

I MODELLI DI GOVERNANCE REGIONALE: I REFERENDUM

MARTA PICCHI

I) Referendum abrogativo: non tutti gli Statuti hanno previsto la possibilità di abrogare provvedimenti regionali: Calabria, Puglia, Toscana, Umbria (e Campania) hanno circoscritto tale possibilità ai soli atti normativi (leggi e regolamenti regionali).

Tutte le Regioni hanno escluso l'istituto referendario per abrogare lo Statuto, le leggi di bilancio e quelle tributarie; la maggior parte 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. Abruzzo ed Emilia-Romagna lo escludono anche per le leggi elettorali; Calabria ed Umbria lo escludono per le leggi di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali (la Campania lo esclude oltre che per le leggi di governo del territorio anche per le leggi relative allo *status* dei consiglieri regionali).

Tutti gli Statuti (eccetto Marche) attribuiscono la verifica dell'ammissibilità e regolarità dei *referendum* ad un organo di garanzia che ha tra i suoi compiti quello di esprimere pareri, valutazioni o giudizi sull'ammissibilità e la regolarità dei *referendum* e nel caso della Puglia anche di verificare la sussistenza del *quorum*. La Liguria prevede che la Consulta accerti anche la chiarezza e l'univocità del quesito referendario.

Procedura e modalità di svolgimento del *referendum* sono rinviate al legislatore.

Relativamente alle condizioni di validità, sostanzialmente identiche in tutti gli Statuti, occorre richiamare la previsione contenuta nello Statuto della Toscana che prevede come *quorum* strutturale la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (legittimo per la sent. 372/2004).

Quanto agli effetti, l'Emilia-Romagna estende l'abrogazione delle leggi anche alle norme regolamentari ad esse collegate. In altri casi vengono fissati i termini di cessazione di efficacia della norma abrogata.

Tutti gli Statuti (eccetto il Lazio) prevedono dei termini temporali per la presentazione della richiesta di *referendum* o dei termini minimi dal precedente *referendum* ad esito negativo per ripresentare il medesimo quesito o il numero massimo delle consultazioni referendarie per anno o per tornata elettorale.

L'Emilia-Romagna prevede uno strumento per prevenire questo istituto, nel caso in cui vi sia una modifica legislativa che accolga o sia coerente con la richiesta referendaria; in caso contrario la Consulta di garanzia statutaria si esprimerà a favore del *referendum*, eventualmente su un quesito riformulato: infatti, dopo la richiesta di *referendum* sono ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. La Consulta dovrà verificare se l'intervento risponde pienamente al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del *referendum*, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformulerà i quesiti referendari.

II) Referendum territoriali: la maggior parte degli Statuti rinvia la disciplina a leggi regionali.

III) Referendum consultivo: è previsto in tutti gli Statuti come consultazione facoltativa, ma anche discrezionale poiché è rimessa alla decisione degli organi politici. In alcuni casi è previsto anche di iniziativa popolare (Statuto Toscana).

Gli oggetti e le modalità di indizione e gli effetti sono abbastanza diversificati nei differenti Statuti.

Gli effetti non hanno mai valenza giuridica. Il Piemonte ha previsto che, in caso di

esito favorevole, il Presidente della Giunta è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sul medesimo oggetto del quesito sottoposto a *referendum*; in caso di esito negativo, invece, detta proposta è facoltativa.

IV) Altri *referendum*: il Lazio ha previsto il *referendum* propositivo prevedendo, però, in caso di mancata deliberazione del Consiglio entro un anno dalla presentazione della proposta di legge di iniziativa popolare, la sottoposizione della proposta di legge a *referendum* e, in caso di esito positivo di quest'ultimo, l'obbligo per il Consiglio regionale di esaminare la proposta di legge.

V) *Referendum* confermativo statutario: tutti gli Statuti lo richiamano rinviando al legislatore.

Emilia-Romagna ha precisato che l'oggetto del *referendum* è l'intero testo statutario (sent. n. 445/2005).

VI) L'analisi comparata ha per oggetto sia esperienze di istituzionalizzazione forte (Stati Uniti, Svizzera), sia esperienze di istituzionalizzazione debole (Paesi Europa Occidentale, Australia, Nuova Zelanda) e le Regioni a Statuto speciale che hanno variamente disciplinato il *referendum* propositivo.

VII) Alcune proposte *de iure condendo*.

L'istituto referendario è un istituto di democrazia diretta importante, da elaborare nel senso di evitarne l'abuso, rendendolo però funzionale ad evitare un eccessivo irrigidimento verso le richieste provenienti da basso e, quindi, a ripristinare l'effettiva volontà popolare.

La disciplina dei *referendum* è uno dei contenuti necessari dello Statuto: è in questa sede che vanno disciplinati gli aspetti essenziali di tale istituto che, peraltro, incide in maniera rilevante sulla forma di governo regionale.

L'inammissibilità del *referendum* abrogativo deve essere accertata da parte dell'organo di garanzia statutaria o da parte di una commissione *ad hoc* (la scelta della Corte d'Appello ha incontrato problemi di legittimità nel 1997, sebbene secondo una parte della dottrina siano, comunque, superabili).

È opportuno anticipare l'accertamento della ammissibilità rispetto alla raccolta di tutte le firme, prevedendo la possibilità di un contraddittorio con i proponenti nel procedimento di accertamento dell'ammissibilità.

Individuazione materie escluse: tutte quelle dell'art. 75 Cost.? Altre e diverse?

Individuazione atti sottoponibili al *referendum* abrogativo: senz'altro gli atti normativi. Pare opportuno escludere i provvedimenti amministrativi consiliari (diversi dagli eventuali regolamenti) perché riguardano prevalentemente piani e programmi che non si prestano ad essere valutati con l'alternativa secca che caratterizza l'istituto referendario.

Occorre prevedere limitazioni contro *referendum* manipolativi: la Toscana prevede che debba avere ad oggetto parti definite e non singole parole.

È opportuna l'introduzione di strumenti volti a contenere l'abuso dell'istituto per limitare i costi e per evitare la disaffezione da parte della collettività: limitazioni alla riproposizione del quesito referendario in caso di esito negativo; equiparazione del mancato raggiungimento del *quorum* all'ipotesi di esito negativo (vedi Statuto Toscano, contrariamente all'interpretazione data dall'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione nel 1999); limitazione del numero dei quesiti referendari per

consultazione elettorale; innalzamento numero dei richiedenti.

Sono possibili accorgimenti che tengano conto dell'alto astensionismo: *quorum* strutturale meno gravoso della metà degli aventi diritto al voto (Toscana ha previsto la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali).

Il *referendum* consultivo è senz'altro ammissibile quando sia di iniziativa popolare. In caso di iniziativa degli organi regionali occorre distinguere: quelli promossi dal Presidente non sono compatibili con la volontà di recuperare un ruolo istituzionale forte del Consiglio; quelli di iniziativa consiliare sembrano richiedere una maggioranza più ampia di quella che sostiene il Presidente per evitare che il ricorso allo strumento referendario consultivo sia volto a togliere spazio alle minoranze.

Per gli altri tipi di *referendum* l'ammissibilità è da valutare tenendo conto della compatibilità secondo il parametro dell'armonia con la Costituzione e del grado di incidenza sulla forma di governo regionale.

Il *referendum* propositivo (come in Lazio, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta) è nella sostanza un *referendum* consultivo scarsamente incisivo e molto costoso.

Il *referendum* propositivo, di indirizzo (come nella Provincia autonoma di Trento) non limita l'autonomia degli organi politici ed è, quindi, ammissibile.

Il *referendum* propositivo (come nella Provincia autonoma di Bolzano) utilizzato per costringere il Consiglio a pronunciarsi, altrimenti la proposta di legge è sottoposta a *referendum* e, in caso di esito positivo, il Presidente è tenuto a promulgarla, è ammissibile perché non pretermette l'organo istituzionalmente competente.

Il *referendum* arbitrale, per risolvere conflitti di indirizzo e di merito politico insorti tra Presidente della Regione e Consiglio regionale, sarebbe ipotizzabile soprattutto in quei casi in cui la legge sia frutto di maggioranze occasionali. E' uno strumento che può determinare un rafforzamento sensibile dei poteri del Presidente eletto a suffragio universale e diretto e, quindi, forse non opportuno e incompatibile con l'intento di rafforzare il ruolo del Consiglio regionale.

In tema di *referendum* confermativo statutario sarebbe opportuno che il legislatore esplicitasse la possibilità di procedere alla promulgazione qualora si sia verificato "un effetto meramente demolitorio di parte della deliberazione statutaria" in seguito all'intervento della Corte costituzionale, secondo quanto affermato da quest'ultima nella sent. n. 445/2005.