il petente abbia alcun potere di determinarne la volontà. Proprio queste conseguenze giuridiche hanno tra l'altro condotto parte della dottrina ad escludere la petizione da quelli che, più tradizionalmente, sono considerati gli istituti di democrazia diretta<sup>59</sup>.

Tuttavia, il fatto che nella seconda stagione statutaria le Regioni abbiano introdotto anche rilevanti modifiche in tema di petizione, rispetto a quanto previsto nella disciplina statale, induce a concludere che l'istituto non debba essere sottovalutato e che possano anzi darsene nuovi impieghi.

Oggi più che mai, infatti, lo strumento della petizione rileva per l'efficacia e la consistenza della sua possibile azione e significato politici più che per gli effetti meramente giuridici che possono discendere dal suo utilizzo. Consente infatti, pur non incidendo sulla volontà decisionale, di porre effettivamente a contatto gli organi statali e regionali con la società civile. Si può dunque non essere eccessivamente pessimisti circa la "vitalità" di questo istituto e ritenerlo quindi non del tutto obsoleto, come dimostrato di recente anche dalla capacità di innovazione dei legislatori regionali.

Si è in realtà constatato essere due i principali punti di forza del diritto di petizione.

---

<sup>58</sup> Si interrogano sul punto, fra i molti, E. CASSETTA, *La partecipazione democratica nell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Le regioni: politica o amministrazione?*, Ed. Comunità, Milano, 1973, 97 ss.; A. ROMANO, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, ivi, 235 ss.

<sup>59</sup> Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Note sul diritto di petizione*, cit., 48; P. GIOCOLI NACCI, *Petizione (diritto di)*, in *Enc. giuridica*, Ist. Encicl. Ital. Ed., Roma, 1990, vol. XXIII, 1; P. STANCATI, *Petizione*, cit., 602 ss.

*Contra* C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, t. II, 858, il quale riconduce il diritto di petizione agli "istituti di democrazia diretta, anche se con efficacia non deliberativa"; U. ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, cit., 1731.

Più di recente, R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, cit., 123, il quale definisce la petizione "istituto di democrazia partecipativa" più che diretta.

In primo luogo, “l’elementarità della sua struttura giuridica”<sup>60</sup>. Il fatto che non vi siano particolari restrizioni e vincoli per la presentazione della petizione agli organi competenti e che, soprattutto, essa non sia sottoposta ai limiti disposti per l’esercizio dell’iniziativa legislativa popolare e del referendum, comporta che, rispetto agli altri istituti di partecipazione popolare, questo sia maggiormente flessibile e pertanto, più “appetibile” per provare a ridurre la distanza tra il cittadino e le istituzioni.

In secondo luogo, come si è evidenziato sopra, la petizione può risultare un valido istituto di partecipazione alla vita istituzionale della Regione per coloro che non posseggono la capacità elettorale attiva. Considerati i requisiti richiesti per esserne titolari, il diritto di petizione può davvero riuscire utile strumento per dare una “risposta dilatoria alla crescente domanda di partecipazione politica”<sup>61</sup>, proveniente, ad esempio, dagli stranieri, ma anche da altre “fette” della popolazione regionale. Senza dubbio, più che le petizioni individuali sono quelle collettive ad assumere maggiore rilievo, poiché possono dimostrarsi efficace strumento non solo di sollecitazione, ma anche di reazione pubblica nei confronti degli orientamenti e delle decisioni degli organi regionali, nonché mezzo per intervenire rispetto a nuovi interessi derivanti dalle trasformazioni sociali, talvolta anche dirompenti, cui la nostra società sta assistendo.

L’elemento che tradizionalmente si richiama a dimostrazione della debolezza della petizione, e cioè la perdurante assenza nel destinatario di un obbligo giuridico a procedere nel merito, non può infine condurre più ad una valutazione unicamente negativa dell’istituto. Alcuni legislatori regionali hanno infatti saputo ampiamente rinnovarsi nell’ultima stagione statutaria, introducendo, come si è potuto constatare, vincoli di esame nel destinatario della petizione.

Si ritiene pertanto che essa possa ancora contribuire ad “accentuare il carattere democratico degli apparati pubblici”<sup>62</sup> e a consentire così alla cittadinanza di farsi pienamente attiva: di divenire insomma, al pari di altri istituti di partecipazione popolare, strumento di effettivo collegamento tra la comunità e l’ordinamento regionale.

---

<sup>60</sup> R. ORRÙ, op. ult. cit., 100.

<sup>61</sup> R. ORRÙ, op. ult. cit., 102.

<sup>62</sup> Cfr. C. MIGNONE, *La partecipazione popolare*, in *Quad. Reg.*, 3/2005, 649.