

# **PARTECIPAZIONE POPOLARE**

*A cura di:*

*Federica Paolozzi*

## **PARTECIPAZIONE POPOLARE**

### **PREMESSA GENERALE**

L'art. 123, comma 1, della Costituzione prevede che gli Statuti regionali debbano regolare l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. Si tratta dunque di un contenuto minimo che deve necessariamente essere presente in tutti gli Statuti.

Alla disciplina degli strumenti attraverso i quali il corpo elettorale regionale può concorrere alla formazione di atti e provvedimenti regionali o può determinarne la caducazione - cioè l'iniziativa legislativa regionale e i referendum - tutti gli Statuti dedicano un Titolo o comunque una partizione del testo statutario. L'enunciazione dei diritti di informazione e di partecipazione, in quanto posti a garanzia anche dell'effettivo e consapevole esercizio degli strumenti di democrazia diretta, spesso precede e introduce la disciplina degli strumenti di democrazia diretta, a volte è invece contenuta nella prima parte degli Statuti, quella di principio o programmatica.

### **L'INIZIATIVA POPOLARE**

L'art. 123, comma 1, della Costituzione, prevede il "diritto di iniziativa su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione". Con l'espressione "iniziativa popolare" si indica l'attribuzione del potere giuridico di dare inizio al procedimento di formazione delle leggi e degli atti amministrativi regionali a soggetti diversi dagli organi regionali a cui detta iniziativa spetta istituzionalmente (la Giunta e i consiglieri regionali). Negli Statuti esaminati, oltre al corpo elettorale, tra i soggetti promotori compaiono anche i consigli comunali e provinciali (in tutti gli Statuti), i Consigli delle Comunità montane (Abruzzo, Marche), ai Consigli delle Unioni di Comuni (Marche), il Consiglio delle Autonomie locali (Calabria, Campania, Lazio, Marche, Toscana, Umbria), il consiglio dell'Area metropolitana (Liguria, Puglia, Toscana), il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (Campania, Marche). Il numero degli elettori richiesto per la presentazione della proposta varia da regione a regione anche in ragione della diversa consistenza demografica; si passa infatti dai 3000 richiesti dall'Umbria, ai 5.000 dell'Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Toscana, agli 8.000 del Piemonte, ai 10.000 della Campania e del Lazio, ai 15.000 della Puglia.

Con riguardo all'oggetto, soltanto il Piemonte ha previsto l'iniziativa popolare su atti diversi da leggi, ovvero su provvedimenti amministrativi di interesse generale, mentre, tutti gli altri Statuti hanno disciplinato l'iniziativa popolare su leggi. Le modalità di presentazione (progetto di legge redatto in articoli e accompagnato da una relazione illustrativa) sono identiche in tutti gli

Statuti, mentre la disciplina successiva (es. raccolta e autenticazione delle firme) è spesso demandata a leggi regionali.

In alcuni Statuti sono invece esplicitate le esclusioni (per la revisione dello Statuto, per le leggi tributarie e di bilancio nello Statuto dell'Emilia-Romagna; ordinamento degli organici e degli uffici regionali, bilancio, tributi, finanze, vincoli paesaggistici ed ambientali, accordi ed intese internazionali della Regione e attuazione delle normative comunitarie nello Statuto della Liguria; revisione dello Statuto, leggi in materia tributaria e di bilancio e nei sei mesi antecedenti la scadenza del Consiglio regionale per gli Statuti della Campania e della Puglia; lo Statuto della Toscana riserva l'iniziativa dei bilanci regionali e dei rendiconti alla Giunta) ed è stato individuato l'organo deputato alla verifica della sussistenza del quorum richiesto o a giudicare sull'ammissibilità dell'iniziativa (la Consulta di garanzia statutaria nello Statuto dell'Emilia-Romagna; la Consulta statutaria nello Statuto della Liguria; Ufficio di presidenza del Consiglio ai sensi dello Statuto delle Marche; Consiglio statutario nello Statuto della Puglia).

In tutti gli Statuti i progetti di legge ad iniziativa popolare godono di un trattamento preferenziale: in alcuni casi è prescritta la non decadenza degli stessi al termine della legislatura in cui sono stati presentati o sono fissati dei termini massimi per il suo esame. I peculiari aspetti procedurali relativi alla presentazione e all'approvazione delle proposte di legge popolare sono illustrati nella relazione su "Il procedimento legislativo negli Statuti regionali" a cui si rinvia. Ci si limita solo a segnalare il particolare procedimento delineato nello Statuto della regione Piemonte, che fissa dei termini massimi per l'esame in Commissione e poi per l'esame in Consiglio e prevede una sorta di intervento sostitutivo da parte di ciascun consigliere nel caso di inerzia del Consiglio.

## **L'ISTRUTTORIA PUBBLICA**

La previsione di un'istruttoria pubblica per la formazione di atti normativi e amministrativi della Regione rappresenta un tentativo di dare attuazione, anche sul piano della produzione normativa regionale, al principio di sussidiarietà stabilito dall'ultimo comma dell'art. 118 della Costituzione. Si tratta sostanzialmente di un "aggravamento" del procedimento di formazione delle fonti regionali attraverso la previsione di specifiche modalità procedurali di partecipazione e di consultazione di soggetti presenti nella comunità regionale. E' l'incarnazione di un modello - quello della cd. "democrazia partecipativa", *tertium genus* rispetto al modello di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta - che seppur teorizzato, non è stato ancora di fatto introdotto nel nostro ordinamento, né a livello nazionale né a livello regionale.

Nell'ambito di un sistema in cui la volontà popolare è rappresentata e mediata da organi elettivi, la partecipazione di soggetti nuovi nel procedimento di formazione delle leggi deve essere disciplinata nel rispetto delle competenze di quell'organo regionale, il Consiglio, a cui la Costituzione ha riservato in via esclusiva la funzione legislativa. Come si può comprendere, le esigenze e i limiti di una partecipazione "popolare" al procedimento di formazione delle leggi sono diversi da quelli sottesi alla partecipazione al procedimento di formazione e di adozione dei provvedimenti amministrativi, il cui modello positivo non può pertanto ritenersi utilizzabile.

Dell'aspirazione ad ampliare la partecipazione nei vari momenti decisionali vi è traccia in molti dei nuovi Statuti: gli articoli che fanno riferimento ad un ruolo attivo, quanto meno a livello propositivo o consultivo, della collettività nel processo di formazione delle leggi sono quelli relativi ai diritti di partecipazione. Nello Statuto della Calabria si legge (art. 2 "Principi e finalità") che tra gli obiettivi vi è "la partecipazione popolare e delle autonomie locali alle funzioni legislativa ed amministrativa"; lo Statuto della Toscana (all'art. 72 "Principi") prevede "la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali"; lo Statuto dell'Umbria (art. 20 "Istituti di partecipazione") "al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale, riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo degli organi e delle istituzioni regionali". Si segnala inoltre l'art. 19 dello Statuto dell'Emilia-Romagna che dà attuazione effettiva al diritto di partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo attraverso la previsione della tenuta di un albo generale delle associazioni che richiedano di partecipare a detto procedimento, articolato per singole commissioni consiliari, e la definizione di un protocollo di consultazione delle stesse.

Lo Statuto della regione Emilia-Romagna sembra inoltre essere l'unico ad aver introdotto una vera e propria forma di "democrazia partecipativa".

Nell'articolo 17 è prevista l'istruttoria in forma di pubblico contraddittorio a cui possono partecipare associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Detta istruttoria ha le caratteristiche di un vero procedimento, attivabile anche a richiesta di non meno di 5.000 persone, con individuazione di un responsabile, di termini per la conclusione e con l'adozione di un provvedimento finale.

Si deve altresì segnalare che sia l'art. 17 che l'art. 19 sono state impugnati dal Governo. In particolare la disposizione di cui all'art. 17 è stata dal Governo ritenuta contrastante l'art. 97 della Costituzione, in quanto non

coerente con i principi di efficienza, buon andamento ed imparzialità (i gruppi più forti ed organizzati potrebbero esercitare pressioni; inoltre il mancato rispetto dei termini procedurali non potrebbe comportare la decadenza dell'organo regionale dal potere di provvedere normativamente; infine l'attività legislativa, per definizione libera nei fini, non deve essere motivata). Per quanto riguarda la disposizione di cui all'art. 19 questa appare suscettibile di compromettere l'autonomia del Consiglio, cui è demandato dall'art. 121 Cost. l'esercizio della potestà legislativa, e anzi il ruolo attribuito alle associazioni sembra postulare "un'inidoneità del Consiglio a rappresentare con effettività gli interessi della comunità nazionale". Per il Governo, questa disposizione "altera il sistema realizzando uno specifico condizionamento nel modo di operare del Consiglio, principale istituto di democrazia rappresentativa, ad opera di gruppi di pressione organizzati, della cui struttura democratica non v'è garanzia".

Su entrambi gli articoli si è recentemente pronunciata la Corte Costituzionale che nella sentenza n. 379 del 2004 ha ritenuto non fondate le censure di illegittimità sollevate. Per quanto riguarda l'art. 17, la Corte ha affermato che l'istituto dell'istruttoria pubblica "rappresenta l'inserimento anche a livello statutario di istituti già sperimentati e funzionanti anche in alcune delle maggiori democrazie contemporanee" e che "questi istituti non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche". In relazione all'art. 19 la Corte ha osservato che "la normativa prevede semplicemente alcune procedure per cercare di garantire (in termini più sostanziali che nel passato) ad organismi associativi rappresentativi di significative frazioni del corpo sociale la possibilità di essere consultati da parte degli organi consiliari".

## **PETIZIONI E INTERROGAZIONI**

Le petizioni sono modalità con le quali i cittadini o altri soggetti presenti sul territorio regionale si rivolgono agli organi regionali (solitamente il Consiglio) per sollecitare l'adozione di provvedimenti, ottenere informazioni, sottoporre questioni di interesse regionale. Tale istituto, a cui gli Statuti dedicano spesso delle norme il cui contenuto non va oltre la mera enunciazione di un principio, non produce effetti giuridici in capo agli organi interpellati. L'unico Statuto che si discosta è quello della Liguria che circoscrive l'oggetto delle petizioni e istanze - che devono attenersi a funzioni proprie o delegate della Regione - e distingue tra quelle istanze e petizioni che, a seconda delle rispettive competenze, vanno presentate al Presidente

della Giunta regionale da quelle che vanno presentate al Presidente del Consiglio regionale.

Merita inoltre una segnalazione la previsione contenuta nello Statuto della Campania che all'art.15, comma 3, così dispone: "Gli organi regionali hanno l'obbligo di prendere in esame le petizioni e di fornire risposta scritta ai richiedenti".

## **I REFERENDUM**

### **PREMESSA**

La Costituzione prevede espressamente quattro tipologie di referendum che vedono coinvolte le popolazioni regionali: il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione (art. 123, comma primo), il referendum per l'istituzione di nuovi Comuni e la modifica delle loro circoscrizioni o denominazioni (art. 133, comma secondo), i referendum (cd. territoriali), per la fusione di Regioni esistenti o della creazione di nuove Regioni (art. 132, comma primo) e per il trasferimento di Province e Comuni da una Regione ad un'altra (art. 132, comma secondo), il referendum confermativo statutario (art. 123, comma terzo). Queste previsioni costituzionali sono da considerarsi non tanto come attributive di competenza ma come impositive di un obbligo da parte delle Regioni di regolare la materia. Mentre sulla natura consultiva e confermativa dei referendum previsti rispettivamente dagli articoli 132 e 133, comma secondo, e dall'art. 123, comma terzo, è lo stesso testo costituzionale a dare delle indicazioni, nulla è invece prescritto in ordine al referendum su leggi e provvedimenti previsto dall'art. 123, comma primo, che potrebbe, almeno in linea teorica, lasciare alle Regioni lo spazio per introdurre e disciplinare diverse tipologie referendarie.

Tra le ipotesi astrattamente ammissibili - secondo una tradizionale classificazione dei referendum che tiene conto degli effetti degli stessi - vi sono, oltre ai referendum abrogativi e consultivi (i primi tradizionalmente disciplinati in tutte le carte statutarie, quelli consultivi pacificamente ammessi e anch'essi previsti variamente in tutti gli Statuti), i referendum costitutivi (in cui gli elettori partecipano direttamente alla formazione degli atti regionali sostituendosi agli organi normalmente competenti), quelli propositivi, quelli approvativi (in cui gli elettori approvano leggi o atti già deliberati ma non ancora promulgati), quelli sospensivi (in cui gli elettori possono sospendere gli atti già approvati o anche promulgati ma non ancora entrati in vigore), quelli confermativi.

Nello scegliere quale delle ipotesi referendarie disciplinare nei rispettivi ordinamenti regionali, le carte statutarie, da un lato, hanno mutuato tipologie,

come quella abrogativa, già previste dalla Costituzione, e dall'altra, ispirandosi ad un principio di cautela, hanno disciplinato quelle ipotesi - è il caso del referendum consultivo - che non interferiscono nel procedimento di formazione degli atti regionali di competenza dei Consigli regionali. Infatti, il modello della democrazia rappresentativa accolto dalla nostra Costituzione non attribuisce al corpo elettorale il ruolo di esprimere direttamente la volontà politica bensì quello di designare coloro (gli organi rappresentativi) che ordinariamente e istituzionalmente sono chiamati a farlo. Per tali ragioni sia i vecchi Statuti sia quelli recentemente approvati, oggetto della presente disamina, si sono attenuti alla "regola non scritta" di non prevedere tipologie di referendum diverse da quelle abrogative e consultive. L'unica eccezione - come si vedrà - è rappresentata dallo Statuto del Lazio che oltre ai referendum di tipo abrogativo e consultivo ha disciplinato il referendum di tipo propositivo.

In nessuno Statuto - tranne che in quello della regione Emilia-Romagna - si fa invece riferimento alle due tipologie di referendum di cui all'art. 132 Cost. La ragione è sicuramente da rinvenirsi nel fatto che si tratta di referendum di interesse nazionale, il cui procedimento, che si conclude con una legge statale, costituzionale o ordinaria, è interamente disciplinato dalla legge n. 352 del 1970.

#### **REFERENDUM ABROGATIVO**

Com'è noto, rispetto al referendum previsto dall'art. 75 Cost. ammesso solo rispetto alle leggi o agli atti aventi valore di legge, quello a livello regionale è ammesso sia nei confronti delle leggi che dei provvedimenti amministrativi della Regione.

A conferma che il referendum previsto dall'art. 123, comma primo, Cost. non deve essere necessariamente ed esclusivamente di natura abrogativa, l'esame degli oggetti del referendum abrogativo previsti nei diversi Statuti evidenzia che non tutti hanno previsto la possibilità di abrogare provvedimenti regionali, mentre ben cinque Statuti (quelli delle regioni Calabria, Campania, Puglia, Toscana, Umbria) hanno circoscritto tale possibilità ai soli atti normativi, ovverosia leggi e regolamenti regionali.

Tutti gli Statuti escludono la modalità referendaria per abrogare lo Statuto o parte di esso e le leggi di bilancio e tributarie. La generalità di essi lo esclude per le leggi di adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o europei e per le leggi di ratifica di intese con le altre regioni o di accordi con altri Stati, nonché per i regolamenti interni degli organi regionali. Dagli Statuti delle regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna è escluso per le leggi elettorali. Si segnalano le regioni Calabria e Umbria che lo escludono per le leggi di

governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la regione Campania che lo esclude oltre che per le leggi di governo del territorio anche per le leggi relative allo status dei consiglieri regionali.

Con riguardo alla verifica dell'ammissibilità e della regolarità dei referendum, tutti gli Statuti - tranne quello della Campania che attribuisce al Consiglio il potere di deliberare sulle richieste di referendum - la demandano ad un organo di garanzia statutaria variamente denominato (Comitato o consulta o collegio di garanzia) che tra gli altri ha il compito appunto di esprimere pareri, valutazioni o giudizi sull'ammissibilità e la regolarità dei referendum e in alcuni casi (Puglia) anche sulla sussistenza del quorum. Lo Statuto della Liguria prevede che la Consulta accerti anche la chiarezza e l'univocità del quesito referendario.

Se si escludono alcuni accenni ad aspetti procedurali (ad esempio, l'indizione del referendum da parte del Presidente della Giunta, come specificato negli Statuti delle regioni Abruzzo e Lazio), la disciplina delle modalità e delle procedure e di tutti gli aspetti connessi all'accertamento dell'ammissibilità e alla formulazione dei quesiti è rimessa alla legge regionale.

Le condizioni di validità del referendum sono identiche in tutti gli Statuti e in essi esplicitate. Si segnala una diversa previsione contenuta nello Statuto della Toscana (che per la validità della votazione non richiede la maggioranza degli elettori della regione, ma la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali), impugnata da parte del Governo per lesione del principio di ragionevolezza e in contrasto con l'art. 75 della Costituzione. Con la recentissima sentenza n. 372 del 2004 la Corte Costituzionale ha ritenuto la questione non fondata stabilendo che "non si può considerare principio vincolante per lo Statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione" e che anzi "non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio elettorale"; inoltre la Corte ha precisato che "la materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello Statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali".

Con riguardo agli effetti del referendum, lo Statuto della Regione Emilia-Romagna estende l'abrogazione delle leggi anche alle norme

regolamentari ad esse collegate. In altri Statuti vengono fissati i termini di cessazione di efficacia della norma abrogata.

In tutti gli Statuti tranne quello del Lazio, si prevedono dei termini temporali per la presentazione della richiesta di referendum (Abruzzo, Calabria, Liguria, Puglia, Umbria) o dei termini minimi dal precedente referendum ad esito negativo per ripresentare la medesima proposta referendaria (Abruzzo, Calabria, Liguria, Puglia, Umbria) o il numero massimo delle consultazioni referendarie per anno (Umbria) o per tornata elettorale (Liguria). Nello Statuto della Campania è contenuta un'ulteriore limitazione all'ammissibilità del referendum abrogativo, il quale non è appunto ammissibile se l'esito positivo dovesse determinare una riduzione del principio di pari opportunità.

Si segnala infine lo Statuto della regione Emilia-Romagna prevede che "dopo la presentazione della richiesta di referendum, sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. Qualora intervengano tali provvedimenti di modifica, la Consulta di garanzia statutaria verifica se l'intervento medesimo risponda appieno al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del referendum, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformula i quesiti referendari". Tale previsione tende ad evitare ogni effetto preclusivo della richiesta di referendum nei confronti del legislatore regionale, mirando al contrario a "prevenire" il referendum (e i suoi costi), ma solo nel caso in cui la modifica legislativa accolga o sia coerente con la richiesta referendaria. Qualora, a giudizio della Consulta, non sia così, si procederà al referendum, eventualmente su un quesito riformulato.

Da questo sintetico confronto tra i referendum abrogativi nelle varie Regioni emerge come la relativa disciplina non si discosta da quella dettata per il referendum abrogativo di cui all'art. 75 della Costituzione e alla legge n. 352 del 1970.

#### **REFERENDUM CONSULTIVO OBBLIGATORIO (EX ART. 133, COMMA SECONDO, COST.)**

E' previsto in Costituzione. Negli Statuti è indicato come referendum consultivo o consultazione popolare. Per distinguerlo da altre possibili forme di referendum consultivo regionale, la dottrina lo ha ribattezzato "referendum locale". Si tratta di una consultazione obbligatoria e preventiva rispetto alla legge regionale istitutiva o modificativa dei Comuni, non vincolante da un punto di vista giuridico, ma soltanto da un punto di vista politico. E' disciplinato da leggi regionali alle quali la maggior parte degli Statuti rinvia.

## **REFERENDUM CONSULTIVO FACOLTATIVO**

E' una forma di consultazione, presente in tutti gli Statuti, di tipo non solo facoltativo ma anche discrezionale, nel senso che la decisione relativa al suo utilizzo è rimessa agli organi politici. Negli Statuti le previsioni sono molto diversificate. Differenti sono gli oggetti, le modalità di indizione e gli effetti stessi della consultazione.

La popolazione è chiamata ad esprimere valutazioni, orientamenti, opinioni su materie e questioni di interesse regionale (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria) o su tutte le iniziative e i provvedimenti di competenza della Regione (Campania) oppure su provvedimenti e su proposte di legge o su leggi (Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Puglia e Toscana). L'iniziativa è prevalentemente pubblica: occorre una delibera del Consiglio regionale per lo Statuto della Liguria, delle Marche, del Piemonte e della Toscana; l'iniziativa è mista (cioè proposta/decreto del Presidente della Giunta regionale e delibera del Consiglio) negli Statuti del Lazio e dell'Umbria. Lo Statuto della Toscana prevede due tipologie di referendum consultivo, uno di iniziativa popolare su proposte di particolare interesse per la popolazione, l'altro attivabile dal Consiglio regionale su una proposta di legge.

Gli effetti non sono mai di natura giuridica. Nello Statuto del Piemonte se l'esito del referendum - relativo ad iniziative legislative o determinati provvedimenti amministrativi - è favorevole, il Presidente della Giunta regionale è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sul medesimo oggetto del quesito sottoposto a referendum; qualora l'esito del referendum sia negativo detta proposta è facoltativa.

## **ALTRI REFERENDUM**

Il Lazio è l'unica regione ad aver introdotto nel proprio Statuto una tipologia referendaria diversa da quelle di tipo abrogativo e consultivo. Si tratta del referendum propositivo, la cui ammissibilità nel nostro ordinamento deve ritenersi pacifica purché compatibile con l'assetto istituzionale delle competenze che la Carta costituzionale attribuisce agli organi di governo regionali. In altre parole, potrebbero profilarsi dei problemi di legittimità costituzionale per quei procedimenti di legislazione popolare che escludessero del tutto l'intervento degli organi rappresentativi.

L'ipotesi contemplata nello Statuto della regione Lazio non sembra correre questi rischi (per inciso, si nota anche che né l'art. 62 né altre disposizioni dello Statuto sono state impugnate dal Governo). La proposta di legge regionale da sottoporre a referendum consultivo popolare è presentata al Presidente del Consiglio regionale e, qualora il Consiglio non deliberi entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il

Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il referendum propositivo popolare sulla proposta stessa. Qualora l'esito del referendum sia positivo sorge l'obbligo per il Consiglio regionale di esaminare la proposta di legge sottoposta al referendum stesso. Tale soluzione, che riconduce l'ipotesi introdotta dallo Statuto della regione Lazio ad un referendum di tipo sostanzialmente consultivo - simile al referendum consultivo di cui all'art. 83 dello Statuto del Piemonte -, consente di valorizzare lo stretto legame tra la volontà popolare e l'attività deliberativa dell'organo consiliare, senza che ciò implichi una menomazione o limitazione della sua autonomia decisionale. Il Consiglio regionale, infatti, in caso di esito positivo del referendum esamina il testo e può ovviamente modificarlo.

### **REFERENDUM CONFERMATIVO STATUTARIO**

Il referendum confermativo statutario (art. 123, comma terzo, Cost.) è stato introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 che prevede la sottoposizione dello Statuto "a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale". Si tratta di un'ipotesi di referendum confermativo analoga a quella prevista dall'art. 138 della Cost. per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

Tutti gli Statuti esaminati contemplano tale istituto, limitandosi o a citare l'art. 123, comma terzo, della Costituzione o riproponendone il contenuto. Tutti gli Statuti, tranne quello dell'Abruzzo, rinviano per la disciplina alla legge regionale. Tutte le Regioni, tranne la Campania e la Puglia, hanno già adottato tale legge: I.r. Abruzzo n. 5 del 23/01/2004, I.r. Calabria n. 35 del 10/12/2001, I.r. Emilia-Romagna n. 29 del 27/10/2000, I.r. Lazio n. 8 del 3/08/2004, I.r. Liguria n. 31 del 24/12/2004, I.r. Marche n. 28 del 23/12/2002, I.r. Piemonte n. 22 del 13/10/2004, I.r. Toscana n. 6 del 17/01/2003, I.r. Umbria n. 16 del 28/07/2004.

Dal punto di vista sistematico le regioni Abruzzo, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte e Umbria, privilegiando l'oggetto della norma, hanno collocato l'istituto tra le disposizioni relativo allo Statuto; le regioni Emilia-Romagna, Puglia e Toscana, privilegiando l'aspetto procedurale, lo hanno invece previsto tra le norme sui referendum. La regione Campania lo ha previsto tra le disposizioni transitorie e finali ed ha inoltre stabilito che le modalità del suo svolgimento sono disciplinate dal Consiglio regionale su proposta della Giunta.

La regione Emilia-Romagna inoltre, integrando - come da più parti ritenuto opportuno ed auspicato - la scarsa previsione costituzionale, individua

l'oggetto del referendum nell'intero testo statutario approvato dall'Assemblea legislativa regionale e prevede che i quesiti siano formulati dalla Consulta di garanzia statutaria.

La regione Puglia, infine, ribadisce i compiti di verifica della sussistenza del quorum previsto per la richiesta di referendum statutario, che l'art. 47 dello Statuto attribuisce al Consiglio statutario regionale.