

ORGANI DI GARANZIA STATUTARIA E REFERENDUM ABROGATIVO\*

**ELISABETTA CATELANI\*\***

**Sommario**

1. Premessa – 2. L’evoluzione dell’istituto del referendum a livello regionale – 3. L’esperienza del Collegio di garanzia della Toscana in tema di referendum – 4. Contenuto ed effetti delle competenze degli organi di garanzia in materia referendaria – 5. Natura degli organi di garanzia statutaria nel giudizio sul referendum - 6. Conclusioni.

**Suggerimento di citazione**

E. CATELANI, *Organi di garanzia statutaria e referendum abrogativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo è la rielaborazione della relazione svolta in occasione del convegno “Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future”, che si è svolto il 13 aprile 2018 presso il Consiglio regionale della Toscana, Sala Gonfalone, Firenze.

\*\* Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Pisa  
Presidente del Collegio di garanzia statutaria della Regione Toscana.  
Contatto: [elisabetta.catelani@unipi.it](mailto:elisabetta.catelani@unipi.it)

### 1. Premessa

È ormai constatazione ricorrente che gli organi di garanzia svolgano un ruolo marginale nel contesto regionale.

Occorre quindi domandarsi se la competenza che viene loro affidata in tema di *referendum* abbia loro consentito fino ad ora di svolgere in questo settore una presenza più significativa, rispetto alle altre funzioni ed in particolare se l'ampiamiento del rilievo, che gli istituti di democrazia diretta o partecipativa stanno assumendo negli ultimi anni, possa costituire uno strumento per dare vitalità istituzionale anche agli organi di garanzia statutaria.

Partiamo quindi dalle novità più recenti in ordine a tali istituti di democrazia diretta e dalle ragioni che hanno contribuito in maniera significativa alla valorizzazione e ad una accentuazione di essi. Vari sono i presupposti che devono essere considerati in modo unitario: innanzitutto la crisi dei partiti politici<sup>1</sup>, anche determinata, come è stato da molti rilevato<sup>2</sup>, dalla difficoltà per i cittadini di vedere riconosciuta la propria volontà negli indirizzi adottati dai propri rappresentanti, e, contemporaneamente, la nascita di movimenti populistici che individuano, come propria bandiera, l'attivazione di procedimenti per acquisire il sostegno o direttamente la volontà popolare per l'adozione di ogni decisione politica. A ciò sicuramente si accompagna anche la trasformazione degli strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica, cosicché un ruolo sicuramente incisivo del *web*, dei *social* e delle piattaforme di condivisione sta modificando il modo di fare politica all'interno delle istituzioni, ma anche le modalità d'intervento dei cittadini nella "cosa pubblica".

Accanto a questo si può poi riscontrare la capacità dei *referendum* di "deformare" in parte il sistema delle fonti del diritto, così come era stato conosciuto e studiato in passato<sup>3</sup>. La richiesta dell'intervento del corpo elettorale sull'attività legislativa può infatti anche consentire ai partiti ed ai propri rappresentanti di condividere con il corpo elettorale alcune scelte politiche che vengono adottate dai partiti con una certa difficoltà. Gli interventi del corpo elettorale quindi non si limitano ad abrogare una legge, ma possono consentire ai partiti ed ai rispettivi rappresentanti di percepire se l'indirizzo adottato in Parlamento o, nel caso delle Regioni, in Consiglio regionale, coincide o

<sup>1</sup> Gli studi sulla crisi dei partiti politici sono numerosissimi e non possono certo essere richiamati in questa sede, ma può essere utile citare uno dei più recenti lavori sul tema che a sua volta richiama la dottrina costituzionalistica, e non solo, sul tema, C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del Leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2018. Sul tema in generale dei partiti cfr. poi P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Editoriale Scientifica, 2012.

<sup>2</sup> Si veda da ultimo M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2016, 2 ss.

<sup>3</sup> Fra gli studi più completi sul tema cfr. A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova, 1999.

meno con la volontà del popolo, anche al fine di impedire che la rappresentanza politica (sia centrale che locale) perda il suo carattere democratico.

Il referendum viene talvolta visto anche come uno strumento per rafforzare un indirizzo politico della maggioranza, come è emerso con i referendum consultivi del Veneto e della Lombardia del 2017<sup>4</sup> al fine di sostenere l'attività del governo regionale verso il riconoscimento del regionalismo differenziato.

Questa analisi si limiterà tuttavia al ruolo svolto dagli organi di garanzia nel procedimento del referendum abrogativo, ben sapendo che l'ampliamento dell'uso dei referendum consultivi emerso negli ultimi anni potrebbe parimenti incrementare il ruolo di consulenza e di controllo delle Consulte statutarie<sup>5</sup>.

Obiettivo di questo intervento sarà quindi quello di verificare se l'incremento dell'uso del procedimento referendario a livello regionale abbia influito sull'attività degli organi di garanzia statutaria e come questi abbiano operato nell'esercizio del controllo di legittimità e di ammissibilità sul *referendum*. Ed ancora, se questa attività di controllo abbia presentato problemi procedurali e sostanziali d'attuazione nelle diverse esperienze regionali ed, infine, se, in futuro, l'esercizio di tale competenza possa rappresentare uno strumento per valorizzare il ruolo degli organi di garanzia statutaria, sia con riguardo ai rapporti interni fra gli organi regionali, sia fra questi ed i cittadini.

## 2. L'evoluzione dell'istituto del referendum a livello regionale

Prima di analizzare la situazione attuale occorre ricordare, almeno sommariamente, come la marginalità dell'uso del referendum a livello regionale trovi la sua origine già nella disciplina costituzionale della materia *pre-riforma* del titolo V della Costituzione. Norme queste che avevano indotto ad un uso molto moderato di tale istituto, anche perché gli Statuti regionali, legittimati a disciplinarne l'esercizio, prevedevano per lo più il solo referendum abrogativo<sup>6</sup> con limiti d'ammissibilità spesso più stringenti di quelli previsti dall'art. 75 Cost. e d'altra parte la marginalità della legislazione regionale non aveva certo sollecitato particolari richieste referendarie. Si era trattato di

<sup>4</sup> M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

<sup>5</sup> Cfr. sul tema G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015;

<sup>6</sup> Diversa natura deve essere attribuita al referendum consultivo previsto dal secondo comma dell'art. 133 Cost. per l'istituzione di nuovi Comuni o modificative delle loro circoscrizioni e denominazioni che riguarda solo i cittadini delle zone direttamente coinvolte alla variazione territoriale e di quelli interessati "in via mediata e indiretta", come precisato dalla Corte costituzionale sent. n. 334/2004.

un'interpretazione restrittiva dell'art. 123 Cost. che, nel consentire allo Statuto regionale di regolare l'esercizio del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi, avrebbe permesso l'introduzione non solo di referendum abrogativi, ma anche di referendum approvativi, sospensivi, consultivi. Nella redazione degli Statuti del '70 ci si è limitati a prevedere oltre ai referendum abrogativi<sup>7</sup>, consultazioni eventuali del corpo elettorale indette a discrezione dello stesso Consiglio regionale.

Altro aspetto sicuramente limitativo del procedimento referendario *pre-riforma* del 1999 era rappresentato dall'attribuzione della competenza a decidere sull'ammissibilità del quesito all'Ufficio di Presidenza o allo stesso Consiglio regionale, ossia all'organo più direttamente interessato ad evitare lo svolgimento della consultazione popolare, senza prevedere in via legislativa meccanismi che potessero consentire una valutazione imparziale del quesito referendario, salva ovviamente la competenza a presentare ricorso alla giustizia ordinaria contro la delibera consiliare<sup>8</sup>.

D'altra parte, la giurisprudenza della Corte costituzionale non aveva certo agevolato l'uso del referendum a livello regionale, dichiarando ad esempio illegittime le norme regionali che prevedevano referendum consultivi capaci di condizionare le scelte (statali) di politica estera (sent. n. 256 del 1989), circoscrivendo così l'uso del referendum consultivo alle sole questioni di rilevanza strettamente regionale, "con conseguenze piuttosto prevedibili quanto alla residuale capacità dell'istituto di suscitare l'interesse della politica"<sup>9</sup>.

La formulazione del nuovo articolo 123 Cost. sul tema del *referendum* in realtà non presenta particolari novità, se non la previsione del carattere obbligatorio di tale contenuto all'interno degli Statuti (come poi esplicitamente precisato dalla Corte costituzionale nella sent. 372/2004<sup>10</sup>), novità che invece

<sup>7</sup> Introducendo, come si è detto, limiti ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 75 Cost., come quello delle leggi urbanistiche, previsto dagli originari Statuti Lombardia, Umbria, Puglia e Calabria, mentre lo Statuto della Toscana escludeva il *referendum* sul programma regionale di sviluppo economico. Il Parlamento tuttavia, in fase d'approvazione degli Statuti, ha eliminato una serie di limiti ulteriori d'ammissibilità proposti dalle Regioni stesse (cfr. L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Cedam, Padova, 1985, 334), indice questo di una tendenza restrittiva delle Regioni nel valutare il ruolo del *referendum* nell'organizzazione regionale.

<sup>8</sup> Si consideri che allora vi era ancora incertezza sull'individuazione del giudice competente, risolto definitivamente a favore del giudice ordinario per la natura di diritto soggettivo allo svolgimento del referendum dalla decisione della Corte di Cassazione SS. UU. 14803/2009.

<sup>9</sup> Così M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in *Issirfa.cnr.it*, 2006.

<sup>10</sup> Dice infatti la Corte 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".

sono state introdotte dalle singole Regioni nei propri Statuti prestando particolare attenzione alla partecipazione diretta dei cittadini alle scelte politiche, introducendo una pluralità di ipotesi referendarie e una pluralità di procedimenti, a loro volta poi disciplinati con leggi regionali molto diversificate. Da qui l'inserimento negli Statuti, oltre a regole generali sui *referendum* abrogativi, anche la previsione di *referendum* consultivi ed in alcuni casi anche propositivi<sup>11</sup>.

Nonostante l'ampia discrezionalità della disciplina dei *referendum* da parte delle Regioni, in virtù del carattere obbligatorio del contenuto, riconosciuta formalmente anche dalla Corte costituzionale, gli Statuti hanno un limite generale nell'armonia "con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione"<sup>12</sup>, tanto che non sono mancate pronunce nelle quali si sono precisati i confini ed i limiti di tale istituto. Come precisato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 118 del 2015, dopo aver ribadito la possibilità per le Regioni di attivare la partecipazione delle popolazioni del proprio territorio tramite referendum consultivo, anche su "ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale", si precisa anche che tali consultazioni non possono essere "libere nella forma o eccedenti i limiti stabiliti in virtù di previsioni costituzionali". In altre parole, anche se consultivi i referendum regionali "non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale".

Da qui la Corte è giunta a definire il carattere del referendum come "strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale (o alla relativa frazione di esso, nel caso di referendum regionali), il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato". La Corte costituzionale, anche con riguardo a questo tema che è apparentemente nella piena discrezionalità delle regioni, cerca di collegare la formulazione statutaria e l'interpretazione da dare alle stesse norme regionali (statutarie o legislative) ai principi ed ai precetti ricavabili dalla Costituzione, cercando di vincolare o comunque ridurre per quanto è possibile lo spazio decisionale delle regioni.

Ciò non ha escluso che gli Statuti regionali approvati dal 2004 in poi non abbiano formulato ed elaborato una serie di soluzioni innovative sui referendum sia da un punto di vista della funzionalità, sia sulle tipologie<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Cfr. sul caso particolare del referendum approvativo previsto dallo Statuto campano, V, DE SANTIS, *Il referendum approvativo nel nuovo Statuto della Regione Campania*, in *Federalismi.it*, n.10/2009.

<sup>12</sup> Fra le tante pronunce della Corte costituzionale cfr. sent. 64 e 81 del 2015.

<sup>13</sup> Per quanto attiene ai referendum abrogativi, non si può non ricordare l'estensione dell'oggetto del referendum oltre che su leggi e regolamenti regionali anche su atti amministrativi di interesse generale o agli atti di programmazione. Quest'ultima tipologia di referendum è prevista, ad esempio, negli Statuti del Piemonte e dell'Emilia Romagna. In particolare, l'art. 12 comma 2 della legge regio-

### 3. L'esperienza del Collegio di garanzia della Toscana in tema di referendum

L'incremento delle tipologie di referendum e la maggiore sensibilità politica verso la partecipazione diretta dei cittadini alle decisioni d'indirizzo politico, dovrebbe costituire, come si è accennato, uno strumento d'incentivazione del ruolo e di attivazione delle competenze degli organi di garanzia statutaria. D'altra parte, nelle regioni in cui non è previsto un organo di garanzia, o comunque non sia stato nominato, si determina una significativa anomalia procedimentale, in quanto la competenza a valutare l'ammissibilità del referendum è ancora affidata al Consiglio regionale (Campania, Lombardia, Liguria, Marche, Puglia), ossia allo stesso organo che ha approvato la legge sottoposta a referendum<sup>14</sup>, così come era previsto prima della riforma del titolo V, con evidente conflitto d'interessi fra Consiglio regionale e promotori del referendum<sup>15</sup>. Questa attribuzione di competenza al Consiglio è prevalente, anche se alcune regioni hanno ritenuto comunque utile creare un organismo *ad hoc* limitatamente al giudizio d'ammissibilità del referendum<sup>16</sup>.

nale E/R n. 34 del 1999 definisce esattamente cosa si debba intendere con atti amministrativi d'interesse generale: "Sono atti amministrativi di interesse generale, ai fini di cui all'art. 20 dello Statuto, quelli il cui contenuto riguarda interessi generali, o interessi settoriali, o interessi diffusi, riferibili, anche indirettamente, a tutto il territorio regionale".

Ed ancora, sotto il profilo procedimentale, occorre menzionare alcune particolarità introdotte dalle regioni, come, ad esempio, la quantificazione del c.d. *quorum* strutturale che nello Statuto della Toscana non viene equiparato alla disciplina costituzionale del 50% più uno degli aventi diritto al voto come previsto dall'art. 75 Cost., ma in una quota variabile dell'elettorato risultante dai cittadini partecipanti alle ultime elezioni regionali. In questa sede non si fa invece riferimento alle tante novità che sono state introdotte in ordine ai referendum consultivi, propositivi o approvativi.

<sup>14</sup> Ossia si affida la valutazione d'ammissibilità all'Ufficio di presidenza del Consiglio che deve decidere all'unanimità, salvo rinviare all'intero Consiglio qualora non vi sia consenso unanime.

<sup>15</sup> Già prima della riforma del Titolo V era stata messa in evidenza dalla dottrina l'incongruenza ed il conflitto d'interessi derivante dall'attribuzione allo stesso Consiglio regionale della valutazione in ordine all'ammissibilità del referendum, tanto che la creazione degli organi di garanzia statutaria, non necessari secondo la Costituzione *pre* e *post* riforma, erano auspicati anche al fine di evitare che il controllo fosse fatto dallo stesso organo che aveva approvato l'atto da sottoporre a referendum abrogativo. Sul tema cfr. M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971; G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni* 1974, 2 ss.; V. ATRIPALDI, voce *Referendum regionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma 1991; E. SPAGNA MUSSO, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, Cedam, Padova 1993, 1 ss.

<sup>16</sup> La regione speciale della Valle d'Aosta, che forse per sua natura al pari di tutte le altre regioni speciali non ha istituito un organo di garanzia, ha parimenti creato una *Commissione regionale per i procedimenti referendari della Valle d'Aosta* proprio al fine di conferire a soggetto terzo la verifica. Sull'analisi di tale esperienza cfr. in questo fascicolo il contributo di E. PALICI DI SUNI, *Il giudizio sull'ammissibilità del referendum. Il caso valdostano*.

La regione Veneto prevede parimenti (art. 14 legge n. 1 del 1973) la nomina di una Commissione regionale *ad hoc* per il referendum, nominata con decreto del Presidente della Giunta Regionale e composta di tre esperti nelle discipline giuridiche indicati dal Presidente della Corte d' Appello di Venezia e scelti tra: a) docenti universitari; b) avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori; c) ex componenti della Corte Costituzionale. Requisiti questi che attribuiscono a tale Commissione una garanzia di terzietà per il procedimento, anche se si tratta di un organismo istitu-

Nelle regioni, come la Toscana, in cui il collegio di garanzia statutaria è stato istituito, l'attività prevalente di tale organo è stata appunto caratterizzata negli ultimi anni, e comunque dal 2015 in poi, da decisioni connesse a richieste referendarie. L'analisi di questa esperienza può quindi essere utile sia per comprendere il ruolo dell'organo di garanzia all'interno dell'organizzazione regionale, sia i nodi connessi allo stesso *referendum* regionale.

Un *referendum* che presenta caratteristiche proprie e sicuramente diverse da quello nazionale per la pluralità degli obiettivi e per la diversità procedimentale.

In particolare, occorre ricordare alcuni aspetti caratterizzanti la legge regionale toscana n. 62 del 2007 che disciplina (tenendo conto sia della normativa costituzionale, sia degli artt. 75 e ss dello Statuto) quattro tipologie di referendum: quello eventuale sulle leggi di approvazione o di modifica dello Statuto regionale, ai sensi dell'art. 123, comma 3, Cost., quello abrogativo, quello consultivo e quello sull'istituzione di nuovi comuni e sulla modifica delle circoscrizioni e denominazioni comunali<sup>17</sup>.

Limitandosi in questa sede ad analizzare il referendum abrogativo occorre segnalare innanzitutto alcune particolarità presenti nella disciplina di tale referendum, non tanto per quanto riguarda l'oggetto che concerne solo leggi e regolamenti regionali senza alcuna altra estensione ad atti amministrativi d'interesse generale o ad atti di programmazione (come invece previsto da Abruzzo e Veneto), quanto sugli aspetti procedurali connessi alla determinazione del quesito e sui requisiti d'ammissibilità. Lo Statuto e la legge regionale prevedono infatti referendum sia per l'abrogazione totale che parziale delle leggi e dei regolamenti e, qualora sia parziale, la necessità che si riferisca a parti definite di esse, purché di senso compiuto, al fine anche di evitare referendum manipolativi. Cosicché, il quesito deve essere formulato in termini semplici e chiari e riferito a questioni omogenee e univoche, "anche se contenute in diversi atti legislativi e regolamentari" (art. 25 legge n. 62/2007), pre-

to presso la Giunta e non presso il Consiglio, come invece avviene per gli organi di garanzia statutaria e con poteri assai ridotti e comunque limitati alla verifica della "ritualità del procedimento e della regolarità della documentazione". Tanto che nel successivo art. 15 si attribuisce comunque al Consiglio regionale l'ultima parola in ordine all'eventuale contrasto del referendum proposto con l'art. 46 dello Statuto regionale.

Diversa è poi la situazione normativa della regione Lazio che all'art. 68 comma 6 dello Statuto limita la competenza del Comitato di garanzia statutaria solo al giudizio d'ammissibilità (organo peraltro non istituito), attribuendo così il controllo di legittimità all'Ufficio centrale regionale per il referendum, previsto e regolato dagli artt. 12 e ss. della legge regionale n. 78 del 1980, che attualmente ha tutte le competenze, sia di ammissibilità che di legittimità. Tale organo è istituito presso la Corte d'Appello in applicazione all'art. 8 della legge 17 febbraio 1968, n. 108.

<sup>17</sup> La disciplina del *referendum* toscano è analizzata dettagliatamente anche da T. GIOVANNETTI, *I referendum*, in P. CARROZZA-R. ROMBOLI - E. ROSSI, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, 234 ss.

vedendo così in via legislativa principi già espressi in passato dalla Corte costituzionale sul tema, ed ulteriormente precisandone gli effetti.

Su tale attività di determinazione del quesito referendario si potrebbe dire che sovrintende il Collegio di garanzia, chiamato, se necessario, ad apportare le correzioni necessarie affinché il quesito sia chiaro ed univoco (art. 27.3), a concentrare in un unico quesito più richieste qualora presentino uniformità e analogia di materia (art. 28), dopo aver sentito i delegati dei promotori del referendum. Omogeneità e coerenza delle disposizioni oggetto del quesito che devono essere ricercate anche quando il referendum riguardi un'intera legge, tanto che non viene visto come un limite alla richiesta referendaria, ma anzi come regola generale dallo stesso art. 75 comma 2 dello Statuto toscano<sup>18</sup>. Pertanto, la formulazione del quesito referendario non è esclusivamente nella disponibilità dei promotori, ma anche degli organi di garanzia che ne verificano la corretta richiesta, in modo tale da consentire ad entrambi di operare in una forma di collaborazione reciproca per giungere ad un esito il più possibile positivo<sup>19</sup>.

Il *favor* per una partecipazione diretta dei cittadini (dei residenti e dei soggetti sociali organizzati) all'indirizzo politico della Regione ha, cioè, indotto il legislatore regionale a considerare il ruolo del Collegio di garanzia non come "censore" della non adeguata formulazione del quesito referendario, ma come "collaboratore" dei promotori del referendum, agevolando il lavoro dei promotori dei referendum per una sorta d'incentivazione della democrazia partecipativa a cui la regione Toscana è particolarmente sensibile<sup>20</sup>.

Da un punto di vista procedimentale poi, occorre ricordare che la valuta-

<sup>18</sup> Art. 75 che appunto prevede che "Il referendum abrogativo può essere indetto anche su parti definite, purché di senso compiuto, di una legge o regolamento".

Se tale norma si legge al contrario, la regola generale in Toscana dovrebbe essere quella di una preferenza verso un referendum che s'indirizzi prevalentemente nei confronti di un'intera legge, anche se dalla giurisprudenza costituzionale si evince che proprio i referendum estesi ad un'intera legge sono quelli che presentano maggiori problemi in ordine all'univocità del quesito.

Diversa poi è la situazione normativa della regione Lazio che all'art. 68 comma 6 dello Statuto limita la competenza del Comitato di garanzia statutaria solo al giudizio d'ammissibilità (organo peraltro non istituito), attribuendo così il controllo di legittimità all'Ufficio centrale regionale per il referendum, previsto e regolato dagli artt. 12 e ss. della legge regionale n. 78 del 1980, che attualmente ha tutte le competenze, sia di ammissibilità che di legittimità.

<sup>19</sup> La disciplina favorevole al referendum si desume, come si è detto anche dal *quorum* strutturale individuato nella maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali (art. 75 comma 4 dello Statuto).

<sup>20</sup> Si pensi al contenuto di due leggi: n. 69 del 2007 che ha introdotto *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali* ed alla legge n. 46 del 2013 in tema di *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*. Su tali profili vedasi E. STRADELLA, *La partecipazione*, in P. CARROZZA - R. ROMBOLI - E. ROSSI, *Lineamenti di diritto costituzionale della regione toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, 286 ss. e M. CIANCAGLINI, *Un'ulteriore tappa nel processo di consolidamento della democrazia partecipativa. La legge regionale toscana n.46/2013*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2014.

zione sull'ammissibilità non viene fatta dal Collegio dopo la raccolta delle firme secondo il modello statale, ma in una fase intermedia, ossia quando il comitato promotore si è già attivato nella raccolta ed ha raggiunto un sostegno significativo (duemila-quattromila firme), ma ancora non completo (quarantamila), mettendo in evidenza la particolare valorizzazione del corpo elettorale da parte del legislatore regionale e il *favor* verso lo svolgimento del referendum, consentendo una verifica del quesito già nella fase iniziale del procedimento<sup>21</sup>. Procedimento questo prescritto dal combinato disposto dagli artt. 21 e 29 della legge reg. n. 62/2007.

Il Collegio di garanzia ha ancora un ruolo centrale nell'ipotesi in cui la legge oggetto di *referendum* sia modificata prima dello svolgimento di esso, in quanto è chiamato a verificare che la modifica parziale della legge non sia un semplice strumento per evitare il *referendum*. Gli si affida, pertanto, il compito di verificare la possibilità di spostare il quesito referendario sulla nuova disciplina normativa, se ciò risulti ammissibile, nonché la riformulazione del nuovo quesito, dopo aver sentito i delegati del comitato promotore del *referendum*.

La pluralità di decisioni adottate dal Collegio di garanzia della Toscana negli ultimi tempi può quindi essere utili per comprendere il ruolo esercitato dal Collegio di garanzia all'interno di questo contesto normativo e più in generale con riguardo alla funzione che tali organi svolgono o comunque potrebbero svolgere nel sistema regionale.

Si è avuta, infatti, una lunga serie di pronunce iniziata nel 2015 con una richiesta di *referendum* sulla nuova legge di disciplina del servizio sanitario regionale (legge n. 28 del 2015), oggetto di particolari conflitti politici in sede di approvazione fra maggioranza e opposizione, giudicata ammissibile dal Collegio di garanzia, attivando dunque il comitato promotore all'ulteriore e più ampia raccolta delle firme. Nel frattempo, il Consiglio regionale aveva provveduto ad abrogare quella legge ed approvarne una nuova, cosicché il Collegio è stato ulteriormente chiamato ad applicare tutte le altre competenze connesse al procedimento referendario ed in particolare:

- a) a valutare l'ammissibilità della richiesta referendaria dopo il mutamento della legge sul servizio sanitario regionale (in particolare si è verificata l'ipotesi disciplinata dall'art. 36 della legge regionale toscana n. 62/2007 che, in caso di abrogazione totale delle disposizioni oggetto di referendum, accompagnata da altra disciplina sulla materia, il Collegio debba va-

<sup>21</sup> Come si è detto, T. GIOVANNETTI, *op.ult.cit.*, "la necessità che il quesito depositato sia sottoscritto da un numero comunque significativo di elettori (da duemila a quattromila) sembra realizzare un equilibrato bilanciamento tra esigenze di garanzia di un minimo di serietà della richiesta ed esigenze di non aggravamento degli adempimenti cui sono chiamati i promotori in un momento in cui l'ammissibilità del quesito è ancora *sub judice*."

lutare se il referendum possa avere in ogni caso luogo o di verificare quali siano le disposizioni che possano essere ancora oggetto di referendum con eventuale riformulazione del quesito);

- b) vi è stata poi ulteriore richiesta di referendum sempre su alcuni articoli della nuova legge sul SSR che poi non si è svolto, perché quesito abbandonato dai promotori dopo la prima raccolta delle firme necessarie e preliminari all'avvio del giudizio d'ammissibilità, a cui deve poi seguire, se positivo, la raccolta più consistente delle firme (v. *supra*), con un modello di referendum che sotto molti profili è apprezzabile perché sono stati eliminati molti dei limiti della disciplina costituzionale del referendum nazionale.

L'esperienza maturata nel del Collegio di garanzia della Toscana consente quindi di prospettare una serie di problematiche di carattere generale, d'incongruenze o, all'opposto, buone pratiche, cercando di confrontare le altre normative regionali sul ruolo svolto dagli organi di garanzia nel procedimento referendario, alla luce delle competenze attuali e delle prospettive future. Indagine questa che può consentire anche di mettere in luce le anomalie presenti nelle regioni che invece non hanno istituito o addirittura non prevedono la loro nomina. Anomalie non soltanto di natura procedimentale, ma che mettono in discussione alla radice lo stesso istituto del referendum, il cui svolgimento rimane nella piena discrezionalità di organi politici e quindi di una valutazione altrettanto politica.

#### **4. Contenuto ed effetti delle competenze degli organi di garanzia in materia referendaria**

Esistono dei nodi di fondo sulle caratteristiche fondamentali degli organi di garanzia nell'esercizio delle competenze sul referendum che attengono al contenuto ed agli effetti delle decisioni, al ruolo ed alla natura dell'organo. Aspetti questi ovviamente interconnessi, cosicché può apparire anche non corretto affermare la primarietà dei dubbi sulla natura dell'organo, da cui possono dipendere i relativi poteri o se, viceversa, dal tipo di poteri a questo riconosciuti ne possa derivare l'individuazione del conseguente ruolo. Quest'ultima soluzione, ossia partire dalla tipologia dei poteri per giungere poi alla natura dell'organo, pare tuttavia quella più logica e tecnicamente più probante.

Può quindi essere utile analizzare innanzitutto le caratteristiche procedurali del referendum abrogativo regionale e le competenze che a tale riguardo sono affidate agli organi di garanzia, affrontando così (a) sia le competenze generali in ordine alla regolarità formale delle richieste referendarie, (b) sia aspetti più particolari quali l'attribuzione all'organo di garanzia del compito di rendere perfettamente intelligibile per l'elettorato il quesito referendario,

riformulando, se necessario, il quesito prospettato dal comitato promotore. Occorrerà poi verificare come il giudizio d'ammissibilità del referendum opera a livello regionale (c),

*Sub a)* Per quanto attiene il contenuto, gli organi di garanzia possono avere poteri di carattere meramente formale, quali la regolarità del deposito e la stessa verifica delle firme dei richiedenti referendum<sup>22</sup>, nonché poteri che attengono all'ammissibilità del quesito referendario e alla legittimità del procedimento referendario.

Per quanto attiene la regolarità formale delle firme non si presentano rilievi tecnici o profili interpretativi dibattuti in quanto il ruolo del Collegio di garanzia è in realtà di verifica della legittimità del procedimento da parte degli Uffici regionali che materialmente svolgono questa attività di controllo in ordine al numero delle firme raccolte, all'assenza di firme doppie, al rispetto del limite temporale entro cui devono essere raccolte. La legge regionale della Toscana conferisce, ad esempio, al Collegio di garanzia (e non agli uffici amministrativi della regione come previsto dalla legge umbra n. 14 del 2010) il ruolo di "supervisore" del procedimento e, si potrebbe dire, di "garante" dei diritti dei promotori del referendum e della corretta azione amministrativa. Quindi una legge, quella Toscana, che attribuisce al Collegio un ruolo non marginale da un punto di vista formale/procedimentale. Pur nei limiti intrinseci dell'organo, su cui più oltre si tornerà, rappresentati dal fatto che qualunque decisione potrebbe essere subito impugnata dinanzi al giudice comune.

Disciplina in parte diversa è invece prevista dalla legge dell'Emilia Romagna n. 34 del 1999 più volte modificata, dove, al pari di quella toscana si affida alla Consulta di garanzia l'esame della regolarità della richiesta del referendum (in particolare art. 18 c. 7)<sup>23</sup>, ma si riconosce poi agli Uffici regionali tutta una serie di competenze formali significative, tanto che l'art. 13 comma 7 esclude l'intervento del Consiglio di garanzia qualora il responsabile del procedimento abbia verificato l'assenza delle firme necessarie per la proposizione del quesito (verifica questa solo formale dove l'intervento dell'organo di garanzia viene percepito come superfluo). Solo dopo che questa verifica del responsabile del procedimento abbia avuto esito positivo la Consulta di garanzia potrà intervenire a verificare l'ammissibilità e la regolarità della richiesta di referendum.

Ancora diversa è la legge del Piemonte n. 4 del 1973 che attribuisce all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale nella fase preliminare del

<sup>22</sup> Come sono attribuiti al Collegio toscano *ex art.* 26 legge reg. n. 62/2007.

<sup>23</sup> Intendendosi con regolarità la somma del giudizio d'ammissibilità e del rispetto dei vincoli legislativi.

procedimento, (rispetto al successivo giudizio d'ammissibilità del quesito referendario) il compito di accertare la ricevibilità dell'istanza di referendum, di verificare se il quesito referendario sia formulato in conformità ai requisiti prescritti dalla legge regionale e di controllare altresì l'inesistenza di effetti di incostituzionalità conseguenti all'eventuale abrogazione delle disposizioni oggetto del referendum (art. 12*bis*, comma 5). Su tale valutazione esprime a sua volta un parere la Commissione di garanzia, cosicché la decisione finale, in ordine alla ricevibilità ed ai possibili effetti d'incostituzionalità, è rappresentata dalla sintesi della decisione dei due organi (Ufficio di Presidenza del Consiglio e Commissione di garanzia). Giudizio che pare scisso rispetto a quello d'ammissibilità che la Commissione di garanzia poi dovrà emettere successivamente (art. 18).

Da un punto di vista procedimentale quindi si può dire che, anche là dove l'organo di garanzia è istituito, non sempre la decisione finale sulla correttezza, legittimità e ammissibilità del quesito è affidata all'esclusiva competenza dell'organo di garanzia, potendo essere anche condivisa con soggetti politici della regione, ma in ogni caso la loro presenza accentua la formalizzazione del procedimento. L'auspicio è quello di ridurre al minimo l'intervento di soggetti che non abbiano una natura tecnica, autonoma ed indipendente rispetto agli organi politici regionali.

*Sub b)* Un profilo significativo del referendum regionale, che lo distingue da quello statale, è rappresentato dalla previsione di norme che agevolino da un punto di vista procedimentale lo svolgimento di esso indipendentemente dall'impropria formulazione del quesito referendario da parte dei promotori, con un intervento attivo degli organi di garanzia a favorire l'intelligibilità e l'omogeneità del quesito con la possibilità, in determinate circostanze, anche d'intervenire sulla sua formulazione.

È già stato fatto riferimento alle particolarità della legge regionale toscana che riconosce al Collegio di garanzia un ruolo non marginale in fase procedimentale, in quanto gli affida il compito di valutare la legittimità per quanto riguarda scadenze temporali o requisiti procedurali, ma anche attribuzioni connesse alla riformulazione del quesito qualora non siano soddisfatti i criteri di chiarezza ed univocità.

Normativa in parte simile è prevista nella legge regionale Abruzzo, dove non si consente in realtà un intervento del Collegio regionale per le garanzie statutarie sulla prima formulazione del quesito, ma solo in caso di modifica parziale della legge, con conseguente possibilità dell'organo di modificare, per quanto necessario, il quesito referendario<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Cfr. legge reg. Abruzzo n. 44 del 2007 e sulla stessa linea anche art. 19 della legge reg. Emilia-Romagna n. 34 del 1999.

Si tratta di profili che determinano apparentemente conseguenze di tipo procedimentale, ma che hanno tuttavia importanti effetti sulle caratteristiche sostanziali del referendum, in quanto agevolano il suo svolgimento e di conseguenza costituiscono uno strumento per consentire, almeno teoricamente e sempre che vi sia un'attivazione popolare in questo senso, una maggiore partecipazione dei cittadini all'indirizzo politico della regione.

Non altrettanto avviene nelle regioni che non hanno attivato o che comunque non prevedono organi di garanzia (Lombardia, legge reg. n. 34 del 1983; Veneto legge reg. n. 1 del 1973; Liguria legge reg. 44 del 1977; Marche legge reg. n. 18 del 1980) e che affidano, peraltro il controllo procedimentale e di ammissibilità, come abbiamo detto, agli stessi uffici del Consiglio regionale. La materia in queste regioni è ancora disciplinata da leggi *pre-riforma* del titolo V Cost. e *pre-rinnovo* dello Statuto, su cui peraltro i rispettivi legislatori sono intervenuti con una pluralità di modifiche, ma senza andare ad agevolare la formulazione del quesito referendario, forse proprio per l'assenza di un organo terzo, autonomo ed indipendente, da considerarsi legittimato ad operare per un interesse pubblico generale.

Ulteriore aspetto dunque che dovrebbe indurre le regioni a nominare i rispettivi organi di garanzia.

*Sub c)* Per quanto attiene il giudizio d'ammissibilità del referendum i limiti fissati dagli Statuti sono abbastanza simili nelle varie regioni, anche se in alcuni casi la fantasia è stata significativa. Oltre al limite delle norme statutarie e delle disposizioni di rilievo statutario<sup>25</sup>, delle leggi tributarie e di bilancio, delle leggi concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni (previsto nello Statuto toscano art. 75), si prevede espressamente l'inammissibilità per gli atti normativi che siano espressione di adempimenti con gli obblighi europei art. 79 St. Piemonte<sup>26</sup> o di adempimento di obblighi legislativamente necessari (legge reg. Abruzzo n. 44 /2007), per i regolamenti interni degli organi regionali ed in particolare del Consiglio o, ancora, per le leggi che, una volta abrogate, abbiano come effetto "il venire meno di normative a contenuto costituzionalmente o statutariamente vincolato od obbligatorio" (E/R legge reg n. 34/1999). Alcune regioni estendono poi il limite d'ammissibilità anche alle "leggi di governo del territorio, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (art. 24 c. 2 St. Umbria) oppure alla legge elettorale regionale (art. 79 St. Piemonte, art. 20 St. E/R). Per quanto riguarda la formulazione del quesito si prevede in modo esplicito l'omogeneità e coerenza delle disposizioni oggetto, limite desunto in via interpretativa dalla

<sup>25</sup> Tale precisazione è contenuta nello Statuto della Regione Marche art. 43.

<sup>26</sup> Ossia si esclude dal *referendum* tutte le leggi ed i regolamenti che in qualsiasi modo costituiscono normativa d'attuazione della normativa UE.

giurisprudenza ormai costante della Corte costituzionale.

Occorre, tuttavia, sollevare qualche dubbio di carattere teorico in ordine allo strumento normativo legittimato a determinare i limiti d'ammissibilità del referendum ed in particolare se debbano essere delineati esclusivamente nello Statuto o possano essere integrati anche nella legge che disciplina il referendum o, meglio ancora, occorre domandarsi quanto la legge possa integrare lo Statuto. Ovviamente il referendum come istituto di democrazia partecipativa non può essere limitato dalla legge, se non nei limiti concessi dalla Costituzione e/o dallo Statuto. Nessun dubbio della legittimità in ordine alla precisazione contenuta in molte leggi regionali<sup>27</sup> sulla necessaria chiarezza ed univocità della formulazione del quesito o omogeneità e coerenza delle disposizioni oggetto del quesito, in quanto precisazioni che provengono dalla stessa Corte costituzionale che, a sua volta, le ha dedotte dai principi costituzionali con una giurisprudenza fortemente innovativa sul punto. Limiti questi che forse avrebbero comunque operato anche se non fossero stati esplicitati e quindi devono essere considerati come uno strumento di chiarezza nei confronti dei cittadini e dei promotori del referendum.

Peraltro, nelle regioni in cui la legge non introduce questo limite nella formulazione del quesito, non si può certo pensare che non operi. L'assenza dell'organo di garanzia in questi casi potrebbe essere dirimente sul buon esito della valutazione del quesito, specialmente qualora non sia consentito un intervento collaborativo nella fase di controllo di ammissibilità. Qualora infatti la decisione sia affidata all'Ufficio di presidenza o allo stesso Consiglio regionale è altamente probabile che la scorretta formulazione si trasformi in un giudizio di inammissibilità, senza che vi sia alcuno spazio transattivo, al pari di quanto avviene a livello statale. D'altra parte, il Consiglio regionale o degli altri organi interni a cui è demandato il giudizio, come è già stato accennato, non hanno alcun interesse allo svolgimento di un referendum che spesso mette in discussione l'indirizzo politico della maggioranza di governo.

Nessun dubbio può essere sollevato in ordine all'introduzione in via legislativa del vincolo costituito da normative a contenuto costituzionalmente o statutariamente vincolato od obbligatorio (art. 15 c. 2 legge reg E/R n. 34/1999). Limiti questi ulteriori rispetto a quanto previsto espressamente nello Statuto, ma desumibili in via interpretativa sia dalle norme statutarie, che dalla Costituzione.

Ma, al di là di queste generali limitazioni introdotte dalle leggi regionali, occorre domandarsi fino a che punto sia possibile introdurre limitazioni ulteriori rispetto a quelle già desumibili dalla giurisprudenza Corte costituzionale

<sup>27</sup> Cfr. art. 14 legge reg. E/R n. 34/99; art. 25 legge reg. Toscana n. 62/07; art. 5 legge reg. Abruzzo n. 44/07

ed, in particolare, se l'organo di garanzia possa, a sua volta, ampliare in via interpretativa i suddetti limiti desumendoli dall'insieme degli atti normativi, come la Corte costituzionale ha fatto in quasi cinquant'anni attraverso la sua giurisprudenza, grazie ad una legittimazione ed ad un ruolo molto diverso rispetto a quello riconosciuto agli organi di garanzia.

Limiti disciplinati dalla normativa costituzionale, statutaria e legislativa sono sicuramente dettagliati, ma non pienamente sufficienti a chiarire l'oggetto del *referendum*, forse perché ci si è limitati a trasferire nello Statuto e nella legge quanto si poteva desumere dalla prassi e dalla giurisprudenza costituzionale a livello statale, senza pienamente adattarne la disciplina al contesto ed al rapporto fra fonti statali e regionali. Il contesto regionale e l'autonomia legislativa hanno caratteristiche ed un ambito loro proprio.

Un esempio può chiarire a cosa ci si riferisce.

Un aspetto che non risulta disciplinato come limite d'ammissibilità è dato dalle norme regionali meramente ripetitive di disciplina nazionale. In queste ipotesi, infatti, l'eventuale abrogazione della disposizione regionale non farebbe venir meno la vigenza della normativa, in particolare nelle ipotesi in cui si tratti di normativa di principio in materia concorrente fra Stato e regioni. Un limite d'ammissibilità ulteriore, quindi, che potrebbe essere in futuro introdotto, anche al fine d'evitare referendum inutili e comunque non produttivi d'effetti. Anche questo aspetto fa comprendere come l'introduzione di limiti ulteriori, nella fase iniziale della nuova stagione statutaria, potevano essere visti negativamente e considerati come freno alla partecipazione dei cittadini alle politiche regionali. L'assestamento regionale a distanza, in molti casi, di quasi quindici anni dall'approvazione degli Statuti, potrebbero via via consentire ulteriori interventi normativi integrativi.

Viceversa, occorre andare molto cauti nel riconoscere agli organi di garanzia l'autonomia di poter desumere in via interpretativa limiti ulteriori rispetto a quanto indicato dallo Statuto ed eventualmente precisato nelle rispettive leggi regionali.

Con riguardo all'esempio prima esplicitato, non parrebbe certo opportuno un intervento interpretativo o integrativo della normativa regionale da parte dell'organo di garanzia, che invece dovrebbe sempre operare all'interno dei limiti espliciti o comunque desumibili direttamente dalle norme e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Un certo *self restraint* è infatti auspicabile, specialmente tenendo conto del fatto che a livello regionale, a differenza di quanto previsto in Costituzione e nella legge nazionale di disciplina del referendum, spesso gli Statuti pongono l'accento, all'interno della determinazione dei principi generali dell'azione regionale, sulla necessità di favorire per quanto è possibile la partecipazione dei cittadini e dei residenti alle scelte politiche regionali.

Un ulteriore aspetto da precisare con riguardo al giudizio svolto dagli organi di garanzia in riferimento alla valutazione della legittimità e dell'ammissibilità del quesito referendario, attiene alle conseguenze che possono derivare dalle innovazioni o da mutamenti normativi che si possono verificare nella fase preliminare allo svolgimento del referendum ed in particolare in caso di approvazione di un nuovo testo normativo che abroghi parzialmente o totalmente il contenuto della legge su cui sia ancora pendente la richiesta referendaria. Proprio con riguardo a tale funzione si è concentrata una significativa parte dell'attività del Consiglio di garanzia della regione toscana e quindi una precisazione sul punto può essere utile per comprendere i nodi ancora irrisolti.

La legge regionale toscana su questo punto è particolarmente dettagliata<sup>28</sup>, in quanto prevede in caso di abrogazione totale della legge prima dello svolgimento del referendum, la semplice dichiarazione del Presidente della Giunta regionale del non svolgimento del referendum<sup>29</sup>, mentre, nel caso di abrogazione parziale o abrogazione parziale e totale accompagnata da altra disciplina della materia, di affidare la competenza a decidere in merito al Collegio di garanzia.

In particolare, il Collegio in entrambi i casi dovrà pronunciarsi sull'ammissibilità e riformulare il relativo quesito. Un potere, quello del Collegio di garanzia, sicuramente molto esteso, in quanto gli viene affidato il duplice compito dell'ammissibilità in rapporto alla nuova normativa ed alla verifica della trasferibilità del precedente quesito referendario al nuovo contenuto normativo. Indagine questa che non si può limitare al mero giudizio d'ammissibilità in rapporto ai limiti previsti dalla legge e dallo Statuto, ma anche di tener conto dell'originario quesito referendario, in modo tale da non stravolgere gli obiettivi che i promotori avevano individuato. Questo è con-

<sup>28</sup> Parimenti dettagliata è anche la legge reg E/R che all'art. 19 commi 4 e 5 prevede: "4. *Nel caso sia intervenuta l'abrogazione parziale della disciplina sottoposta a referendum, ovvero l'abrogazione, totale o parziale, accompagnata da altra disciplina della stessa materia, o di modifica delle disposizioni oggetto del referendum, la Consulta riscontra se la nuova disciplina risponde appieno al quesito referendario, deliberando, in tal caso, l'improcedibilità del referendum. Se la nuova disciplina risponde solo parzialmente al quesito referendario, la Consulta, dando atto della parzialità dell'intervento, decide la procedibilità del referendum, modificando per quanto necessario il quesito referendario. In ogni caso la Consulta acquisisce, con le modalità di cui al comma 3 dell'art. 15, il parere e le osservazioni degli incaricati di cui al comma 3 dell'art. 13.*

5. *Ai fini di cui al comma 4, in caso di abrogazione parziale, ovvero di abrogazione, totale o parziale, accompagnata da altra disciplina della stessa materia, o di modifica delle disposizioni oggetto del referendum, la Consulta riscontra se la nuova normativa ha modificato i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente o i contenuti essenziali dei singoli precetti".* Così come art. 10 c. 4-8 della legg reg. Abruzzo

<sup>29</sup> L'art. 36 comma 1 della l. reg Toscana 62/2007 prevede espressamente che "Se prima della data di svolgimento del referendum è intervenuta l'abrogazione totale delle disposizioni oggetto del referendum, il Presidente della Giunta regionale, con decreto, dichiara che il referendum non ha luogo".

fermato anche dal fatto che i delegati del Comitato promotore del referendum devono sempre essere sentiti. La legge intende quindi creare una sorta di collaborazione fra Collegio e promotori al fine di favorire per quanto è possibile lo svolgimento del quesito.

Ancor più ampio è il ruolo svolto dalla Consulta di garanzia statutaria della regione Emilia/Romagna nella fase successiva all'attivazione del procedimento referendario, in quanto è ad essa affidato il compito di verificare che l'attività legislativa del Consiglio si indirizzi a seguire gli stessi obiettivi della richiesta referendaria, al fine di evitare interventi legislativi fittizi che abbiano come unico o prevalente fine quello di eludere il referendum<sup>30</sup>. Si tratta di un potere assai delicato perché inserisce l'organo di garanzia all'interno di un contesto politico, limitando di fatto l'esercizio del potere legislativo del Consiglio regionale o, comunque, vincolando il suo possibile intervento normativo in modo sempre coordinato e di supporto ai promotori del referendum.

### **5. Natura degli organi di garanzia statutaria nel giudizio sul referendum**

Il quadro sulle competenze dei Collegi di garanzia in tema di referendum abrogativo, consente di affrontare meglio il problema di fondo rappresentato dalla natura di tali organi derivante dalle competenze che sono loro state affidate dai rispettivi Statuti e dalle leggi di disciplina del referendum.

Come è già stato detto da molti<sup>31</sup>, il Collegio in questa competenza somma in sé le funzioni della Corte costituzionale e dell'Ufficio centrale per il referendum della Cassazione, ma nello stesso tempo viene anche percepito parimenti, tenendo conto delle altre competenze affidate agli organi di garanzia statutaria, come semplice organo consultivo nell'ambito dell'inquadramento generale delle funzioni degli organi di garanzia regionale.

Tale ricostruzione restrittiva del ruolo degli organi di garanzia ha origine dagli indirizzi emersi nella giurisprudenza costituzionale sul tema, dove da un lato si è affermato la legittimità di norme statutarie che riconoscono i poteri di tali organi, dall'altro si è cercato poi di ridurre al minimo la portata delle

<sup>30</sup> Si prevede infatti al comma 4 dell'art. 20 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".

<sup>31</sup> Cfr. da ultimo A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli Statuti». Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *le Regioni*, 6, 2006; *Id.*, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *le Regioni*, 3, 2010, 465 ss.; N. LUPO, *Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali*, in *Ist. fed.*, 3, 2011, 623 ss.; C. TUBERTINI, *Organi di garanzia regionale e prospettive di riforma istituzionale*, *Editoriale*, in *Ist. fed.*, 4, 2017, 901 ss.

loro decisioni, affermando che sarà la successiva legge regionale “*a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici*” (sent. n. 378/2004 sullo Statuto dell’Umbria). In definitiva, attraverso un *obiter dictum*, la Corte ha precisato subito i limiti di tale organo, relegandolo a mera funzione consultiva, delegittimando sul nascere ogni possibile ricerca di poteri attribuibili in via legislativa. Forse, non si è tenuto conto del fatto che il riconoscimento costituzionale del potere di determinare la forma di governo regionale avrebbe anche consentito di prevedere organismi che di fatto potessero limitare i poteri degli organi regionali. Ma in realtà questa libertà di determinare la propria forma di governo è stata interpretata in maniera estremamente restrittiva da parte della Corte costituzionale, circoscrivendo appunto il potere di scelta della regione alla semplice elezione diretta del Presidente o ad una forma di governo assembleare con un limitato ambito di autodeterminazione dell’organizzazione degli altri poteri. In realtà non vi erano elementi costituzionali che avrebbe dovuto indurre ad escludere l’introduzione di un organo di garanzia come strumento di razionalizzazione della forma di governo e di controllo sul potere del Presidente e della sua maggioranza di governo. Questa linea interpretativa non è stata avallata dalla Corte costituzionale nella fase iniziale d’attuazione del nuovo titolo V ed ha determinato conseguenze non marginali nel funzionamento e nella vita delle Consulte statutarie. Conseguenze che impongono a questi organi di limitare il loro intervento a sollecitare (al massimo) una rivalutazione della deliberazione legislativa da parte del Consiglio regionale, ma che non incidono sulla funzione legislativa del Consiglio, né sul potere di promulgazione del Presidente della Regione (sent. n. 12/2006 Statuto Abruzzo).

D’altra parte, la natura dei poteri e dei limiti degli organi di garanzia statutaria vengono ulteriormente ben precisati e limitati nella sent. n. 200 del 2008 della Corte che ha escluso il ruolo giurisdizionale degli organi di garanzia “*giacché ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali*”<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Si tratta di pronuncia oggetto di molteplici commenti da parte della dottrina. Cfr. R. ROMBOLI, *La natura amministrativa degli organi di garanzia statutaria e delle relative decisioni: la Corte costi-*

Se certo i Collegi di garanzia non avrebbero potuto esercitare alcun tipo di potere dopo l'atto di promulgazione o comunque dopo l'emanazione di atti normativi o amministrativi da parte degli organi regionali, non pare che la Costituzione individui vincoli o limiti al loro potere di freno e di controllo nella fase di formazione dell'atto che un organo di garanzia, pur nei limiti di un'attività di "alta amministrazione", è legittimato in ogni caso a svolgere.

Le pronunce della Corte costituzionale sugli organi di garanzia hanno avuto come centro d'interesse solo la necessità di limitare per quanto era possibile la competenza in ordine alla funzione normativa, sia per evitare interferenze sul controllo di costituzionalità e di rispetto degli Statuti regionali affidato alla stessa Corte costituzionale e dall'altro per evitare un'interferenza con il potere normativo del Consiglio regionale. La Corte, comunque, nella pronuncia appena richiamata (sent. n. 200 del 2008) precisa che la legittimità di un intervento dell'organo di garanzia deve essere limitato ai rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell'ambito del suo territorio.

Se, tuttavia, il ragionamento della Corte costituzionale dovesse essere portato fino alle estreme conseguenze non dovrebbe essere riconosciuta neppure la possibilità di valutare l'ammissibilità del referendum da parte delle Consulte statutarie, in quanto tale attività va ad incidere su un diritto fondamentale di un soggetto esterno rispetto agli organi regionali. In realtà la Corte costituzionale in quelle sentenze aveva come punto di riferimento soltanto l'attività normativa della regione, che non doveva essere limitata da altro organo privo di rappresentanza politica, mentre non si è pronunciata in riferimento alla valutazione sulla regolarità e sull'ammissibilità del referendum. Si tratta quindi di poteri che la Corte costituzionale non ha preso in considerazione nelle sue pronunce, poteri che si riferiscono a competenze che hanno caratteristiche assai simili all'attività svolta dall'ufficio centrale del referendum presso la Corte di cassazione, ossia di natura amministrativa<sup>33</sup>.

Sulla falsa riga di quanto avviene a livello nazionale anche le decisioni degli organi di garanzia sul quesito referendario sono sicuramente impugnabili di fronte al giudice ordinario, anche attraverso l'attivazione di provvedimenti d'urgenza in sostituzione della decisione della Consulta statutaria. Nella realtà dei fatti, visti anche i tempi di decisione dei Tribunali ordinari la possibilità d'intervenire efficacemente sul procedimento referendario pare molto ridotta, perchè una decisione potrebbe giungere in realtà dopo anni, quando i pro-

*tuzionale infrange il sogno di un'Alta corte per la regione calabrese, in associazionedeicostituzionalisti.it, maggio 2009 ed ora anche in Foro it., 2009, I, che parla della possibilità delle regioni di attribuire agli organi di garanzia una sorta di "controllo cautelare".*

<sup>33</sup> Cfr. ordinanza UCR 29 marzo 1994 e nello stesso senso Corte cost. sent. nn. 378/2004, 12/2006 e 200/2008, anche se a favore del ruolo giurisdizionale dell'UCR è il Consiglio di Stato 26/11/15

motori del referendum non siano più direttamente coinvolti o interessati a proseguire il lungo cammino per lo svolgimento dell'*iter* referendario. D'altra parte complessa pare anche la strada del procedimento in via d'urgenza *ex art. 700 c.p.c.*, perché, come ha detto il Tribunale di Firenze, non sussiste "un diritto dei promotori del referendum al un rapido confronto del Consiglio regionale con il Corpo elettorale, mediante la tempestiva attivazione della macchina referendaria" e, nello stesso tempo, non rilevano ai fini dell'urgenza e del danno irreparabile necessario per applicare l'art. 700, le caratteristiche d'attualità che mantengono vivo l'interesse dell'elettorato<sup>34</sup>.

Ne deriva, come conseguenza, che le decisioni dell'organo di garanzia in materia referendaria abbiano valenza sicuramente maggiore, rispetto alle altre competenze ed un'incidenza nel procedimento referendario sicuramente non marginale, a tal punto da considerare l'impugnazione giurisdizionale da parte dei comitati per referendum improduttiva di risultati nel breve periodo.

Diversa può essere la situazione qualora ad impugnare la decisione dell'organo di garanzia sia la stessa Regione, nell'ipotesi in cui l'organo di garanzia ammetta un quesito referendario sgradito alla maggioranza regionale. In questo caso infatti, il Presidente della regione a cui è affidato il compito di indire referendum avrebbe la possibilità di posticiparne l'indizione al momento in cui l'organo giudiziario ordinario abbia adottato la sua decisione in proposito. Tale soluzione peraltro legittima, parrebbe tuttavia non solo in contraddizione con tutta l'organizzazione regionale che gli Statuti hanno creato, ma in particolare contrari all'essenza stessa degli organi di garanzia, alle caratteristiche d'indipendenza e di autonomia dell'organo. Si tratterebbe quindi di una strada di dubbia opportunità politica ed istituzionale, perché l'eventuale sospensione del referendum dichiarato ammissibile e legittimo, in attesa della decisione del giudice ordinario, non solo delegittimerebbe in maniera completa l'organo di garanzia, ma andrebbe in contrasto con la volontà popolare manifestata attraverso un numero significativo di firme.

In definitiva si può affermare che il ruolo dell'organo di garanzia statutaria in riferimento al controllo di ammissibilità e regolarità del referendum non possa essere parificato alle altre funzioni di controllo ed abbia una valenza essenziale in tutto il procedimento referendario.

<sup>34</sup> Cfr. Tribunale di Firenze, I sez. civile, ord. n. 4766/2016, che ha ulteriormente precisato che l'ipotetico diritto a mantenere vivo l'interesse dell'elettorato, è contraddetto "dai numerosi referendum svolti in Italia a distanza di anni dalle leggi che si vorrebbero abolire, distanza che anzi ha dato agli elettori il tempo di valutare gli effetti sostanziali sulla loro vita di una disciplina in ordine alla quale si chiede loro di esprimersi sulla sua messa nel nulla".

## 6. Conclusioni

L'analisi fin qui condotta induce quindi a ritenere che il ruolo che gli organi di garanzia svolgono nel procedimento referendario sia essenziale ad un corretto svolgimento dell'*iter* e ad un rispetto dei vari interessi coinvolti, che possono essere garantiti solo dall'esistenza di un soggetto terzo. L'attribuzione in alcune regioni di tale competenza allo stesso Consiglio regionale o comunque agli uffici interni di esso non può certo assicurare che le decisioni adottate siano prive di condizionamenti e di valutazioni di carattere politico.

Il giudizio che può essere fino ad ora espresso sul ruolo svolto dagli organi di garanzia all'interno di questa funzione di controllo del procedimento referendario può essere sicuramente positiva e c'è da augurarsi che non si profili una scomparsa per desuetudine di tali organi, come una parte della dottrina sembra ipotizzare<sup>35</sup>, anche solo tenendo conto delle finalità di garanzia che vengono esercitate con tale competenza. Fino a quando lo strumento referendario verrà mantenuto e l'uso che ne verrà fatto non sarà marginale (così come pare vi siano attualmente tutti i presupposti<sup>36</sup>), anche gli organi di garanzia nel loro ruolo indipendente ed autonomo manterranno il loro rilievo, là dove sono istituiti. Ed è auspicabile che anche nelle altre regioni ci si attivi ad istituirli, proprio a garanzia dei diritti degli elettori. Diritti che in assenza di una Consulta statutaria, come si è detto, sono affidati alla valutazione discrezionale di un soggetto politico. L'aspetto che più di ogni altro caratterizza l'organo di garanzia è la piena e completa autonomia ed indipendenza che è data proprio dai criteri prescritti dalla legge per la sua composizione, che garantisce la preparazione tecnica dei componenti dell'organo, o, come si è detto, "alta professionalità". Fino a quando questa tecnicità verrà mantenuta, ne verrà garantita conseguentemente anche l'indipendenza.

Non pare pertanto condivisibile la soluzione prospettata d'incentivare l'attività dei collegi di garanzia con rappresentanti politici, che forse potrebbero anche consentire un incremento delle decisioni adottate, ma sarebbero in ogni caso decisioni che incrementerebbero quel dibattito politico che deve rimanere all'interno del lavoro consiliare o delle Commissioni consiliari, ma che niente hanno a che fare con la valutazione giuridica del rispetto del contenuto statutario a cui questi organi sono chiamati<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Da ultimo P. CARETTI, *Organi di garanzia statutaria ad un bivio: riforma o estinzione per desuetudine*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 1, 2018.

<sup>36</sup> Cfr. quanto già precisato in premessa, nonché l'ampia discussione attivata durante l'attuale legislatura sulla necessità di una revisione costituzionale al fine dell'introduzione di un referendum propositivo AC. 1173 e AC. 726.

<sup>37</sup> Come è stato chiamato, controllo di "statuarietà", da R. ROMBOLI, *La natura e il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum Quad. Cost.* 2010.

Il giudizio operato dagli organi di garanzia può dunque avere anche valenza meramente amministrativa, ma sempre di carattere giuridico (ossia di rispetto della legalità) e non di carattere politico.

Proprio la crisi dei partiti politici, della democrazia e, più in generale del ruolo della politica nell'amministrazione pubblica, a cui si faceva riferimento nella premessa, può indurre a potenziare tali organi, non perché la tecnica debba prevalere sulla politica, che permane al centro della vita istituzionale, ma al fine di valorizzare quel ruolo di mediazione, di alta amministrazione e, ovviamente, di garanzia di legittimità a cui sono (o comunque dovrebbero essere) demandate le Consulte statutarie. Un ruolo dunque eclettico per la varietà delle funzioni attribuite e le competenze in materia di referendum possono valorizzare sicuramente la rilevanza. Ma è parimenti necessario che gli stessi organi politici regionali ed in particolare il Consiglio regionale, nella sua espressione dialettica fra maggioranza ed opposizione, riconosca le potenzialità di tale organismo.