

5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE: a) IL
PROCEDIMENTO

7c. M. CARLI (15.9.1988)
I referendum nelle Regioni.

I REFERENDUM NELLE REGIONI

Sommario. 1. Premessa. 2. Le leggi regionali attuative delle norme statutarie sui referendum abrogativi: previsione di alcuni correttivi proposti da tempo con riferimento alla legislazione nazionale. 3. Organo competente a decidere sull'ammissibilità dei referendum regionali. 4. La sostituzione della disciplina normativa sottoposta a referendum: problemi emersi. 5. Leggi regionali a contenuto costituzionalmente vincolato. 6. Sottoponibilità a referendum di disposizioni regionali riproduttive di principi statali o di disposizioni statali di dettaglio recessive rispetto alle disposizioni regionali. 7. I referendum abrogativi svolti, o soltanto promossi, nelle varie regioni. 8. I referendum consultivi: in particolare il referendum sardo sulla base militare della Maddalena. 9. Qualche conclusione.

1.- Mi pare che in sede di dibattito teorico il referendum, pensato alla costituente per temperare l'onnipotenza della maggioranza e indurla a rimanere in contatto con il corpo elettorale, sia diventato uno strumento politico-costituzionale utilizzabile nei moderni sistemi di democrazia rappresentativa come uno dei canali di possibile trasmissione delle domande. Mi pare, inoltre, che l'esperienza abbia dimostrato che il referendum abrogativo può essere utilizzato per raggiungere obiettivi molto diversi fra loro.

Le poche cose che dirò hanno lo scopo di introdurre temi e problemi per il successivo dibattito, e di offrire, nel contempo, qualche elemento di valutazione per cercare di capire a quali condizioni i referendum regionali, abrogativi o consultivi, possono svolgere un utile ruolo di integrazione della democrazia rappresentativa.

Poiché il punto di osservazione scelto è quello del ruolo svolto, in concreto, dai referendum regionali, mi soffermerò, più che sul dover essere delle norme, sull'esperienza applicativa dei referendum regionali e sui problemi che ancora ne ostacolano un regolare svolgimento.

Per questa indagine mi sono avvalso di notizie fornite dagli uffici regionali, in particolare dagli uffici che fanno capo all'Osservatorio legislativo interregionale, che hanno dato una collaborazione preziosissima (e rara) per la quale sono lieto di manifestare in questa sede pubblico ringraziamento.

Per non appesantire il discorso mi limiterò a poche

citazioni, anche perché esaurienti indicazioni di dottrina si possono leggere in un recentissimo articolo pubblicato sul n. 6/87 della rivista Le Regioni (P. Barrera, Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare, p. 1297) e la legislazione regionale in materia è indicata nel dossier 30 aprile 1988 del Centro per la riforma dello Stato (Osservatorio sui "poteri diretti" dei cittadini, diretto dal Salvatore D'Albergo).

2.- Solo in Sicilia e Molise non è possibile lo svolgimento di referendum abrogativi di leggi regionali. In Molise, perché non è stata ancora approvata la legge regionale che, per l'art. 43 dello Statuto, deve dettare le ulteriori disposizioni di attuazione (la legge n. 35 del 1975 ha disciplinato solo il referendum consultivo previsto dall'art. 45 dello Statuto).

In Sicilia, perché lo Statuto (anteriore alla Costituzione) non prevede i referendum: si pensa però, in quella regione, di introdurre il referendum abrogativo con legge regionale, senza modificare lo Statuto, ritenendosi necessaria tale modifica solo per i referendum non previsti in Costituzione con riferimento alle leggi statali.

L'ultima legge regionale approvata, sempre in tema di referendum abrogativi di leggi regionali, è del Friuli Venezia Giulia (2 maggio 1988 n. 22); legge che ha tardato più di quella nazionale (25 anni), perché dove vi sono problemi di convivenza

di minoranze o accentuate contrapposizioni localistiche (Udine - Trieste) il referendum può rivelarsi arma pericolosa, rafforzando i gruppi più numerosi (per questo si è fissato un alto numero di promotori, 500, appartenenti ad almeno tre circoscrizioni, contro una previsione di soli cento, in Lombardia). E forse per le stesse ragioni si è negata alle due province autonome potestà legislativa in materia, esercitata, anche per loro, dalla regione Trentino Alto Adige.

Della citata legge del Friuli Venezia-Giulia, e delle recenti leggi di modifica approvate in Lombardia (28 aprile 1983 n. 34) ed Emilia Romagna (13 maggio 1980 n. 34 e 11 dicembre 1986 n. 43) mi pare interessante segnalare quelle previsioni normative che mirano ad evitare gli inconvenienti verificatisi a livello nazionale, quali il venir meno del carattere di atto legislativo soltanto negativo dell'esito referendario e l'incongruenza di una valutazione sull'ammissibilità del referendum dopo la raccolta delle firme.

E' stato ampiamente rilevato come la possibilità di sottoporre al giudizio del corpo elettorale non solo la legge nel suo intero testo, ma anche singoli articoli, singoli commi o, anche, soltanto singole parole, può portare, in buona sostanza, a produrre nuove norme. E, per contrastare tale fenomeno, nella legislazione regionale, si sono consentiti referendum abrogativi di singoli articoli o commi solo nel loro testo completo (art. 1, primo comma della legge lombarda n. 34/83).

Inoltre in Lombardia, Emilia Romagna e Friuli Venezia-Giulia è già previsto che il controllo sull'ammissibilità dei referendum avvenga prima della raccolta delle firme, con un procedimento che prevede la sospensione del giudizio sull'ammissibilità, l'invito ai promotori a modificare il quesito (o i quesiti), un'udienza conoscitiva con una delegazione dei promotori e quindi la decisione definitiva sull'ammissibilità medesima.

In Emilia però si è anche previsto che, fra gli accertamenti da fare in sede di valutazione dell'ammissibilità del referendum, vi sia anche quello di accertare "gli eventuali effetti di incostituzionalità conseguenti all'abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum" (art. 14 della L.R. n. 43 del 1986). Ma tale previsione mi pare di dubbia legittimità, perché la Corte costituzionale è ferma nell'escludere che il giudizio sull'ammissibilità comprenda anche una valutazione anticipata della legittimità costituzionale dell'esito referendario.

3.- Lunga è la lista dei problemi aperti, o comunque delle soluzioni non soddisfacenti, per chi ritenga che lo svolgimento di referendum a livello regionale non sia una iattura da evitare ad ogni costo. Procederò per punti, uno di seguito all'altro, lasciando al dibattito la scelta degli argomenti da approfondire.

Il primo posto spetta senz'altro al problema

dell'organo competente a decidere sulla ammissibilità delle richieste di referendum perché l'orientamento della Corte costituzionale, che ha escluso che la legge regionale possa affidare tale compito ai giudici (sent. n. 43 del 1982), ha legittimato la scelta fatta da molte regioni di affidare tale competenza allo stesso Consiglio regionale (o suo Ufficio di presidenza). Unica eccezione, a quanto mi risulta, è la Sardegna, in cui si è affidata tale competenza ad un Ufficio regionale del referendum composto da due magistrati ordinari, un magistrato del TAR, uno della sezione regionale della Corte dei conti e un dirigente regionale (art. 2 L.R. 24 maggio 1984 n. 25).

Il Friuli Venezia-Giulia ha invece previsto la integrazione dell'Ufficio di presidenza con tre membri, eletti con voto limitato per tutta la legislatura fra professori universitari e magistrati di un certo livello (Consiglieri di Corte d'Appello), mentre in Emilia si è previsto un organo consultivo composto da cinque professori universitari e quattro avvocati cassazionisti sorteggiati dal difensore civico fra un elenco di nominativi dati dalle università e dai Presidenti dell'Ordine degli avvocati della regione, rinnovato nella sua composizione ogni legislatura.

Soluzioni queste che hanno l'evidente scopo di accentuare l'aspetto tecnico della valutazione di ammissibilità del referendum, e in questo senso meritano consenso, ma non si sfugge all'impressione di essere in presenza di meri palliativi.

A mio avviso, infatti, è necessario che nella valutazione sulla ammissibilità dei referendum abrogativi non abbiano ingresso valutazioni di ordine politico; tanto meno, valutazioni politiche espresse dallo stesso organo (Consiglio regionale o, in sua vece, Ufficio di presidenza) sul cui operato è chiamato a pronunciarsi il corpo elettorale.

Non sono così ingenuo, naturalmente, dal ritenere che le decisioni c.d. tecniche non comportino anche (talvolta) amplissimi margini di scelte sostanzialmente libere, o dall'ignorare come non di rado organi c.d. tecnici facciano scelte politiche di cui non rispondono a nessuno (penso ai Comitati di controllo sugli atti degli enti locali). Ma per evitare questi inconvenienti non è buon rimedio mettere insieme politici e tecnici, come in Friuli Venezia Giulia, o prevedere un parere obbligatorio di un organo tecnico, come in Emilia Romagna.

I tre esperti del Friuli Venezia Giulia rischiano, infatti, di dare una mera copertura tecnica ad una decisione politica degli altri membri e, in Emilia Romagna, la sola obbligatorietà (e non vincolatezza) del parere dell'organo tecnico presuppone : la opportunità di una diversa valutazione da parte dell'organo cui il parere è dato (l'Ufficio di Presidenza consiliare): Opportunità che non vedo, e che consiglierebbe pertanto la previsione di un parere vincolante. Ma se il parere deve essere vincolante, tanto vale allora saltare il fosso, e prevedere direttamente la competenza

dell'organo tecnico, per la cui indipendenza e imparzialità saranno decisivi non solo la serietà dei requisiti richiesti, ma anche le modalità di nomina e il periodo di durata in carica, che hanno portato il relatore sui referendum comunali a suggerire l'ipotesi di un organo composto per sorteggio da membri eletti a rotazione.

4.- In ambito locale è stato previsto che la richiesta di referendum impedisce al Consiglio comunale di dare una nuova disciplina della materia oggetto dei quesiti referendari. Nulla di simile si ritrova a livello regionale.

Quando la legge regionale sottoposta a referendum viene semplicemente abrogata, nulla quaestio. Ma quando tale legge è sostituita da altre disposizioni normative sulla stessa materia, non innovative dei principi ispiratori e dei contenuti essenziali delle precedenti, il referendum, secondo quanto stabilito in una nota sentenza della Corte (n. 68 del 1978), dovrebbe svolgersi anche sulle nuove disposizioni.

La prassi applicativa ha però evidenziato, in primo luogo, che la nuova disciplina può bensì rispondere ai due requisiti sopra indicati (innovazione dei principi ispiratori e dei contenuti essenziali) ma ciò nonostante non soddisfare in alcun modo, magari anzi peggiorando, la tutela degli interessi sottostanti alla richiesta referendaria. In secondo luogo, si è potuto constatare che ci possono essere dei casi in cui non è possibile il trasferimento del referendum (anche) alle nuove

norme (si veda, in tal senso, la vicenda del referendum sulla caccia in Emilia Romagna).

Al primo inconveniente ha cercato di supplire la Lombardia, prevedendo che la nuova normativa debba comunque recepire gli obiettivi sostanziali della richiesta di referendum (art. 21, secondo comma, L.R. n. 34 del 1983), mentre in Emilia si è ritenuto irrilevante il criterio del non accoglimento delle istanze referendarie da parte della nuova disciplina della materia (parere 1/1987 della Comm.ne consultiva regionale). Ed anche in Piemonte è stato evitato un referendum sulla caccia approvando una nuova normativa che non accoglie tutte ma soltanto parte delle istanze referendarie.

La constatazione che può esservi un'impossibilità tecnica di estendere il referendum anche alla nuova normativa mi pare imponga di riconsiderare il problema della ammissibilità di una nuova normativa nelle materie oggetto di richieste referendarie. Ed inoltre occorre essere consapevoli che la previsione di non effettuazione del referendum in presenza di una normativa innovativa dei principi ispiratori e dei contenuti essenziali, senza alcun riferimento agli obiettivi della richiesta di referendum, è regola che cambia la funzione del referendum: da strumento di decisione, questi diventa mezzo di pressione per ottenere un compromesso più favorevole alle tesi dei promotori.

5.- Procedendo, come già detto, per punti, occorre ora

soffermarsi sui non facili problemi determinati dal divieto di sottoporre a referendum abrogativo le leggi regionali a contenuto costituzionalmente vincolato.

E' stata la Corte costituzionale, come è noto, ad escludere dal referendum nazionale le disposizioni che, se private di efficacia, menomerebbero le norme costituzionali cui si riconducono. Nelle regioni tale divieto è stato esteso alle disposizioni a contenuto vincolato: a) dallo Statuto; b) da leggi di ratifica di trattati internazionali; c) da norme statali espressamente dichiarate di principio o di riforma economico-sociale, "nel senso che il nucleo normativo non ne possa venire alterato o privato di efficacia senza che risultino lese le corrispondenti specifiche disposizioni (art. 3, primo comma, lett. d) della legge regionale della Lombardia n. 34 del 1983; v. anche art. 6, secondo comma, lett. d) della legge del Friuli Venezia-Giulia n. 22 del 1988).

Il riferimento alle sole disposizioni espressamente dichiarate di principio o di riforma economico sociale ha l'evidente scopo di limitare la discrezionalità dell'organo che deve decidere l'ammissibilità del richiesto referendum e pertanto, da questo punto di vista, è da approvare. Ma non si può non rilevare che i principi desunti dalla legislazione in vigore nelle singole materie non hanno efficacia minore o diversa da quelle dei principi espressamente indicati come tali, e che lo stesso può dirsi per le disposizioni statali esercizio della funzione di programmazione statale, o espressive di

interessi nazionali: forse che queste disposizioni statali potrebbero essere "lese" da referendum su disposizioni regionali attuative delle medesime?

Inoltre, in molte regioni le leggi ignorano il problema, nel senso che prevedono varie ipotesi di inammissibilità dei referendum senza menzionare questa ipotesi di inammissibilità enucleata, come altre, dalla Corte costituzionale, come limite implicito dello strumento referendario. E poiché, appunto, di limite implicito dell'istituto dovrebbe trattarsi, coesistente quindi alla sua natura, non è decisiva la circostanza che tali limiti alle iniziative referendarie non siano espressamente previsti negli statuti o nelle leggi regionali.

Una preclusione alla loro operatività è stata motivata facendo ricorso alla regola per cui le norme eccezionali non si applicano fuori dei casi espressamente previsti (art. 14 delle disposizioni preliminari al c.c.): e, nel nostro caso, la regola sarebbe che la sovranità appartiene al popolo, e le ipotesi di inammissibilità, in quanto eccezioni a tale regola, non potrebbero trovare applicazione implicita. Nella già citata relazione di questo seminario sui referendum locali si legge che restrizioni esplicite previste dal regolamento (del Comune di Firenze) non possono dare luogo ad estensioni analogiche per ulteriori restrizioni non esplicitamente previste (p. 2) e pertanto conviene rinviare al dibattito gli ulteriori, necessari approfondimenti.

6.- Due problemi ancora, prima di passare all'esame del referendum abrogativi chiesti e svolti a livello regionale.

Capita spesso che la legge regionale riproduca, per esigenze di chiarezza nei confronti dei cittadini, disposizioni statali che la vincolano e che, come tali, sono di competenza statale. E' buona tecnica legislativa infatti evitare i rinvii da una legge ad un'altra, in modo da facilitare la comprensione delle leggi. Ma, così facendo, capita appunto che disposizioni contenute in leggi regionali siano meramente riproduttive di disposizioni statali la cui legittimità non può essere messa in dubbio qualora si tratti di rinvio formale, tale cioè che al mutare della disposizione statale consegua automaticamente il mutamento anche della disposizione regionale.

Ed ecco il problema: queste disposizioni regionali possono essere sottoposte a referendum regionale? La risposta mi pare debba essere negativa perché a tali disposizioni il valore normativo deriva dall'ordinamento statale, non da quello regionale: si può cioè sostenere, mi sembra, che non siano norme regionali, giacché vincolano se e fino a quando una legge nazionale disponga in tal senso.

La posizione della legge regionale nel sistema delle fonti potrebbe comportare un'altra ragione di inammissibilità di referendum regionali. E' noto che, secondo la Corte costituzionale, la legge statale, nelle materie di competenza regionale, non deve necessariamente dettare solo i principi

fondamentali, ben potendo spingersi a prevedere una normativa di dettaglio da valere, quest'ultima, solo se e fino a quando la regione non emani una sua normativa di dettaglio, che prevale quindi su quella statale.

Se così è, viene spontaneo chiedersi che senso abbia un referendum su una legge regionale di dettaglio che, una volta eliminata, fosse sostituita dalla legislazione statale sulla stessa materia, soprattutto se di contenuto identico o comunque simile. A meno di escludere che, venuta meno la disposizione regionale, riprenda vigore la disposizione statale sostituita, potendosi ritenere che il rapporto fra legge statale e legge regionale delineato dalla Corte valga soltanto fino alla prima approvazione della normativa regionale attuativa dei principi della legislazione statale. E, a questo fine, potrebbe non a torto invocarsi la ratio di tale ricostruzione del rapporto fra legge statale e regionale, consistente nella necessità di ovviare ai ritardi delle regioni nel dare attuazione ai nuovi principi statali.

7.- Sono soltanto sei le regioni o province autonome in cui sono stati chiesti o si sono svolti referendum abrogativi di leggi regionali: Provincia di Trento, Piemonte, Lombardia, Emilia, Toscana, Lazio.

In provincia di Trento si è tenuto l'unico referendum in materia di caccia svolto in Italia (con esito negativo), nonostante i molti tentativi esperiti a livello nazionale e

regionale. In Piemonte ed Emilia Romagna referendum già indetti non si sono poi svolti perché le leggi regionali sottoposte a referendum sono state abrogate e sostituite da altre ritenute sostanzialmente diverse.

Un referendum in Lombardia sulla caccia e quattro in Toscana sono stati dichiarati inammissibili. In Toscana si è fatto ricorso ai limiti impliciti delineati dalla Corte costituzionale, applicati dal Consiglio regionale senza che la legge in materia vi faccia riferimento (L. 2 marzo 1976 n. 12) e, quel che più conta, in presenza di una norma statutaria che non richiede necessariamente la valutazione sulla ammissibilità della richiesta, bastando il decorso del breve termine di trenta giorni, senza che sia stata approvata a maggioranza assoluta mozione motivata di inammissibilità della richiesta referendaria (art. 82, secondo comma), perché il referendum si debba ritenere ammissibile.

Gli altri temi toccati dai referendum regionali riguardano: 1) il finanziamento pubblico alle scuole private d'infanzia (L.P. 21 marzo 1977 n. 13) e gli asili nido (L.P. 13 marzo 1978 n. 13), nella Provincia di Trento; 2) il diritto allo studio, per abolire i contributi alle scuole private, in Emilia Romagna: dichiarato inammissibile per contrasto con alcuni articoli della Costituzione (3, secondo comma; 33, quarto comma e 34 ultimo comma) e di leggi ordinarie (art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977 e art. 9 della L. 25 marzo 1985 n. 121); 3) le Associazioni intercomunali, in Toscana, referendum promosso da

quindici comuni, ma non svolto per sostituzione della legge regionale con altra normativa ritenuta sostanzialmente diversa.

Tale nuova normativa toglie alle associazioni intercomunali tutte le deleghe regionali, non immediatamente però, ma rinviando a successivi provvedimenti legislativi; con un termine, decorso il quale, in mancanza dei previsti nuovi interventi legislativi, le deleghe sarebbero tornate alla regione. E' evidente che la sostanziale novità della nuova normativa è inscindibilmente legata alla effettiva perdita delle funzioni delegate da parte delle associazioni intercomunali, e non alla mera eventualità che ciò possa avvenire. Pare pertanto di dubbia legittimità la legge regionale che tale termine ha spostato, in mancanza dei previsti nuovi interventi legislativi.

Proposte referendarie sono infine state presentate in materia di edilizia abitativa (Prov. di Trento); di iniziativa popolare, assistenza sanitaria, bilancio e contabilità, procedure di programmazione, ... (Lombardia); tabelle parametriche regionali in attuazione della c.d. legge Bucalossi (Lazio).

Poiché i dati appena riassunti costituiscono un consuntivo di quaranta anni per le autonomie speciali e di più di tre lustri delle autonomie ordinarie, non si può negare che sia stata rispettata la previsione di un uso eccezionale del referendum abrogativo e che anche i referendum abrogativi spezzino in due l'Italia, perché a sud di Roma non ne sono mai stati chiesti. Inoltre, e con riferimento ai referendum sulla

caccia, si può osservare che le richieste referendarie, nate in contrapposizione alle scelte regionali, hanno invece funzionato come referendum "di spinta", per modifiche in senso restrittivo della caccia medesima, evidenziando altresì eccessivi rigorismi regionali in punto di ammissibilità, sia per la rilevata inadeguatezza dell'organo cui è stato affidato l'esame della ammissibilità, sia perché i referendum sono stati talvolta usati non come "elemento di collegamento organico tra la comunità regionale e i suoi organi elettivi" (art. 62 dello Statuto lombardo), ma come strumento di sfiducia o di aperta censura nei confronti dei medesimi.

8.- Resta da dire dei referendum consultivi che non trovano riscontro, come è noto, a livello nazionale.

Tralasciando quelli collegati con le modifiche delle denominazioni e dei confini comunali, prescritti dall'art. 133 della Costituzione, sono solo nove le regioni che li prevedono nei loro statuti: Lombardia, Veneto, Liguria, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria e Sardegna (la Toscana ha approvato una modifica statutaria in tal senso, che deve però ancora essere approvata dal Parlamento). Tali previsioni però, per quanto mi risulta, non hanno ancora trovato applicazione.

Solo in Campania e Sardegna la regione è tenuta a dare corso a richieste referendarie presentate da diecimila elettori. Negli altri casi, invece, è il Consiglio regionale che può decidere di sentire il corpo elettorale su determinati problemi.

In Lombardia lo statuto prevedeva la possibilità di referendum consultivi limitatamente alle popolazioni interessate a determinati provvedimenti (art. 65), ma tale disposizione è stata sostituita con altra che prevede, accanto a referendum consultivi su provvedimenti interessanti popolazioni determinate, anche referendum su questioni di interesse regionale interessanti l'intero corpo elettorale.

In Sardegna, la legge n. 48 del 1986 prevede due tipi diversi di referendum consultivi: uno come parere, prima della loro approvazione, su progetti di legge, regolamenti o atti amministrativi del Consiglio o della Giunta. L'altro, come ricorso al corpo elettorale su questioni di particolare interesse sia regionale che locale.

In Piemonte e in Molise si prevedono anche consultazioni di giovani che abbiano compiuto sedici anni (mai avvenute); in Abruzzo, il referendum consultivo può essere chiesto solo da consigli provinciali o comunali della regione, secondo le modalità stabilite da una legge regionale (art. 73).

Dove lo statuto regionale non prevede i referendum consultivi si è cercato di aggirare l'ostacolo presentando proposte di legge di iniziativa popolare istitutive di referendum su singoli problemi, che sono state dichiarate inammissibili perché il referendum consultivo incide sulla forma di governo regionale e la sede dove questa deve essere definita è appunto lo Statuto. Tale fenomeno ha interessato quattro regioni (Veneto, Toscana, Puglia e Molise). Nel Veneto è stata

ritenuta in contrasto con lo statuto una proposta di legge che prevedeva un referendum consultivo obbligatorio dei Comuni interessati alla indicazione delle aree e alla localizzazione definitiva di centrali elettronucleari. Lo statuto, si è detto, prevede che il Consiglio regionale possa deliberare un referendum consultivo: non potrebbe quindi una legge regionale prevedere, come nel caso, casi di referendum obbligatorio.

In Toscana, invece, la mancata previsione statutaria di qualsiasi forma di referendum consultivo (diverso da quello territoriale) ha determinato la dichiarazione di inammissibilità di cinque proposte di legge di iniziativa popolare sui seguenti temi: costruzione dell'invaso artificiale di Bilancino; centrali nucleari; centrale termoelettrica di Tor di Sale a Piombino; funzionamento a Massa di un'azienda chimica; centrali elettriche, depositi di scorie radioattive e opere a rilevante impatto ambientale.

L'iniziativa popolare bloccata in Puglia riguardava, ancora, la localizzazione di centrali nucleari e in Molise, nonostante la possibilità di referendum consultivo della popolazione dell'intero territorio della regione o di parte di esso per questioni di particolare interesse, è stato presentato un progetto di legge (per eludere la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 45 dello statuto ?) per indire un referendum consultivo sull'insediamento di una terza industria chimica nell'ambito del nucleo di industrializzazione di Termoli.

E' in corso di svolgimento, infine, una richiesta di

referendum consultivo in Sardegna su cui merita soffermarsi brevemente. I quesiti sono i seguenti:

1. Siete contrari alla presenza in Sardegna di basi militari straniere istituite a seguito di atti internazionali non sottoposti al prescritto controllo del Parlamento e diretti ad offrire punti di approdo e di riferimento anche a navi e sommergibili a propulsione nucleare o con armamento nucleare ?

2. Volete voi che il Consiglio regionale della Sardegna dichiari il territorio dell'Isola, e i mari adiacenti, interdetti a insediamenti nucleari, al transito di veicoli a propulsione o con a bordo armi atomiche ?

3. Volete voi che il Consiglio regionale della Sardegna presenti alle Camere, ai sensi dell'art. 121, 2° comma, della Costituzione e 51 dello Statuto Sardo, una proposta di legge per vietare, esperando le necessarie iniziative internazionali, il transito e l'approdo nelle acque territoriali italiane di naviglio a propulsione nucleare o con a bordo armi atomiche ?

4. Volete voi che il Consiglio regionale della Sardegna presenti alle Camere, ai sensi dell'art. 121, 2° comma della Costituzione e 51 dello Statuto Sardo, una proposta di legge di revisione dell'art. 80 della Costituzione per consentire l'accertamento della volontà popolare, tramite referendum consultivo, sui trattati internazionali di natura politica la cui ratifica è sottoposta alla autorizzazione del Parlamento ?

Con i primi due quesiti si vuol dunque sapere se i sardi sono o meno contrari alla presenza in Sardegna di basi

militari straniere e se vogliono la dichiarazione del territorio dell'isola come interdetto a certi insediamenti o al transito di certi veicoli.

Gli altri due quesiti invece allargano l'orizzonte fuori della Sardegna riguardando tutte le acque territoriali italiane ed i trattati internazionali di natura politica deliberati dal Parlamento nazionale.

I primi due quesiti, inoltre, riguardano temi che il Consiglio regionale potrebbe fare oggetto solo di mozione (ordine del giorno) o voto al Parlamento: gli altri due quesiti mirano invece, espressamente, alla presentazione di proposte di legge (ordinaria o costituzionale) alle Camere.

Non vedo problemi di legittimità per il fatto che i quesiti referendari oltrepassino le competenze regionali posto che, come è stato chiarito in una recentissima sentenza della Corte (n. 829 del 1988) " gli interessi regionali non sono soltanto quelli puntualmente rilevabili dalle competenze che (la Costituzione o) lo Statuto attribuisce alla Regione", cosicché "aldilà delle finalità in relazione alle quali le regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e fini rispetto ai quali le regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate".

Non è così, però, per il Comune di Firenze, perché il

referendum cittadino può essere richiesto su argomenti inerenti a problemi della città "di competenza del Consiglio comunale" (art. 3 del regolamento). Le parole usate dalla legge sarda (questioni di particolare interesse regionale), dallo statuto lombardo (questioni di interesse regionale) o dalla legge campana (questioni di interesse generale) sono invece in linea con le sopra riportate conclusioni della Corte.

9.- Provando a tirare qualche conclusione, mi preme chiarire subito che i referendum consultivi su oggetti estranei alle competenze regionali, seppur legittimi sono, a mio avviso, nel contesto attuale, di assai dubbia utilità, perché qualsiasi referendum deve essere strumento di educazione politica dei cittadini e scuola di partecipazione: ma la partecipazione di cittadini disinformati non è poi gran cosa.

Per decidere sui primi due quesiti, che mettono in discussione ~~la~~ la localizzazione in Sardegna di certi strumenti di difesa nazionale, occorre evidentemente conoscere quali sono le esigenze di difesa della nazione per poter poi valutare se tali esigenze sono compatibili con l'esclusione della Sardegna. E' lo stesso problema delle discariche: ci devono essere, ma nessuno le vuole vicino a casa.

Senza adeguata informazione mi sembra cioè che il referendum consultivo renda più difficile la governabilità dando forza ad interessi particolari contro l'interesse generale.

Cittadini disinformati sono inoltre facile preda della

manipolazione dell'informazione e, come già rilevato (Dahl, Democrazia e tecnocrazia?, Milano, 1987, sia in un caso di manipolazione che di imposizione violenta non c'è possibilità di riflessione e di libera scelta. Eppure la legislazione regionale ignora completamente il problema.

A me risulta che solo l'art. 31 della legge n. 34 del 1983 della Lombardia faccia riferimento a questa tematica laddove impone all'Ufficio di Presidenza di assumere opportune iniziative per l'obiettivo informazione dei cittadini. In tutte le altre regioni il problema è ignorato: ci si limita a fissare i tempi e gli spazi della campagna elettorale ed altri argomenti simili, come se non fosse un problema che qualcuno disponga di giornali, televisioni e mezzi finanziari, e altri invece possano utilizzare soltanto l'art. 21 della Costituzione.

L'informazione di tutti i cittadini, peraltro, non può non rimanere un obiettivo tendenziale, una meta irraggiungibile in termini assoluti, oggi più lontana di ieri per via della maggiore complessità odierna di molte delle decisioni pubbliche. Di qui la necessità della trasparenza e visibilità dei processi pubblici di formazione delle decisioni.

Al cittadino che solo approssimativamente sa quali siano, per esempio, le necessità della difesa nazionale o della produzione di energia elettrica, occorre far sapere come sono state determinate tali esigenze; chi le ha decise; sulla base di quali dati e con quali supporti tecnici. Solo se l'amministrazione pubblica diventa casa di vetro, anche

dall'esterno ci si può render conto di quali sono gli interessi che muovono i pubblici poteri: se cioè ci si propone, al di là delle parole, di favorire gli interessi dei più forti o invece si persegue l'interesse generale.

MASSIMO CARLI