Osservatorio sulle fonti

LE LEGGI STATUTARIE DELLE REGIONI SPECIALI: UNO SGUARDO ALLA DISCIPLINA DELL'ISTITUTO REFERENDARIO

di *Monica Rosini* *

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le leggi statutarie: alcune scelte di fondo. – 3. Il referendum nelle leggi statutarie. – 4. Il referendum abrogativo: oggetto ed esclusioni. - 4.1. Il procedimento referendario: i "disallineamenti" rispetto al modello statale. – 5. Il referendum propositivo - 6. I nodi problematici del referendum propositivo - 7. Il referendum consultivo - 8. Alcune riflessioni conclusive.

The essay analyzes the so-called Statute Laws of the Regions governed by special statute and the Autonomous Provinces. The Constitutional Law no. 2 of 31 January 2001 ("Provisions concerning the direct election of Presidents of the Regions governed by special statute and the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano") has provided that the Regions with a special level of self-government can issue a strengthened regional law - passed by an absolute majority and amenable to referendum - that regulates the main organizing and practical aspects, in particular the form of government.

The paper mainly surveys one of the aspects governed by the Statute Laws: the referendum. Particular attention is given to the different regulation of the abrogative, containing a proposal and consultative types. The analysis concerns the main new regulations and every issues on the compatibility of these rules with the Constitution, especially in light of the constitutional jurisprudence.

The aim is to evaluate the space that the Special Regions have for an autonomous discipline of the institute and the real meaning of the limits of the "harmony with the Constitution" and the "harmony with the principles of the legal system of the Republic".

* Ricercatore a tempo determinato di diritto pubblico nella Libera Università di Bolzano/Bozen.

1. Premessa

La legge cost. n. 2 del 2001, com'è noto, ha riconosciuto alle Regioni a statuto speciale[1] e alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di disciplinare la "forma di governo della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione"; "i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche", "l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali"; il "referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo"[2]. La disciplina dei predetti oggetti – tutti relativi all'organizzazione costituzionale dell'ente regionale o provinciale - è stata, quindi, decostituzionalizzata e riservata ad una fonte *pleno iure* regionale, "approvata dal Consiglio regionale con maggioranza assoluta dei suoi componenti" e assistita da un sistema di controlli molto simile a quello disegnato dall'art. 123 Cost. per gli statuti ordinari[3].

La previsione di siffatte leggi regionali atipiche, tanto in ordine all'oggetto che al procedimento di formazione, era chiaramente finalizzata ad evitare che le autonomie speciali venissero a trovarsi, dopo la configurazione, da parte della legge cost. n. 1/1999, di una potestà statutaria ordinaria autenticamente regionale, nell'ennesima situazione deteriore rispetto alle ordinarie[4]. Ciò ha accreditato l'opinione che la legge cost. n. 2/2001 abbia dotato le Regioni speciali e le Province autonome di uno statuto "sostanzialmente analogo a quello disposto dalla Costituzione per le Regioni ordinarie"[5]. Tale ricostruzione non è stata inverata dalla Corte costituzionale che, chiamata a pronunciarsi sull'applicabilità dell'art. 123, ult. comma, Cost. alle Regioni ad autono-

[1] Ad eccezione della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*.

[2] Gli incisi si riferiscono all'art. 12 St. Friuli-Venezia Giulia, ma sono sostanzialmente identici alle previsioni recate dall'art. 15 St. Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, art. 15 St. Sardegna, art. 47 St. Trentino-Alto Adige/*Südtirol*. Importanti elementi di differenziazione sono offerti dallo statuto siciliano che prevede diversi tipi di leggi statutarie: per il sistema elettorale dell'assemblea regionale (art. 3, comma 1), per lo scioglimento anticipato della stessa assemblea in forza delle contestuali dimissioni della metà più uno dei deputati (art. 8 bis, comma 1), per la forma di governo (artt. 9 e 10), per i referendum regionali (art. 13 bis). La disciplina dell'iniziativa legislativa, non solo popolare ma anche dei comuni e delle province, è, invece, riservata ad una legge regionale ordinaria (art. 12). Cfr. G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, p. 336ss.

[3] Si prevede, com'è noto, da un lato, la possibilità per il Governo di promuovere questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto e, dall'altro, la sua sottoposizione a referendum regionale qualora entro tre mesi ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale. L'approvazione della legge a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio determina un innalzamento del numero dei richiedenti e l'esclusione della possibilità di attivazione da parte della minoranza consiliare.

[4] R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale,* Bologna, 2012, p. 303.

[5] P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna,* Torino, 2007, p. 125. Nello stesso senso: A. RUGGERI, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della «specialità»,* in Id., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti,* IV, Torino, 2000, p. 213.

mia differenziata, ha ritenuto non operante la clausola di maggior favore di cui all'art. 10 legge cost. n. 3/2001 in virtù della ritenuta "non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali", connotandosi le leggi statutarie per "talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle Regioni ordinarie – afferenti all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione"[6]. Non si tratterebbe, quindi, di "grandezze omogenee", circostanza che esclude in radice la possibilità di qualsiasi giudizio di comparazione sul *quantum* di autonomia di cui le due fonti sono espressione[7]. La ritenuta non assimilabilità allo statuto ordinario, però, nulla dice in merito alla natura e alla funzione svolta dalla legge statutaria nell'organizzazione costituzionale delle Regioni speciali, che ci pare debba muovere da un'analisi che ne colga l'utilizzazione in concreto negli oltre dieci anni dal suo affidamento al "processo politico regionale"[8].

La "lente" prescelta per l'indagine guarda, in particolare, alla "disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo", uno degli oggetti espressamente riservati a tale fonte. Si analizzeranno, quindi, le scelte operate dalle Regioni e Province autonome, evidenziandone gli eventuali elementi di novità rispetto al modello statale e a quelli delle Regioni ordinarie, al fine di apprezzare gli spazi di autonomia utilizzati e utilizzabili e, ove possibile, ricavarne alcune considerazioni di ordine generale sulla funzione costituzionale svolta dalla legge statutaria.

2. Le leggi statuarie: alcune scelte di fondo

L'analisi delle leggi statuarie finora approvate mostra l'allineamento di quasi tutte le Regioni e Province autonome su alcune scelte di fondo che seppur di natura formale, rivestono una valenza ben più significativa. In primo luogo, preme segnalare che tutte le leggi statutarie sono state promulgate con il *nomen iuris* "legge regionale" e con numerazione progressiva rispetto a quella delle leggi ordinarie. Tant'è che la natura statutaria della fonte può essere ricavata soltanto dal titolo o, in subordine, dall'articolo iniziale della legge, che generalmente recano un richiamo alla relativa disposizione dello statuto

[6] Punto 5 *Cons. dir.,* sent. 370/2006. Per un commento: A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di "maggior favore" e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006),* in *www.forumcostituzionale.it,* 2006 e A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente,* in *Le Regioni,* 2007, p. 363.

[7] "Condizione, dunque, dell'operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all'autonomia prevista, si presti ad essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze". Punto 3.1 *Cons. dir.,* sent. n. 314/2003.

[8] P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna,* cit., p. 144; L. BUFFONI, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni speciali tra concezione garantistica e concezione democratica dell'autonomia,* in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale,* Torino, 2008, p. 193.

speciale[9]. In difetto, non rimane che affidarsi alla formula di promulgazione, che dà conto del procedimento di approvazione e, quindi, degli aggravi procedurali previsti[10].

Una seconda scelta, ampiamente condivisa, è stata quella di procedere all'approvazione di più leggi statutarie in relazione ai diversi oggetti. Si è così assistito al varo di distinti atti per la disciplina, da un lato, della forma di governo e del sistema di elezione e, dall'altro, del referendum e dell'iniziativa legislativa. E ciò pur trattandosi di un'opzione che appariva normativamente "necessitata" – o quantomeno giustificata - solo per la Regione siciliana il cui statuto prevede una pluralità di leggi rinforzate, caratterizzate dalla diversità dell'oggetto e del procedimento di approvazione.

Soltanto la Regione Sardegna si era mossa in controtendenza rispetto alle due opzioni segnalate, approvando una legge organica di disciplina di tutti i contenuti, cui erano state attribuite denominazione e numerazione autonome ("Legge statutaria della Regione autonoma della Sardegna" 10 luglio 2008, n. 1)[11].

---

[9] Nel primo senso: l.r. Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 5 ("Articolo 12 dello Statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 ("Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia"); l.r. Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19 ("Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale"); l.r. Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 20 ("Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere comunale, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto speciale"). Nel secondo: l.r. Sicilia 10 febbraio 2004, n. 1, che all'art. 1 precisa "la presente legge, in attuazione di quanto dispone l'articolo 12 dello Statuto, disciplina la richiesta, l'indizione e lo svolgimento dei referendum abrogativi, propositivi e consultivi, nonché le modalità di esercizio dell'iniziativa popolare delle leggi regionali" e l'art. 1 della recente legge statutaria Provincia di Bolzano ("Partecipazione civica in Alto Adige"), pubblicata a fini notiziali sul BUR n. 3 del 25.06.2013 e destinata ad abrogare la l.p. 11/2005.

[10] È il caso della l.p. Bolzano 18 novembre 2005, n. 11 ("Iniziativa popolare e referendum"); della l.p. Bolzano 14 marzo 2003, n. 4 ("Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2003"); l.p. Bolzano 9 giugno 2008, n. 3 ("Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2008"); della l.p. Bolzano 8 maggio 2013, n. 5 ("Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno 2013 e sulla composizione e formazione della Giunta provinciale"); l.r. Sicilia 3 giugno 2005, n. 7 ("Norme per l'elezione del Presidente della Regione siciliana a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'Assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali"); della l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 2 ("Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia"); della l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 3 ("Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali"); l.r. Valle d'Aosta 7 agosto 2007, n. 21 ("Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale"). Si tratta di una prassi analoga a quella di alcune Regioni ordinarie in riferimento ai rispettivi statuti: F. CORVAJA, *Caratteri dell'autonomia statutaria regionale*, in M. MALO (a cura), *Veneto. L'autonomia statutaria,* Torino, 2012, p. 46. Sul legame di questa scelta con la natura delle leggi di governo delle Regioni speciali quali leggi regionali rinforzate si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?* Bologna, 2002, p. 492.

[11] Travagliata è stata la vicenda della legge statutaria sarda, il cui atto di promulgazione è stato annullato dalla Corte costituzionale, in virtù della mancata approvazione nel successivo referendum da parte

La scelta - pienamente legittima e rientrante nella disponibilità dell'ente regionale o provinciale[12] - di "sdoppiare" la legge statutaria ha un immediato riflesso sui contenuti, più evidente proprio in riferimento alla disciplina del referendum, traducendosi nel carattere estremamente dettagliato delle previsioni normative che ne regolano in maniera compiuta procedimento e organizzazione. A differenza degli statuti ordinari che si limitano per lo più al *minimum* di contenuti indicato dall'art. 75 Cost, rinviando per il resto alla legge regionale, le leggi statutarie sono state concepite come strumento tendenzialmente esclusivo di disciplina dell'istituto referendario[13] e si addentrano, pertanto, nella regolamentazione anche dei minuti aspetti procedurali. La riserva di legge statutaria è stata, quindi, prevalentemente interpretata come riserva assoluta, pur non essendo una siffatta ricostruzione imposta dalle previsioni degli statuti speciali e pur ponendosi in controtendenza rispetto alla interpretazione corrente dell'art. 123 Cost. che afferma la possibilità per lo statuto ordinario di essere integrato da fonti subordinate "purché l'intervento del legislatore locale sia circoscritto alla specificazione dei principi statutariamente prefissati"[14].

Le scelte formali segnalate offrono significative indicazioni in ordine al ruolo che i legislatori delle autonomie differenziate hanno inteso assegnare alla fonte di nuova dotazione: non un secondo "statuto", non un atto normativo fondamentale recante le più significative scelte in materia di forma di governo e istituti di democrazia diretta, ma semplice legge regionale – anche se rinforzata quanto al procedimento di approvazione – a cui è delegata dallo statuto la disciplina di alcuni oggetti, seppur di importanza decisiva per l'organizzazione dell'ente. Ciò conferma che anche nell'immaginario regionale (o provinciale) il vero statuto rimane quello speciale, adottato con legge costituzionale.

---

della maggioranza dei voti validi (sent. n. 149/2009). Sulla vicenda: O. CHESSA, *Il paradosso del quorum strutturale* e P. PINNA, *L'esito del referendum confermativo impedisce la promulgazione della legge statutaria,* in EA. (a cura di), *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale,* cit., pp. 217ss.; nonché I. CARLOTTO, *Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149/2009,* in *Le Regioni,* 2009, p. 1089.

Una disciplina organica era poi recata anche dalla delibera legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia nel marzo del 2002, recante "Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale, nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto", che sottoposta a referendum confermativo è stata bocciata dagli elettori friulani.

[12] P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale,* Torino, 2012, p. 53.

[13] Ciò non esclude in radice la possibilità di rinvio alla legge regionale ordinaria per l'emanazione di disposizioni attuative e integrative (in tal senso, espressamente, l'art. 25 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003). La nuova legge altoatesina prevede che la Giunta adotti, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, un regolamento di esecuzione con cui viene istituito il sistema di raccolta delle firme on-line per la partecipazione dei cittadini (art. 11, comma 3).

[14] L. PALADIN, *Diritto regionale,* Padova, 2000 p. 57. Sulle problematiche connesse all'estensione della riserva statutaria *ex* art. 123 Cost. si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.,* in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle Regioni,* Torino, 2001, p. 153. Nel senso che nessuna delle riserve di legge statutaria contenute negli statuti speciali appare assoluta: P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna,* cit., p. 144.

L'unico tentativo di valorizzare, configurandola in maniera diversa, la legge statutaria è stato quello – già ricordato – della Regione Sardegna, ove la disciplina unitaria di tutti gli oggetti, la denominazione e numerazione autonoma e la natura dei contenuti rappresentavano chiari indizi del tentativo di elevarla al rango di vero e proprio "secondo statuto" di autonomia.

3. Il referendum nelle leggi statutarie

Tutti gli statuti speciali individuano tra gli oggetti riservati alla disciplina di leggi statutarie il "referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo". Parzialmente diverse soltanto le previsioni dello statuto siciliano che affidano la disciplina dell'ambito e delle modalità del referendum regionale ad una fonte non pienamente riconducibile al *genus* delle leggi statutarie, trattandosi di una "legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea regionale", ma non corredata del medesimo sistema di controlli (art. 13 bis).

In tutti i casi la scelta della legge cost. n. 2 del 2001 è stata diversa da quella recata dall'art. 123 Cost. che abilita lo statuto delle Regioni ordinarie alla regolamentazione "del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della regione"[15]. Nel primo caso si è provveduto ad un'attribuzione di competenza attraverso l'elencazione delle tipologie referendarie, nell'altro ad indicare la natura degli atti possibile oggetto di consultazione, tacendo in merito alle caratteristiche strutturali dell'istituto. Una differenza destinata a riflettersi su scelte e contenuti dei due tipi di fonti.

Tutte le Regioni speciali e le Province autonome si sono dotate di leggi statutarie di disciplina del referendum regionale e del diritto di iniziativa popolare. Si tratta delle seguenti leggi: l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 3 ("Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali"); l.r. Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n. 5 ("Articolo 12 dello Statuto della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali"); l.r. Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19 ("Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello statuto speciale"); l.r. Sicilia 10 febbraio 2004, n. 1 ("Disciplina dell'istituto del referendum nella Regione siciliana e norme sull'iniziativa legislativa popolare e dei consigli comunali e provinciali") e l.p. Bolzano 18 novembre 2005, n. 11 ("Iniziativa popolare e referendum"). La Provincia di Bolzano

[15] Com'è noto la novella costituzionale del 1999 ha lasciato immutato il primo comma dell'art. 123 Cost. nella parte in cui riserva allo statuto la regolazione dell'esercizio del "*referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione". Ovviamente la previsione, pur immutata nella lettera, non lo è nella sostanza, dal momento che deve interpretarsi alla luce di un contesto profondamente rinnovato che ha ridefinito gli spazi e i confini dell'autonomia regionale. Sono in particolare la competenza dello statuto a determinare la forma di governo regionale e il limite dell'armonia con la sola Costituzione a porre in termini nuovi il problema dei margini di scelta dello statuto in materia.

ha, nello scorso mese di giugno, approvato una nuova legge statutaria sulla "Partecipazione civica in Alto Adige", in relazione alla quale è stata avanzata da un cinquantesimo degli elettori la richiesta di referendum *ex* art. 47 St. speciale[16]. Nella Regione Sardegna, invece, a seguito delle già segnalate vicende che hanno interessato la legge statutaria n. 1/2008, continua ad applicarsi la l.r. 17 maggio 1957, n. 20[17].

In aderenza alle previsioni introdotte dalla legge cost. n. 2/2001 tutte le leggi statutarie disciplinano i tre tipi di referendum, con l'eccezione della legge siciliana che si limita alla previsione dei "tipi" abrogativo e consultivo.

Si tratta di una scelta legittima, considerato che l'elencazione statutaria non pare in grado di vincolare gli enti regionali alla disciplina di tutte le tipologie: l'autonomia si manifesta anche nella scelta relativa a quale tra i referendum elencati disciplinare e, forse ancor prima, in quella relativa alla stessa previsione dell'istituto. È rimessa alla piena disponibilità dell'ente la decisione in merito al *quantum* di valorizzazione degli istituti di democrazia diretta rispetto al principio di rappresentanza politica e al ruolo del Consiglio quale organo di diretta espressione della volontà popolare.

La ricostruzione trova conferma nella giurisprudenza costituzionale che qualifica la decisione di dotarsi di una legge statutaria quale mera facoltà, trattandosi di "una fonte rientrante nella disponibilità della stessa Regione o Provincia"[18]. Si tratta, quindi, a differenza dello statuto ordinario, di una fonte facoltativa quanto alla sua adozione e, quindi, a maggior ragione, quanto alla disciplina di tutti, alcuno o nessuno dei referendum indicati[19].

Diversa, invece, è la questione della eventuale tassatività dell'elencazione e, quindi, della possibile introduzione di tipologie di referendum ulteriori rispetto a quelle espressamente indicate. Com'è noto, la Corte costituzionale nella sent. n. 372 del 2004, che ha salvato dalle censure di costituzionalità governative lo statuto della Toscana, ha valorizzato significativamente l'autonomia regionale affermando che "la materia referendaria

---

[16] La legge statutaria approvata il 6 giugno dal Consiglio provinciale a maggioranza assoluta (dal solo gruppo consiliare SVP, con l'astensione anche degli alleati di governo del PD) è stata pubblicata a fini notiziali nel BUR n. 3 del 25.06.2013 (senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione, come previsto dalla l.p. n. 10/2002). Il Consiglio dei Ministri, con delibera del 12.07.2013, ha deciso di non procedere all'impugnazione (come si apprende dal sito del Dipartimento Affari regionali). È di questi giorni (25.09.2013) la notizia che l'associazione *"Iniziative für mehr Demokratie/Iniziativa per più democrazia"* ha raccolto più del doppio delle firme necessarie per la richiesta del referendum confermativo.

[17] Come modificata dalla l.r. n. 48/1986.

[18] Punto 5 *Cons. dir.,* sent. n. 370 del 2006. Criticamente A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle Regioni e Province speciali: la questione della fonte competente,* cit., p. 363 e V. TAMBURRINI, *In tema di istituzione del Consiglio delle autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome,* in *Giur. cost,* 2006, p. 3892.

[19] In tal senso P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna,* cit., p. 141. Parla, invece, di contenuto "obbligatorio" o comunque "naturalmente necessitato" M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali,* in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale,* cit., p. 28. Nello stesso senso F. PALERMO, *Ipotesi, opportunità e limiti degli strumenti di democrazia diretta nella Provincia autonoma di Bolzano,* in *Informator,* n. 3, 2004, p. 33.

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"[20]. Dalla generica inclusione della materia referendaria tra gli oggetti necessari dello statuto la Corte ricava una ampia autonomia della Regione nella disciplina dell'istituto, che investe in primo luogo le tipologie referendarie. Simile ragionamento non pare immediatamente trasferibile alle leggi statutarie ove si consideri la già segnalata diversità delle norme attributive della competenza rispetto all'art. 123 Cost.: nei riguardi delle legge statutarie avviene con una modalità, consistente nella esatta definizione delle caratteristiche tipologiche dell'istituto, che solo difficilmente può leggersi come uno schema aperto rimesso alla libera determinazione della potestà normativa regionale[21]. Peraltro, anche una simile ricostruzione non pare di per sé in grado di escludere l'eventuale previsione di un referendum preventivo-integrativo o arbitrale, essendo consentito in tali casi – in virtù delle caratteristiche delle due tipologie referendarie[22] - far leva sulla competenza delle leggi statutarie in materia di forma di governo.

Se in linea teorica la lettura proposta determina un minor raggio di azione per lo statuente delle Regioni e Province ad autonomia differenziata rispetto a quello delle Regioni ordinarie, l'attuazione segnala esiti opposti e, paradossalmente, l'indicazione tipologica del referendum propositivo ha indotto le prime all'introduzione delle maggiori novità. Mentre le Regioni ordinarie si sono arrestate alla disciplina del referendum abrogativo e consultivo[23], le speciali hanno nella quasi totalità previsto anche il referendum propositivo, peraltro riconducendo sotto tale etichetta referendum dagli effetti sostanzialmente costitutivi. La fase attuativa evidenzia, quindi, una minimizzazione degli esiti che una lettura chiusa delle elencazioni statutarie avrebbe potuto determinare.

Ove si opti per siffatta interpretazione, è evidente che i maggiori problemi di compatibilità con il testo costituzionale interessano non tanto le tipologie, ma le modalità di disciplina e di organizzazione dei referendum elencati, nella normazione delle quali le

---

[20] Punto 8 *Cons. dir.,* sent. n. 372 del 2004.

[21] M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale,* Napoli, 1971, p. 42.

[22] Com'è noto, il primo si caratterizza per "il fatto di essere destinato a svolgersi nei confronti di un atto delle autorità rappresentative prima che si concluda il relativo procedimento di formazione, inserendosi in questo come elemento necessario alla perfezione dell'atto medesimo"; il secondo "è destinato a risolvere conflitti di merito politico tra la rappresentanza popolare ed altri organi in posizione di indipendenza politica nei suoi confronti, siano o no anch'essi assistiti dall'investitura popolare diretta". M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale,* cit., pp. 72 e 87.

[23] Con le eccezioni della Regione Lazio che ha previsto anche un referendum di tipo propositivo (art. 62 St.) e Campania che all'art. 15 St. disciplina il referendum approvativo. Cfr. G. D'ALESSANDRO, *La partecipazione popolare,* in M. RUOTOLO, G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio,* Torino, 2012, p. 285 e F. PASTORE, *Problematiche costituzionale relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione,* Padova, 2012, p. 89.

Regioni speciali sono tenute all' "armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica", e all'osservanza della disciplina dettata dallo statuto speciale in relazione agli organi della Regione o della Provincia autonoma.

4. Il referendum abrogativo: oggetto ed esclusioni

Tutte le leggi statuarie disciplinano il referendum abrogativo, ispirandosi al modello statale, con alcuni adattamenti perlopiù imposti dalla natura regionale dell'istituto. E ciò anche se il limite dell' "armonia con la Costituzione" non implica alcun obbligo di conformità o congruità strutturale dei referendum regionali con il modello statale, ma si limita a precludere quelle modalità e soluzioni in contrasto con i principi costituzionali che possono ricavarsi in materia. Di fatto, comunque, la forza attrattiva esercitata dalla legge statale attuativa del referendum abrogativo è stata notevole.

Quanto alla natura degli atti suscettibili di abrogazione referendaria le scelte delle Regioni speciali non si connotano per una particolare ampiezza, stante la loro sostanziale limitazione alla legge regionale o provinciale. In controtendenza la legge statutaria sarda che, all'art. 3, individuava tra i possibili oggetti del referendum abrogativo anche i regolamenti e gli atti di programmazione o pianificazione generale della Regione e la recente legge altoatesina che estende la possibilità di abrogazione alle delibere della Giunta provinciale, ai decreti del Presidente della Provincia o di un assessore[24].

La generale limitazione dell'oggetto referendario alla legge regionale, se, da un lato, rappresenta un'opzione scontata e tipica di tale tipo di referendum che si atteggia quale correttivo della rappresentanza per come essa si esprime nel procedimento legislativo, dall'altro, si differenzia non poco dalle scelte operate dalle Regioni ordinarie. Una diversità che ben si comprende alla luce delle previsioni recate dagli statuti speciali rispetto all'art. 123 Cost.: solo quest'ultimo, richiamando il referendum tra i contenuti necessari dello statuto ordinario, ne individua l'oggetto nelle "leggi e provvedimenti amministrativi della Regione". In effetti, la mancata menzione di questi ultimi da parte degli statuti speciali unitamente al richiamo a classiche tipologie referendarie praticate con riferimento agli atti legislativi o comunque normativi regionali potrebbero far propendere per una loro esclusione[25].

Tutte le leggi statutarie recano, poi, una nutrita elencazione di atti esclusi, per la maggior parte mutuata dalle previsioni del capoverso dell'art. 75 Cost., nonché dalla copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità del referendum abrogativo. Si sottraggono, quindi, all'abrogazione referendaria le leggi di tributarie e di bilancio, in linea con la spiegazione classica per cui nessuno ha un interesse personale con-

[24] Art. 3, comma 1, lett. b) l.p. "Partecipazione civica in Alto Adige".

[25] A. CARDONE, *Quanti statuti nelle Regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario (quoziente ≤ 1?),* in O. CHESSA, P. PINNA (a cura di), *La riforma della regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale,* cit., p. 53.

trario alla loro abrogazione[26]. Al modello costituzionale è riconducibile anche la scelta siciliana di escludere le leggi di recepimento della normativa comunitaria e le leggi in materia di attività internazionale della Regione[27].

Più ampia la codificazione di esclusioni tratte, più o meno direttamente, dalla giurisprudenza costituzionale. Tant'è che la legge friulana reca una norma di chiusura che richiama genericamente l'applicabilità di "principi e… orientamenti della giurisprudenza costituzionale sulla non ammissibilità del referendum abrogativo di leggi statali o regionali"[28].

Così le normative di Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Provincia di Trento[29] escludono espressamente la sottoponibilità a referendum delle stesse leggi statutarie, ma è lecito interrogarsi in merito alla configurabilità di analoga esclusione relativamente ai contesti regionali che tacciono sul punto. Il ragionamento spiegato dalla Corte costituzionale per escludere l'abrogazione referendaria della Costituzione, delle leggi approvate ai sensi dell'art. 138 Cost., nonché delle leggi ordinarie a forza passiva rinforzata, non pare infatti immediatamente trasferibile alle leggi statutarie delle Regioni speciali. In tal senso non è, pacificamente, invocabile la formulazione letterale degli statuti speciali che si limita, come visto, alla elencazione delle tipologie referendarie, senza specificarne il possibile oggetto, e qualche perplessità paiono sollevare anche eventuali appelli al procedimento aggravato di formazione e alla previsione, all'interno del medesimo, di un diverso tipo di referendum. La maggioranza (assoluta) prescritta per l'approvazione delle leggi statutarie non pare in grado di modificare la natura di questa fonte, che "è e resta una legge ordinaria"[30] e la problematicità di una ricostruzione dei relativi rapporti in termini di mera gerarchia[31].

Il richiamo alla giurisprudenza costituzionale è evidente anche in quelle esclusioni legate al ritenuto contenuto vincolato e/o obbligatorio delle leggi regionali. Si sottrag-

---

[26] Art. 5, comma 2, l.p. Bolzano n. 11/2005; art. 4, comma 1, lett. a) e b) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003; art. 2, comma 2, lett. a) l.r. Sicilia n. 1/2004; art. 18, comma 2, l.p. Trento n. 3/2003; art. 17, comma 2, lett. a) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

[27] Art. 2, comma 2, lett. f) e g). Similmente la legge statutaria sarda escludeva "leggi e i regolamenti di attuazione della normativa comunitaria di cui all'articolo 117, comma quinto, della Costituzione o di esecuzione di accordi e intese internazionali della Regione ai sensi dell'articolo 117, ultimo comma, della Costituzione". La nuova legge statutaria altoatesina annovera tra le esclusioni le "leggi di ratifica e di esecuzione di accordi e trattati internazionali con altri Stati, coi loro enti locali e con altre Regioni, nonché i relativi accordi di esecuzione (art. 6, comma 2, lett. d).

[28] Art. 4, comma 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003. Anche la nuova legge statutaria della Provincia di Bolzano precisa che la commissione incaricata della verifica di ammissibilità delle richieste e iniziative popolari applica "i principi e l'orientamento della Corte costituzionale espressi nelle decisioni relative all'ammissibilità degli strumenti di democrazia diretta" (art. 9).

[29] Art. 2, comma 2, lett. b) l.r. Sicilia n. 1/2004; art. 4, comma 1, lett. e) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003; art. 18, comma 2, l.p. Trento n. 3/2003. Nello stesso senso prevedeva la legge statutaria sarda.

[30] S. MANGIAMELI, *Parere,* in *www.federalismi.it,* 2007.

[31] In tal senso, anche se in riferimento allo statuto regionale: G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza,* in *Giur. Cost.,* 2011, p. 2449; E. GIANFRANCESCO, *E competenza e gerarchia. Gli statuti ordinari nel sistema delle fonti regioni,* in *www.osservatoriosullefonti.it,* n. 2, 2003.

gono, difatti, a referendum: "le leggi il cui contenuto sia reso obbligatorio da norme dello statuto, di leggi costituzionali ovvero da norme statali vincolanti per il legislatore regionale o che siano meramente riproduttive di tali norme"[32] e le "disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello statuto speciale, nonché dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali"[33]. In quest'ultimo senso la legge valdostana si preoccupa di precisare che qualora il referendum investa leggi, solo parzialmente a contenuto vincolato, la verifica sull'ammissibilità può limitarsi alle disposizioni a contenuto non vincolato o che non ne costituiscano uno svolgimento strettamente necessario.

Risultano poi espressamente sottratte a referendum le leggi più o meno intensamente (e variamente) legate all'autonomia del Consiglio regionale o, più in generale, a quella di tutti gli organi regionali. Così la legge statutaria valdostana esclude genericamente le "leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle"[34], quella siciliana estende l'esclusione a tutte le leggi o disposizioni che, per la loro disciplina e attuazione, rinviano al regolamento e agli atti interni degli organi dell'assemblea regionale siciliana[35], mentre quella friulana circoscrive la limitazione alle leggi che influiscono sulla determinazione del bilancio del Consiglio regionale[36]. Queste due ultime Regioni inseriscono nel novero delle esclusioni anche "leggi o disposizioni di legge regionale connesse al funzionamento degli organi statutari della Regione"[37]. La *ratio* di simili previsioni può essere agevolmente rintracciata nell'esigenza di tutelare l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile delle assemblee legislative regionali, anche se in alcuni casi ci si spinge a ritiene sufficiente una non meglio qualificata connessione con il funzionamento di qualsiasi organo regionale. In limitati casi l'esclusione copre, ancor meno comprensibilmente, le leggi sull'organizzazione e sul personale dell'amministrazione regionale[38] o semplicemente quelle relative alla disciplina degli emolumenti spettanti al personale ed agli organi della Provincia[39].

Solo sporadicamente - soprattutto nel confronto con la disciplina posta da molte Regioni ordinarie – le leggi statutarie hanno riconosciuto ad alcuni settori normativi un valore assiologico diverso dalla generalità della legislazione regionale tale da giustifi-

[32] Art. 1, comma 1, lett. c) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003.
[33] Art. 17, comma 2, lett. b) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.
[34] Art. 17, comma 2, lett. d) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.
[35] Art. 2, comma 2, lett. d) l.r. Sicilia n. 1/2004.
[36] Art. 4, comma 1, lett. g) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003.
[37] Art. 4, comma 1, lett. f) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003; art. 2, comma 2, lett. c) l.r. Sicilia n. 1/2004.
[38] Art. 2, comma 2, lett. e) l.r. Sicilia n. 1/2004. Anche la legge statutaria della Sardegna sottraeva a referendum leggi e regolamenti riguardanti l'ordinamento degli uffici regionali (art. 3, comma 3).
[39] Art. 5, comma 2, l.p. Bolzano n. 11/2005. Nello stesso senso prevede la nuova legge provinciale che esclude l'ammissibilità di richieste e iniziative popolari che abbiano ad oggetto la regolamentazione delle assegnazioni finanziarie a personale e organi della Provincia (art. 6, comma 2, lett. b).

carne la sottrazione a referendum[40]. Si tratta, in particolare, delle leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale[41] o di quelle istitutive di nuovi comuni o nuove province o modificative dello loro circoscrizioni o denominazioni[42].

La Valle d'Aosta e le due Province autonome di Trento e di Bolzano, in considerazione delle specificità linguistiche che le caratterizzano, contemplano limitazioni referendarie a tutela delle minoranze linguistiche, escludendo la possibilità che l'abrogazione referendaria investa leggi attinenti ai diritti e alla tutela dei gruppi linguistici[43]. Maggiormente articolate sono le previsioni della legge statutaria di Trento che escludono l'abrogazione referendaria di leggi provinciali riguardanti la tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre, sempre che la richiesta non provenga dalle stesse minoranze tutelate (ovvero quando lo richiedano millecinquecento elettori residenti nei comuni ladini, mocheni o cimbro di cui agli articoli 48 e 102 dello Statuto speciale)[44].

4.1. Il procedimento referendario: i "disallineamenti" rispetto al modello statale

Nella disciplina del procedimento referendario Regioni e Province autonome si sono grandemente ispirate al modello disegnato dalla normativa statale, con limitati adattamenti legati, da un lato, alla dimensione regionale dell'istituto e, dall'altro, al tentativo di correggere alcune criticità evidenziate dall'applicazione del referendum *ex* art. 75 Cost.

Ci si propone, in questa sede, di analizzare gli aspetti che più di altri caratterizzano gli ordinamenti regionali speciali rispetto a quello statale.

Per quanto riguarda l'iniziativa tutte le leggi statutarie la riconoscono ad una frazione del corpo elettorale. Il numero degli elettori necessari per richiedere lo svolgimento della consultazione è espresso, sull'esempio della normativa costituzionale, tramite una cifra fissa[45] e non già – come in alcuni statuti ordinari[46] – con l'indicazione di una percentuale di elettori. L'iniziativa popolare, espressione del principio democratico,

---

[40] G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali,* in P. CARETTI (a cura), *Osservatorio sulle fonti 2005*, cit., p. 252ss.

[41] Art. 17, comma 2, lett. e) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

[42] Art. 4, comma 1, lett. d) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003.

[43] Nel primo senso l'art. 17, comma 2, lett. c) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003, nel secondo art. 5, comma 2, l.p. Bolzano n. 11/2005. La nuova legge sulla "Partecipazione civica in Alto Adige" precisa che l'esclusione riguarda anche i diritti e la tutela delle minoranze religiose (art. 6, comma 2, lett. c).

[44] Art. 18, commi 2 e 3, l.p. Trento n. 3/2003.

[45] Bolzano, 13.000 elettori iscritti nelle liste elettorali di un comune della Provincia; Friuli-Venezia Giulia, 30.000; Sardegna 15.000; Sicilia 50.000; Trento 8.000; Valle d'Aosta 4.000. La nuova legge altoatesina ha raddoppiato il numero delle firme necessarie per la richiesta di referendum, portandolo a 26.000, cui peraltro devono aggiungersi le 8.000 richieste per l'iniziativa popolare, configurata come il primo obbligatorio *step* dei referendum abrogativo e propositivo.

[46] L'art. 11 St. Calabria prevede che la richiesta debba provenire dal 4% degli iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Regione; lo St. Liguria dal 3,5% (art. 8); lo St. Abruzzo da un cinquantesimo degli elettori (art. 75).

rappresenta con tutta evidenza uno di quei principi costituzionali cui la legge statutaria deve necessariamente armonizzarsi, sarebbe, pertanto, illegittima una sua esclusione. Nella l.p. Trento si coniuga con il principio di tutela delle minoranze linguistiche attraverso la previsione della necessaria richiesta da parte di 1.500 elettori residenti nei comuni ladini, moncheni o cimbro per l'abrogazione totale o parziale di leggi provinciali che coinvolgono gli interessi delle minoranze medesime[47].

Pur non essendo costituzionalmente imposta si riscontra una diffusa tendenza ad allargare la platea dei soggetti legittimati a richiedere lo svolgimento del referendum abrogativo, includendovi anche gli enti locali. Tutte le leggi statutarie – con l'unica eccezione di quella della Provincia di Bolzano – riconoscono il diritto di iniziativa ad un certo numero di consigli provinciali o comunali[48]. La Regione Sicilia ha scelto il doppio criterio di un numero minimo di consigli provinciali o comunali, al contempo rappresentativi di una determinata quota del corpo elettorale[49]. In virtù di siffatte previsioni il referendum abrogativo da strumento di democrazia diretta diviene un correttivo della forma di governo regionale ad opera della maggioranza politica che ha ottenuto il governo degli enti locali. Ecco perché non è dato ravvisare una necessaria identità o correlazione tra il numero delle firme che devono essere raccolte per attivare l'iniziativa ed il numero dei cittadini rappresentati – senza vincolo di mandato – dai consigli comunali che aderiscono all'iniziativa referendaria[50]. Per lo stesso motivo si tratta di una forma di iniziativa che ove assente non pare destinata – come nel caso altoatesino – a determinare vizi di armonia con la Costituzione o con i principi generali dell'ordinamento della Repubblica.

Le più significative divergenze rispetto al modello statale attengono soprattutto alla disciplina dei controlli sulla regolarità e ammissibilità del referendum. Si tratta di differenze in parte imposte (è il caso della scelta dell'organo cui affidare i controlli), in parte indotte da ragioni di opportunità volte ad eliminare inutili aggravi procedimentali.

A quest'ultima esigenza risponde, in particolare, l'articolazione temporale dei controlli. Tutte le Regioni – eccetto la Sicilia – hanno previsto che la verifica sull'ammissibilità formale e sostanziale del quesito referendario si svolga anteriormente alla raccolta delle firme, al termine della quale continua ad essere collocato il controllo sulla regolarità. Rispetto al livello nazionale i due controlli, di regolarità/legittimità ed

---

[47] Art. 18, comma 3, l.p. Trento n. 3/2003.

[48] La legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia prevede la possibilità di richiesta da parte di due consigli provinciali (art. 2); quella trentina e valdostana di venti consigli comunali (rispettivamente artt. 18, comma 1, e 16).

[49] L'art. 2, comma 1, prevede, infatti, la richiesta da parte di tre consigli provinciali rappresentativi di almeno il quindici per cento degli abitanti della Regione secondo i dati dell'ultimo censimento ufficiale o di quaranta consigli comunali rappresentativi di almeno un decimo degli abitanti della Regione secondo i dati dell'ultimo censimento ufficiale. Identico criterio era seguito dalla legge statutaria Sardegna n. 1/2008, prevendendo che la richiesta provenisse da quattro consigli provinciali rappresentanti almeno il cinquanta per cento della popolazione regionale.

[50] G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali,* in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005,* cit., p. 256.

ammissibilità, risultano invertiti e temporalmente distanziati con non trascurabili conseguenze sul piano dell'*iter* e dei soggetti coinvolti.

Il procedimento ha inizio con la presentazione del quesito referendario da parte di un certo numero di promotori. Al fine di scongiurare un aumento incontrollato delle richieste e per garantirne la serietà, nella maggior parte dei casi si richiede un elevato numero di firme. Così la legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia prevede che le proposte debbano essere presentate da almeno 500 promotori iscritti nelle liste elettorali di comuni appartenenti ad almeno tre circoscrizioni elettorali e per ciascuna di queste richiede il numero minimo di 50. Si preoccupa, altresì, di precisare che qualora il referendum concerna leggi regionali o singole disposizioni di legge che si applicano solo ad una parte del territorio regionale, almeno il 50% dei promotori deve risiedere in comuni rientranti in quella medesima parte[51]. La legge statutaria valdostana prevede che la richiesta sia accompagnata da almeno 200 e non più di 300 firme[52]. Decisamente meno stringenti le previsioni della legge altoatesina e trentina, che richiedono rispettivamente la presentazione da parte di 30 elettori e di un comitato promotore, composto da almeno dieci persone[53].

Alla presentazione delle richieste referendarie fa seguito l'immediata verifica della loro ammissibilità, in relazione alla quale è dato rilevare ulteriori "disallineamenti" rispetto al modello statale. Si assiste in diversi casi all'affidamento dei controlli di ammissibilità e di regolarità ad un unico organo, anziché – come a livello statale – a due organi distinti[54]. Il *punctum dolens* delle predette verifiche rimane comunque l'individuazione dell'organo chiamato ad effettuarle, non essendo prevista, com'è noto, una competenza della Corte costituzionale o di altro organo giurisdizionale. Di qui la difficoltà – nota anche in passato - di individuare organi dotati della necessaria imparzialità e indipendenza nel giudizio. In virtù della pregressa giurisprudenza costituzionale[55], è stata accantonata l'idea di conferire con legge regionale la competenza in materia ad un organo della giurisdizione ordinaria od amministrativa con sede nel capoluogo della Regione, in quanto in contrasto con la riserva di legge statale, stabilita dall'art. 108 Cost., che "opera, assurgendo a principio dell'ordinamento giuridico dello Stato, nel senso di escludere il settore giudiziario dal sistema del decentramento, e così dalle competenze dell'ente Regione, pur a regime differenziato".

Se le Regioni ordinarie hanno perlopiù risolto il problema affidando il compito ai neoistituiti organi di garanzia statutaria, le speciali oscillano tra le opposte scelte di

[51] Art. 5, commi 2 e 3, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003.

[52] Art. 18, comma 1, lett. a) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

[53] Art. 6, comma 1, l.p. Bolzano n. 11/2005 e art. 18, comma 6, l.p. Trento n. 3/2003.

[54] La scelta di concentrare le verifiche in un unico organo è operata dalle Province autonome di Trento (art. 18, commi 7 e 10) e di Bolzano (artt. 9 e 11) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (artt. 6 e 11). L'opzione opposta è stata preferita dalla leggi statutarie valdostana e siciliana.

[55] Il riferimento è, in particolare, alla sent. n. 43/1983 con cui la Corte si è pronunciata per l'illegittimità costituzionale di due leggi regionali – una della Sardegna, l'altra del Trentino-Alto Adige – le quali configuravano una sezione della Corte d'appello, con sede nelle rispettive Regioni, come "Ufficio centrale per il referendum abrogativo delle leggi regionali".

organi politici e tecnici *ad hoc*, e quindi con connotati di indipendenza e terzietà molto diversi. Volendo graduare le scelte operate secondo una ipotetica scala, al gradino più basso troviamo la legge statutaria friulana che affida i giudizi sull'ammissibilità e regolarità del referendum abrogativo all'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale[56], prescrivendo, nel primo tipo di verifica, che la decisione sia assunta all'unanimità. Nel caso in cui non venga raggiunta, l'argomento è iscritto di diritto all'ordine del giorno della seduta del Consiglio regionale immediatamente successiva e rimessa alla decisione del *plenum*. Peraltro le modalità del voto assicurano un certo *favor* nei confronti della proposta referendaria, essendo richiesta per la declaratoria di inammissibilità l'approvazione a maggioranza assoluta. Ovviamente la scelta di un organo politico porta con sé il rischio della parzialità del giudizio e di un depotenziamento della funzione di correttivo del sistema rappresentativo svolta dall'istituto. Negli altri contesti regionali e provinciali si sono, quindi, ricercate soluzioni tese ad affidare il giudizio di ammissibilità (e – ma non sempre – di legittimità) ad organi dotati dei necessari requisiti di imparzialità e indipendenza, istituendo commissioni *ad hoc* dalla più o meno accentuata composizione tecnica. Così la legge siciliana prevede l'istituzione per l'intera durata della legislatura di una Commissione di garanzia per i procedimenti referendari, composta dal presidente dell'Assemblea regionale siciliana, che la presiede; dall'avvocato generale della Regione; da tre professori di ruolo di materie giuridiche presso le tre Università degli studi siciliane, indicati ciascuno dai tre rettori; da quattro avvocati abilitati all'esercizio della professione presso le giurisdizioni superiori, indicati dai presidenti degli ordini forensi aventi sede presso le quattro Corti d'appello della Sicilia[57]. Alla predetta Commissione è affidato il giudizio sull'ammissibilità delle istanze di referendum abrogativo e la declaratoria di procedibilità definitiva dei referendum, mentre l'esame sulla regolarità delle richieste rimane assegnato alla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa legislativa, disciplinata dalla l.r. 23 ottobre 2001, n. 14[58], che si connota per una composizione che offre minori garanzie di indipendenza ed imparzialità[59].

Anche la legge valdostana prevede, all'art. 40, l'istituzione di un organo tecnico, riservando al medesimo soltanto il giudizio di ammissibilità, mentre le verifiche sulla regolarità sono affidate al segretario generale del Consiglio regionale[60]. La pronuncia sull'ammissibilità delle richieste è, difatti, riservata alla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, nominata dal Consiglio della Valle entro quattro mesi dal suo insediamento, e composta di tre membri effettivi e dei rispettivi supplenti, esperti in discipline giuridiche pubblicistiche, indicati dal presidente della

[56] Artt. 6, 7 e 11 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003.
[57] Art. 8 l.r. Sicilia n. 1/2004.
[58] "Disciplina del referendum ai sensi dell'art. 17 bis dello statuto della Regione".
[59] È infatti composta da cinque membri, compresi il presidente e il segretario, scelti tra i dirigenti dell'Amministrazione regionale. Cfr. G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali,* cit., p. 356.
[60] Art. 6 l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

Corte di appello di Torino e scelti tra docenti universitari, avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori ed ex componenti della Corte costituzionale.

Parzialmente diverse, nonché connotate da maggiori garanzie di imparzialità del giudizio, le scelte delle leggi trentina e altoatesina che concentrano le verifiche di legittimità e ammissibilità in un unico organo, non permanente, istituto solo al momento dell'effettivo deposito di richieste referendarie[61]. La prima prevede che nei dieci giorni successivi al deposito della richiesta di referendum venga istituita la Commissione per il referendum, nominata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, e composta da tre esperti in discipline giuridiche, individuati tra docenti universitari e avvocati iscritti nell'albo speciale dei patrocinanti per le giurisdizioni superiori[62]. Similmente per le consultazioni referendarie da tenersi nella Provincia di Bolzano è prevista l'istituzione di una commissione temporanea, che si connota per una composizione spiccatamente giurisdizionale. Difatti entro quindici giorni dalla presentazione di una richiesta di referendum è istituita la Commissione per i procedimenti referendari, composta da tre magistrati, in servizio rispettivamente presso il Tribunale di Bolzano, la Sezione di controllo della Corte dei conti avente sede a Bolzano e la Sezione autonoma per la Provincia di Bolzano del Tribunale regionale di giustizia amministrativa. I componenti sono individuati mediante sorteggio, a cura del Direttore della Ripartizione provinciale Servizi centrali, di un membro effettivo e di un membro supplente nell'ambito di ciascuna delle tre terne di nomi, proposte dai presidenti dei relativi organi giudiziari[63]. La scelta operata dalla legge statutaria della Provincia di Bolzano è quella che indubbiamente si connota per le maggiori garanzie di indipendenza e imparzialità dei giudizi, vuoi per l'appartenenza dei soggetti alla magistratura ordinaria, contabile e amministrativa, vuoi per le modalità – sorteggio – previste per la loro individuazione.

Gli organi variamente chiamati a pronunciarsi sull'ammissibilità delle richieste referendarie non limitano il loro giudizio alla natura dell'atto del quale si chiede l'abrogazione e alla verifica della sua non riconducibilità alle categorie escluse, ma guardano anche alle caratteristiche del quesito. Sul punto le indicazioni offerte dalle leggi statutarie riprendono gli approdi della giurisprudenza costituzionale[64], invocando la "chiarezza e univocità del quesito, nonché [al]l'omogeneità e [al]la coerenza delle di-

[61] F. PALERMO, *Ipotesi, opportunità e limiti degli strumenti di democrazia diretta nella Provincia autonoma di Bolzano,* cit., p. 33 osserva come siffatta previsione crei "gravi problemi di compatibilità rispetto al principio della precostituzione dell'organismo giudicante, rendendo la commissione sempre soggetta a sospetti di parzialità".

[62] Art. 6 l.p. Trento n. 3/2003.

[63] Art. 8 l.p. Bolzano n. 11/2005. Identica la composizione della Commissione permanente per la partecipazione civica (c.d. commissione dei giudici) prevista dalla nuova legge statutaria della Provincia di Bolzano (art. 8). Si tratta di previsioni in linea con la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 285/1999).

[64] Il limite dell'omogeneità, come noto, è stato enunciato per la prima volta nella sent. n. 16/1978. Sulle sue origini e caratteristiche essenziali: M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Tomo I, 2. Art. 75. Il referendum abrogativo,* in *Commentario della Costituzione,* Bologna-Roma, 2005, p. 404ss.

sposizioni oggetto del quesito"[65], al dichiarato fine di assicurare la consapevole scelta degli elettori. Su quest'ultimo aspetto insiste, particolarmente, la legge friulana che precisa che "la proposta deve contenere inoltre i termini del quesito che si intende sottoporre a referendum, completando la formula «volete che sia abrogato...» con l'indicazione dell'oggetto del quesito, formulato in termini sintetici e chiari e in modo tale che la risposta positiva o negativa corrisponda rispettivamente all'abrogazione o al mantenimento delle disposizioni indicate"[66]. Nel rispetto dei requisiti di omogeneità e coerenza è consentito che le disposizioni oggetto di referendum siano contenute anche in atti legislativi diversi[67].

In genere le normative regionali o provinciali recano indicazioni più o meno analitiche in merito alla redazione del quesito, ammettendo esplicitamente la possibilità di referendum abrogativi parziali, relativi a singoli articoli, commi o parti di essi[68]. In tali casi sono previsti alcuni accorgimenti a garanzia dell'effettiva genuinità del voto: "qualora si richieda il referendum per la abrogazione di parte o di uno o di più articoli di legge, oltre all'indicazione della legge e dell'articolo…, è inserita l'indicazione del comma ed è, altresì, integralmente trascritto il testo delle disposizioni di legge delle quali sia proposta l'abrogazione"[69]. L'ammissibilità di referendum parziali trova un argine all'introduzione di referendum manipolativi nella legge friulana laddove impone che le parti di articoli e commi possibile oggetto di abrogazione siano "formalmente e sostanzialmente qualificabili come precetti autonomi"[70].

Rilevanti dal punto di vista procedurale sono poi le previsioni che subordinano le decisioni sulla regolarità e ammissibilità del referendum al contraddittorio con i promotori[71], con un coinvolgimento generalmente più incisivo rispetto a quello previsto dalla normativa statale. Ad alcuni dei promotori – denominati anche delegati – sono attribuite funzioni di rappresentanza dei sottoscrittori della richiesta di referendum e, in tale qualità, ricevono le comunicazioni riguardanti il procedimento referendario, intervengono

[65] Art. 21, comma 1, lett. c) l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003. Previsioni sostanzialmente identiche sono recate dall'art. 7, comma 2, lett. c) l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003 e artt. 3 e 9, comma 1, lett. c) l.r. Sicilia n. 1/2004. Richiede la formulazione del quesito in termini chiari e sintetici anche la l.p. Trento n. 3/2003, agli artt. 7, comma 4, e 18, comma 5. Pur dedicando l'art. 7 alla formulazione del quesito referendario, la l.p. Bolzano n. 11/2005 nulla dice in merito alla chiarezza ed omogeneità del medesimo.

[66] Art. 5, comma 6, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003. Non molto dissimile l'art. 7, comma 4, l.p. Trento n. 3/2003.

[67] Art. 20, comma 4, l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003; art. 5, comma 7, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003; art. 3 comma 6, l.r. Sicilia n. 1/2004.

[68] Art. 7, comma 2, l.p. Bolzano n. 11/2005; art. 20, comma 3, l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003; art. 3, comma 3, l.r. Sicilia n. 1/2004.

[69] Art. 3, comma 2, l.r. Sicilia n. 1/2004.

[70] Art. 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003.

[71] R. PINARDI, *I controlli di regolarità e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria,* in *www.associazionedeicostituzionalisti.it,* 2012.

personalmente nelle varie fasi ed esercitano le azioni, i ricorsi e ogni altra iniziativa a tutela del referendum[72].

Le previsioni più ampie sono quelle delle leggi statutarie valdostana e siciliana che riconoscono ai promotori, titolari di poteri di rappresentanza, il diritto di intervenire alla riunione in cui si procede alla verifica sull'ammissibilità per illustrare il quesito referendario prima dell'adozione da parte dell'organo incaricato della propria decisione. Possono liberamente produrre, nella stessa sede, relazioni e documenti del cui esame la commissione deve dar conto nella propria decisione e possono essere convocati in ogni momento per chiarimenti o ulteriori elementi di valutazione[73]. Nella legge friulana la partecipazione dei promotori è prevista unicamente nella riunione deputata alla verifica di regolarità, salvo allontanamento al momento della deliberazione.

Negli altri casi il contraddittorio è limitato alla possibilità di sanatoria delle irregolarità riscontrate e/o ad un intervento in fase successiva. Così la legge friulana prescrive che ove l'oggetto del quesito sia ritenuto non chiaro e univoco o non conforme ai criteri previsti, l'ufficio di presidenza del Consiglio, con provvedimento motivato, dispone la sospensione della procedura, invitando i promotori a riformulare la proposta, sulla quale si esprimerà il giudizio definitivo di ammissibilità. Peraltro l'ufficio di presidenza, prima di deliberare in proposito, deve tenere udienza conoscitiva con una delegazione dei promotori i quali, ove lo ritengano opportuno, possono presentare memorie e pareri. Anche la legge statutaria della Provincia di Bolzano prevede la comunicazione delle riserve della commissione in merito all'ammissibilità del referendum ai promotori, che entro venti giorni possono integrare o riformulare la richiesta di referendum.

Tutte le leggi statuarie disciplinano l'ipotesi in cui le norme sottoposte a referendum siano abrogate dal Consiglio prima della celebrazione dello stesso, caratterizzandosi per una analiticità molto diversa. La disciplina più scarna è quella della legge trentina che prevede semplicemente che, ove il Consiglio provinciale abroghi le disposizioni oggetto di referendum prima della data prevista per lo svolgimento della consultazione, il Presidente della Provincia, previa deliberazione della Giunta, ne disponga con decreto l'interruzione (art. 18, comma 4).

Le altre normative distinguono tra abrogazione totale o parziale: nel primo caso, pacificamente, si prevede che il referendum venga dichiarato improcedibile affidando il compito all'organo cui sono affidate le verifiche sull'ammissibilità o al Presidente della Regione[74]. Si connotano per un maggior grado di articolazione le previsioni relative

[72] Art. 18, comma 2, l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003; art. 4, comma 3, l.r. Sicilia n. 1/2004; art. 5, comma 8, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003. Prevedono un solo rappresentante dei promotori la legge trentina (art. 7, comma 3, l.p. n. 3/2003) e quella altoatesina (art. 6, comma 2, l.p. 11/2005).

[73] Art. 21 l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003 che peraltro riconosce ad ogni cittadino iscritto nelle liste elettorali dei comuni della Regione il diritto di presentare alla Commissione le proprie osservazioni in ordine al quesito presentato e alla sua ammissibilità. Nello stesso senso l'art. 9 l.r. Sicilia n. 1/2004.

[74] Nel primo senso: art. 18, comma 14, l.p. Trento n. 3/2003; art. 9, comma 5, l.r. Sicilia n. 1/2004; art. 11 l.p. Bolzano n. 11/2005, che peraltro trasferisce il compito al Presidente della Provincia ove l'abrogazione intervenga dopo l'indizione del referendum; nel secondo senso: l'art. 16, comma 1, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003; art. 30 l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

all'abrogazione parziale che, del resto, implica una decisione particolarmente ponderata in ordine alla effettuazione o meno della consultazione. La verifica spetta generalmente alla Commissione di garanzia che valuta se le disposizioni rimaste in vigore devono essere sottoposte a referendum, procedendo eventualmente alla modificazione del quesito. Peraltro anche quando la decisione è affidata al Presidente della Regione è richiesto il "conforme parere della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare"[75]. Si considera poi l'ipotesi di una modifica o sostituzione delle disposizioni oggetto di referendum che non modifichi i principi ispiratori della disciplina preesistente o i contenuti essenziali dei singoli precetti, in relazione alla quale si prevede che il referendum si effettui solo o anche sulle nuove disposizioni[76].

Anche in merito al *quorum* strutturale, che non rappresentanza un principio costituzionale vincolante (quantomeno nella determinazione *ex* art. 75 Cost.)[77], le scelte sono differenziate: mentre alcune Regioni sono rimaste ancorate alla tradizionale previsione di un *quorum* di partecipazione pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto[78], altre, tenuto conto della disaffezione all'istituto registrata a livello statale, ne hanno previsto un più o meno rilevante abbassamento: così la normativa della Regione Valle d'Aosta lo riduce al 45% degli aventi diritto alla votazione e quella Provincia di Bolzano al 40%[79].

5. Il referendum propositivo

Sotto la dicitura "referendum propositivo" sono in realtà disciplinati istituti molto diversi e dalla incidenza sulla forma di governo regionale fortemente differenziata. L'istituto è ovunque[80] configurato come variante rafforzativa dell'iniziativa legislativa popolare[81], ma mentre in due casi – Friuli-Venezia Giulia e Provincia di Trento - la disciplina positiva collega all'eventuale esito favorevole del referendum propositivo unicamente l'obbligo per i Consigli regionali (o provinciali) di esaminare la proposta di legge, in assenza peraltro di qualsiasi vincolo di merito; in altri due casi – Valle d'Aosta

[75] Art. 30, comma 3, l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

[76] Art. 30, comma 3, l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003; art. 9, comma 7, l.r. Sicilia n. 1/2004. Art. 16, comma 2, l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003. L'art. 12, comma 7, l.p. Bolzano n. 11/2005 parla di "modifica non sostanziale".

[77] Punto 8, *Cons. dir.,* sent. n. 372/2004. *Infra* par. 5.

[78] È il caso di Friuli-Venezia Giulia (art. 13); Sicilia (art. 22, comma 2); Provincia di Trento (art. 4). In tal senso anche la legge statutaria della Sardegna (art. 2, comma 2).

[79] Rispettivamente gli artt. 36 e 13, comma 2. Nessuna delle autonomie speciali ha optato, sull'esempio toscano, per un criterio flessibile, legato al numero di cittadini che hanno partecipato alla consultazione elettorale immediatamente precedente (art. 75, comma 4, St. Toscana). Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum,* Bologna, p. 245. Per l'abrogazione del *quorum* strutturale si veda la nuova legge statutaria sulla "Partecipazione civica in Alto Adige" della Provincia di Bolzano.

[80] Con l'unica eccezione della Sicilia, ove il referendum propositivo non è stato previsto.

[81] G. GUZZETTA, F.S. GIANNINI, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione,* in www.federalismi.it, 2007.

e Provincia di Bolzano - si carica l'eventuale esito positivo della consultazione di effetti più incisivi e sostanzialmente sostitutivi della volontà delle assemblee legislative[82].

Nella prima versione, si prevede la possibilità per i soggetti titolari dell'iniziativa referendaria[83] di presentare al Consiglio regionale una proposta di legge da sottoporre a referendum popolare[84] o più genericamente si ammette il referendum propositivo "su specifiche questioni di particolare interesse provinciale"[85]. Quanto al possibile oggetto la legge friulana rinvia ai limiti già previsti per il referendum abrogativo, quella trentina esclude quelle riguardanti tributi e bilancio o già sottoposte a referendum propositivo negli ultimi cinque anni ovvero relative alla tutela delle minoranze linguistiche ladine, mochene o cimbre. Peraltro, in quest'ultimo caso, la possibilità di attivare l'istituto non è preclusa *in toto,* ma semplicemente subordinata alla provenienza dell'iniziativa da parte di millecinquecento elettori del Consiglio provinciale residenti nei comuni di insediamento delle minoranze linguistiche (ai sensi degli artt. 48 e 102 St. speciale). Si tratta evidentemente di esclusioni che se giustificate in relazione al referendum abrogativo paiono prive di qualsiasi *ratio* in relazione a questa diversa tipologia referendaria rafforzativa – invero in misura minima - dell'iniziativa legislativa popolare e non vincolante per il legislatore regionale o provinciale.

La normativa del Friuli-Venezia Giulia stabilisce, quindi, che decorso un anno dalla data della deliberazione che accerta la regolarità della richiesta popolare ovvero dalla deliberazione che dichiara ammissibile il referendum di iniziativa dei Consigli provinciali, senza che il Consiglio regionale abbia deliberato sulla proposta di legge, il Presidente della Regione è tenuto ad indire il referendum sulla proposta stessa[86]. In caso di esito favorevole[87], il Consiglio regionale, entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati, è tenuto a esaminare la proposta di legge. La consultazione referendaria impone all'organo legislativo regionale unicamente il vincolo della presa in esame della proposta, lasciandolo nella piena disponibilità dei contenuti.

Parzialmente diversa la normativa trentina che stabilisce che il referendum propositivo abbia luogo entro sei mesi dall'esame di regolarità da parte della Commissione per il referendum e impone, in caso di esito positivo, alla Giunta provinciale o al Consiglio, secondo la rispettiva competenza, di adottare, entro tre mesi, le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum. In questo caso il vincolo per gli or-

[82] Si collega, invece, all'iniziativa popolare semplice, l'obbligo per il Consiglio di pronunciarsi sulla stessa entro un termine tassativo (art. 11 l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003). In caso di inerzia non si prevede alcuna sanzione fuori dall'ambito politico.

[83] I soggetti titolari dell'iniziativa coincidono con quelli del referendum abrogativo, con l'unica eccezione, nella disciplina trentina, dell'iniziativa da parte degli enti locali (art. 23 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003 e art. 5 l.p. Trento n. 3/2003).

[84] Il progetto di legge deve essere redatto in articoli e corredato da una relazione che ne illustri le finalità e le norme (art. 24 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003).

[85] Art. 1 l.p. Trento n. 3/2003.

[86] Art. 23, comma 2, l.r. 5/2003.

[87] L'esito del referendum è favorevole se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

gani provinciali riguarda la semplice attuazione del risultato referendario eventualmente anche attraverso atti regolamentari ed amministrativi[88].

L'istituto del referendum propositivo è disegnato in maniera diversa dalle leggi statutarie di Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano, tanto da assumere un carattere sostanzialmente deliberativo, con un impatto potenzialmente deflagrante sulla forma di governo regionale[89]. In entrambi i casi l'attuale disciplina è frutto di una novellazione successiva, ad opera rispettivamente della l.r. Valle d'Aosta 14 marzo 2006, n. 5 e l.p. Bolzano 7 settembre 2009, n. 4[90].

Nel caso valdostano le modalità di presentazione sono identiche a quelle dell'iniziativa popolare, con le uniche varianti della provenienza della richiesta da parte del 5% degli elettori dei comuni della Regione e della applicazione dei limiti di ammissibilità previsti per il referendum abrogativo. Entro cinque giorni dalla pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione del verbale del Segretario generale che attesta la validità della proposta di legge di iniziativa popolare, il Presidente del Consiglio della Valle avvia *l'iter* del procedimento legislativo, assegnando la proposta di legge alle commissioni consiliari competenti per materia. Nel corso dell'esame è riconosciuta ai delegati la facoltà di intervenire alle sedute per illustrare la proposta di legge e per presentare documenti e relazioni. Trascorsi sessanta giorni dalla assegnazione alle commissioni consiliari senza un loro pronunciamento, la proposta di legge è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio, il quale ha l'obbligo di deliberare nel merito entro i successivi sessanta giorni.

Nell'ipotesi in cui il Consiglio non approvi la proposta di legge di iniziativa popolare o una legge che, su conforme parere della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, ne recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali, il Presidente della Regione indice, entro i successivi trenta giorni, referendum propositivo. La proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta a referendum propositivo è approvata se alla votazione ha partecipato il 45% degli elettori e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. In tal caso il procedimento si considera concluso e il Presidente della Regione provvede alla promulgazione e successiva pubblicazione sul BUR della proposta approvata. L'eventuale esito sfavorevole del referendum propositivo ne preclude la riproposizione nei successivi cinque anni.

---

[88] Attribuisce a tale referendum carattere sostanzialmente di indirizzo: M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum,* in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive,* Bologna, 2006, p. 392.

[89] R. LOUVIN, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari,* in *www.federalismi.it,* 11 luglio 2007.

[90] Pare doveroso notare che la nuova legge statuaria sulla "Partecipazione civica in Alto Adige", ridisegna profondamente il referendum propositivo, prevendo che sia introdotto – analogamente a quello abrogativo – tramite iniziativa popolare accompagnata da 8.000 firme, che può essere diretta a richiedere l'approvazione, abrogazione o modifica di leggi o singole disposizioni di legge. Qualora tale iniziativa non sia accolta dal Consiglio o dalla Giunta nel termine di 180 giorni sulla medesima può svolgersi referendum ove la richiesta sia accompagnata da 26.000 firme.

Non dissimilmente dispone la normativa della Provincia di Bolzano, ove si escluda il numero dei richiedenti[91] e la necessità che il progetto di legge, redatto nelle lingue italiana e tedesca, sia accompagnato da "una relazione illustrativa delle finalità e del contenuto e l'indicazione nel progetto di legge del relativo onere finanziario e dei modi per farvi fronte, qualora siano previste nuove o maggiori spese a carico del bilancio provinciale"[92].

Dopo la verifica delle firme raccolte, è prevista la sospensione di ogni ulteriore attività ed operazione relativa allo svolgimento del referendum per un periodo di 180 giorni. Se durante tale periodo il Consiglio provinciale approva una legge che corrisponde al progetto, apportando unicamente adeguamenti tecnici, redazionali e linguistici, la Commissione dichiara l'improcedibilità del referendum; in caso contrario, il referendum ha ulteriore corso.

A differenza della normativa valdostana quella altoatesina si è posta l'ulteriore problema di richieste referendarie aventi lo stesso argomento, ma contenutisticamente incompatibili, prevedendo che siano dichiarate "concorrenti" dalla Commissione per i procedimenti referendari e sottoposte a referendum nello stesso giorno. Con la conseguenza che sulla scheda di votazione la formula è modificata in senso alternativo: "Volete che sia approvato il progetto di legge ..., proposto da ....., oppure il progetto di legge ....., proposto da ....., oppure volete che nessuno dei due sia approvato?". Nel caso in cui il progetto di legge da sottoporre a referendum intervenga su una legge o singole disposizioni di legge che siano state nel frattempo, anche parzialmente, abrogate o modificate, la Commissione adegua o riformula il progetto, sentito il rappresentante dei promotori, i quali possono altresì presentare comunicazione motivata ove ritengano superato il referendum.

Le modifiche del 2009 hanno posto poi particolare attenzione alla copertura finanziaria delle leggi approvate mediante lo strumento del referendum propositivo, prevedendo che i promotori possono avvalersi dell'assistenza degli uffici provinciali competenti per la predisposizione della copertura finanziaria del progetto e affidando alla Commissione per i procedimenti referendari il compito, ove necessario, l'eventuale adeguamento prima della votazione, sentiti gli uffici competenti. Qualora il risultato della consultazione sia favorevole all'emanazione della legge, il Presidente della Provincia è tenuto a procedere alla promulgazione. In caso di referendum su progetti concorrenti, la promulgazione avrà ad oggetto il progetto che ha ottenuto la maggioranza dei voti validi favorevoli, sempre che il numero dei voti a favore di tale progetto sia superiore al numero dei voti a favore del rigetto di tutti i progetti di legge concorrenti.

Un istituto dalle caratteristiche analoghe, seppur non qualificato come propositivo, è previsto dall'art. 19, comma 8, l.p. Trento n. 3/2003, laddove disciplinando l'iniziativa popolare prevede, quale sanzione per la perdurante omissione del suo esame da parte del Consiglio, la sottoposizione della proposta a referendum "senza necessità di raccolta

[91] La richiesta deve provenire da 13.000 elettori, iscritti nelle liste elettorali di un comune della Provincia che hanno diritto al voto per le elezioni del Consiglio provinciale.

[92] Art. 15 l.p. Bolzano n. 11/2005.

delle sottoscrizioni" e la successiva promulgazione in caso di esito positivo della consultazione.

Anche in questo caso, quindi, la legge è approvata attraverso un *iter* in cui la volontà deliberativa non è quella del Consiglio, ma soltanto quella del corpo elettorale.

Le potenzialità di questa tipologia di referendum non sono state fino ad oggi pienamente colte: le prime consultazioni infatti non hanno raggiunto il *quorum* strutturale richiesto[93]. Il primo referendum propositivo ad averlo raggiunto (con un'affluenza definitiva pari al 48,92%) e ad aver avuto un esito positivo è stato quello tenutosi il 18 novembre 2012 in Valle d'Aosta, che ha portato alla promulgazione della l.r. 23 novembre 2012, n. 23 recante "Modificazione alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti)"[94].

La nuova legge altoatesina sulla "Partecipazione civica in Alto Adige" a tal proposito introduce la grande novità dell'abolizione del *quorum* partecipativo. Si tratta di una scelta in "armonia con la Costituzione"? Probabilmente no, nonostante il Governo abbia ritenuto di non procedere all'impugnazione, ritenendola immune da vizi di legittimità.

Sul tema, come è noto, la Corte costituzionale non ha mancato di rilevare - seppur in riferimento agli statuti ordinari e al referendum abrogativo - che "non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 Cost." e 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 regionale"[95]. La circostanza che il *quorum* previsto dall'art. 75, comma 4, non rappresenti un principio vincolante per gli statuti ordinari induce a propendere per identica soluzione quanto alle leggi statutarie, astrette dal medesimo vincolo dell' "armonia con la Costituzione".

Ora se un ancoraggio del *quorum* alla partecipazione nelle ultime elezioni o una sua limitata riduzione sembrano consentite, altrettanto non sembra potersi sostenere in merito alla sua eliminazione tanto nel referendum abrogativo che propositivo, stante l'evidente possibilità con tale scelta di vulnerare il principio democratico[96]. La previsione di un *quorum* di partecipazione pare essenziale per evitare che il rapporto tra principio rappresentativo e istituti di democrazia diretta degeneri verso derive plebiscitarie e che le scelte dell'organo rappresentativo siano smentite da una minoranza di elettori o

[93] Così i referendum del 18 novembre 2007 in Valle d'Aosta e i cinque referendum del 25 ottobre 2009 in Alto Adige.

[94] In B.U.R. Valle d'Aosta n. 49 del 27.11.2012. La legge esclude che nel territorio regionale siano realizzati o utilizzati nel ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi "impianti di trattamento a caldo quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione".

[95] Punto 8 *Cons. dir.,* sent. 372/2004.

[96] A. RUGGERI, *I nuovi statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulle loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria),* in *Quad. reg.,* n. 3/2001, p. 882; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali,* in *Le Regioni,* 2005, p. 581.

che alla medesima sia riconducibile l'adozione di atti legislativi destinati a vincolare tutti i cittadini dell'ente territoriale.

6. I nodi problematici del referendum propositivo

Questa "seconda versione" del referendum propositivo, al di là della denominazione utilizzata, si sostanzia nella deliberazione popolare di un disegno di legge, in luogo dell'organo elettivo a ciò competente. Si tratta, quindi, di quel referendum generalmente definito "costitutivo" o "deliberativo", idoneo a consacrare immediatamente nella forma della legge le scelte contenute nel progetto popolare, configurando il popolo come sovrano legislatore[97]. L'istituto come disegnato dalle leggi altoatesina e valdostana pone alcuni problemi di compatibilità con lo statuto speciale e di armonizzazione con il testo costituzionale.

Per affrontare la problematica è necessario, preliminarmente, distinguere le due diverse modalità che hanno caratterizzato negli ordinamenti stranieri l'attuazione di tale istituto. In taluni ordinamenti il referendum su disegni di legge di iniziativa popolare ha luogo solo ove i medesimi non siano stati approvati dall'organo rappresentativo entro un termine determinato, in altri invece si prevede la diretta sottoposizione alla consultazione popolare del disegno di legge, indipendentemente da qualsiasi intervento o comportamento degli organi rappresentavi[98].

Il primo modello non pare porsi in contrasto con le previsioni statutarie che affidano al Consiglio l'esclusiva titolarità delle funzioni normative[99], né contraddire il limite dell'armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica. La sua attivazione è, infatti, subordinata alla prolungata inerzia dell'organo elettivo, che non viene in alcun modo esautorato della possibilità di intervenire in luogo del corpo elettorale. Il referendum si configura, quindi, "come istituto diretto non a scavalcare la funzione legiferante del Consiglio, ma a rendere concretamente operante l'iniziativa

[97] M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale,* cit., p. 79. Parla di "improprietà terminologica" V. ONIDA, *Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'articolo 15 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta,* in www.federalismi.it, 2007. Notava, nell'immediatezza dell'approvazione della legge cost. n. 2/2001, l'intrinseca ambiguità dell'espressione "referendum propositivo", G. TARLI BARBIERI *Il referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.,* in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle Regioni,* Torino, 2001, p. 167. Più correttamente l'art. 15 St. Campania parla di referendum approvativo, sul quale si veda: F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli Statuti regionali ordinari di seconda generazione,* cit., p. 89.

[98] Il primo modello era accolto dall'art. 73, comma 3, Cost. Weimar ed, oggi, da molte Costituzioni dei Cantoni svizzeri (es: art. 64-67 Cost. Ginevra e art. 75 Cost. Jura). Era previsto anche nel progetto di revisione costituzionale presentato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionale nel corso della XIII legislatura (art. 97, comma 4). Il secondo modello è presente nelle Costituzioni di molti Stati nordamericani. Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?,*cit., p. 450.

[99] È il caso dell'art. 26 St. speciale Valle d'Aosta. Cfr. C. PADULA, *Art. 123 Cost.,* in S. BARTOLE, R. BIN (a cura), *Commentario breve alla Costituzione,* Padova, 2008, p. 1117.

popolare, inducendo il Consiglio ad esercitare i suoi poteri ed assumere le sue responsabilità che permangono integre"[100]. Ne consegue che le previsioni della legge trentina sono tali da non sollevare particolari rilievi di costituzionalità.

Altrettanto non può dirsi per il modello costruito dalle leggi statutarie di Valle d'Aosta e Provincia di Bolzano che legano il ricorso al referendum propositivo non soltanto alla prolungata inerzia del Consiglio, ma anche, rispettivamente, all'approvazione di una legge che non "recepisca i principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare" oppure recante modifiche che eccedono i meri "adeguamenti tecnici, redazionali e linguistici". Una disciplina che limita – non di poco - la discrezionalità del Consiglio, sostanzialmente vincolato, sotto la scure della celebrazione del referendum propositivo, a far propri i contenuti dell'iniziativa legislativa popolare. Una configurazione dell'istituto che, pur non essendo perfettamente identica, richiama alcune delle criticità proprie del secondo modello di referendum deliberativo, che si caratterizza per l'esclusione di qualsiasi intervento da parte dell'organo elettivo. Infatti, prevedere che a fronte alla proposizione di un referendum propositivo non resti al Consiglio che recepire i "principi ispiratori e i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare", pena lo svolgimento del referendum, significa attribuire ai proponenti del referendum il potere di esautorare l'autonomia normativa del Consiglio, che finisce per essere costretto a deliberare sotto dettatura del comitato promotore[101]. Il risultato finale è la sostanziale espropriazione della funzione normativa la quale è dallo statuto speciale rimessa in via principale e comunque definitiva al Consiglio. Emergono, inoltre, profili di contrasto con i principi generali del nostro ordinamento costituzionale, in base ai quali gli istituti di democrazia diretta hanno una funzione sussidiaria, complementare e integrativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa (artt. 1, 40, 70 e 75 Cost.).

Le perplessità paiono difficilmente superabili facendo leva su una presunta autorizzazione alle leggi statutarie ad "innovare sullo Statuto in vigore, modificando le norme di questo nella parte concernente la forma di governo"[102], ivi comprese quelle che attribuiscono al Consiglio l'esercizio delle funzioni normative di competenza della Regione. Invero, tra i limiti che astringono le leggi statutarie è ricompreso il rispetto delle disposizioni degli statuti speciali relative agli organi regionali e, quindi, è da ritenersi esclusa qualsiasi implicita autorizzazione ad una loro deroga o modifica.

La criticità segnalata potrebbe, comunque, essere corretta riconoscendo al Consiglio la possibilità di sottoporre al corpo elettorale, in alternativa alla propria proposta di iniziativa popolare, una propria diversa proposta, con ciò correggendo lo squilibrio tra isti-

---

[100] F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli statuti regionali di fronte al Parlamento,* in *Rel. Soc.,* 1971, p. 47.

[101] G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nelle Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione,* in www.federalismi.it, 2007.

[102] V. ONIDA, *Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'articolo 15 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta,* cit.

tuto di democrazia diretta e sistema rappresentativo venutosi a creare. In tal senso si è mossa la recente l.p. Bolzano sulla partecipazione civica che ha previsto la possibilità per il Consiglio di "approvare una controproposta con una regolamentazione alternativa dello stesso oggetto, che viene sottoposta a referendum…insieme all'iniziativa popolare"[103]. La proposte devono essere riportate insieme in un'unica scheda, secondo l'ordine stabilito per sorteggio, con corrispondente adeguamento del quesito.

Un secondo aspetto della disciplina dell'istituto che ha prestato il fianco a dubbi di legittimità costituzionale riguarda l'utilizzazione del referendum propositivo in materie riservate alla disciplina delle leggi statutarie medesime. In assenza di espresse esclusioni in tale senso, sono state avanzate, sia in Valle d'Aosta che in Provincia di Bolzano, proposte in materia elettorale e relative alla disciplina degli istituti di partecipazione[104] che hanno superato il controllo di ammissibilità degli organi a ciò preposti. Prima della celebrazione delle relative consultazioni – che peraltro in nessun caso hanno raggiunto il *quorum* strutturale richiesto – sono stati sollevati dagli organi regionali, in particolare dal Presidente, alcune perplessità in ordine alla legittimità costituzionale di siffatti quesiti, mosse probabilmente dalla consapevolezza dell'impatto che avrebbero determinato sulla forma di governo regionale e provinciale.

E, in effetti, lo speciale procedimento previsto per l'adozione e il controllo delle leggi statutarie pare condurre all'impossibilità di una loro modifica tramite procedure diverse, in forza del richiamo *mutatis mutandis* alle argomentazioni che hanno indotto la giurisprudenza costituzionale ad escludere l'ammissibilità del referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. su Costituzione e leggi costituzionali. In senso contrario militano – e sono stati richiamati nei relativi giudizi di ammissibilità – l'assenza di espresse esclusioni da parte della legge e il richiamo alla giurisprudenza costituzionale, che in più occasioni ha ritenuto che i limiti all'esercizio dei diritti politici possono essere solo espliciti. Si tratterebbe di un principio da annoverarsi tra quelli costituzionali cui le leggi statutarie sono tenute ad armonizzarsi. Peraltro, non è da escludere – come per il referendum abrogativo - che siffatta ammissibilità possa ricollegarsi alla diversa natura della legge statutaria rispetto allo statuto ordinario, rilevato che il particolare procedimento di approvazione non pare alterarne la natura di legge ordinaria regionale.

7. Il referendum consultivo

[103] Art. 14, comma 2.

[104] Si tratta dei 4 referendum tenutisi in Valle d'Aosta il 18 novembre 2007: "Disposizioni in materia di preferenza unica nelle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta" (proposta n. 138); "Disposizioni per l'elezione diretta della Giunta regionale della Valle d'Aosta" (n. 139); "Dichiarazione preventiva delle alleanze politiche. Ulteriori modificazioni alla legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3 (Norme per l'elezione del Consiglio della Valle d'Aosta)" (n. 140); "Disposizioni per favorire l'equilibrio della rappresentanza tra i generi nelle elezioni del Consiglio regionale della Valle d'Aosta (n. 141). E di due dei cinque che hanno interessato la Provincia di Bolzano (25 ottobre 2009): "Proposta di legge provinciale: il referendum propositivo, abrogativo consultivo o confermativo, l'iniziativa popolare, referendum sulle grandi opere" e "Disegno di legge provinciale sulla democrazia diretta - poteri di indirizzo, potere consultivo, poteri deliberativi".

La previsione e la disciplina del referendum consultivo offrono minori problematiche di compatibilità con gli statuti speciali e la Costituzione, in virtù dell'impatto decisamente più modesto sui sistemi rappresentativi regionali e della delimitazione del relativo raggio d'azione operata in più occasioni dalla Corte costituzionale[105].

Tutte le leggi statutarie disciplinano, in attuazione di quanto previsto dal rispettivo statuto[106] il referendum consultivo che si inserisce obbligatoriamente nel procedimento di istituzione di nuovi comuni, modificazione delle circoscrizioni[107] e delle relative denominazioni. La consultazione è deliberata dal Consiglio, su iniziativa generalmente della Giunta o di uno dei membri del Consiglio, o anche dei consigli comunali o provinciali interessati. È rimessa alla deliberazione anche l'individuazione del territorio ove risiedono gli elettori, sulla base dei criteri indicati nella legge[108].

Entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati, se l'esito è favorevole, il Presidente è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a referendum.

Il referendum consultivo facoltativo ha, com'è noto, una funzione orientativa, essendo diretto a rendere noto il parere dei cittadini in ordine a questioni rilevanti per la vita dell'ente territoriale. Le leggi statutarie lo configurano prevalentemente quale strumento di orientamento in relazione all'adozione di provvedimenti legislativi regionali di particolare rilevanza, inserendolo come fase eventuale dell'*iter* legislativo[109]. La normativa valdostana ne estende l'ambito di applicazione ai più rilevanti provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio e quella friulana ai provvedimenti di competenza della Giunta, ove la medesima ne faccia richiesta. Soltanto la legge trentina non ancora il referendum consultivo all'adozione di atti legislativi o normativi, prevedendone l'utilizzabilità in merito a "specifiche questioni di particolare interesse provinciale"[110]. È evidente che nei due casi il referendum consultivo assume una diversa consistenza: nel primo può agire come uno strumento per deresponsabilizzare gli organi rappresentativi[111]; nel secondo rientra nei suoi argini naturali perché agisce come un canale attra-

[105] Il riferimento è, in particolare, alle sentt. nn. 256/1989; 470/1992 e 496/2000.

[106] Art. 42 St. Valle d'Aosta; art. 7 St. Friuli-Venezia Giulia.

[107] Nonché delle circoscrizioni provinciali in Friuli-Venezia Giulia (art. 18).

[108] Com'è noto, il concetto di "popolazione interessate" è stato uno di quelli più dibattuti: per tutti M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro),* in *Le Regioni,* 2002, p. 1381.

[109] Art. 16 l.p. Bolzano n. 11/2005; art. 21 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003; art. 25 l.r. Sicilia n. 1/2004; art. 45 l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

[110] Si vedano artt. 17 e 1 l.p. Trento 3/2003. La previsione deve essere interpretata alla luce della giurisprudenza costituzionale (e segnatamente delle sentt. nn. 256/1989 e 470/1992), che ha escluso che il referendum consultivo regionale possa essere utilizzato per "esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato".

[111] G. L. CONTI, *Commento all'art. 76*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, *Statuto della Regione Toscana. Commentario,* Torino, 2005, p. 400, ritiene che il ruolo di uno strumento di questo genere è affida-

verso il quale gli orientamenti del corpo elettorale, su singole questioni di carattere locale, possono penetrare nella politica regionale.

Coerentemente l'indizione del referendum, ove si inserisca nel corso dell'*iter* di adozione di un provvedimento normativo, è deliberata dal Consiglio regionale o provinciale, a maggioranza assoluta dei componenti, eventualmente anche su proposta della Giunta[112]. Nel caso trentino la diversa funzione dell'istituto è connessa alla previsione di più estesa platea di richiedenti: oltre al Consiglio provinciale, anche dieci consigli comunali, che rappresentino almeno il cinque per cento dei residenti nella Provincia, la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali. Peraltro, sulle questioni che coinvolgono gli interessi delle minoranze linguistiche ladina, mochene o cimbre l'indizione è subordinata alla richiesta dei consigli comunali della maggioranza dei comuni ladini ovvero germanofoni. In nessun caso si prevede il referendum consultivo ad iniziativa popolare, l'unico che avrebbe potuto rappresentare un effettivo strumento di garanzia delle minoranze e un correttivo della forma di governo[113].

In virtù della funzione meramente orientativa di tale tipologia di referendum, le normative siciliana e valdostana ne sanciscono la validità indipendentemente dal numero degli elettori che vi partecipano[114]. Le altre normative si limitano invece a richiamare le disposizioni previste per il referendum abrogativo o propositivo, ivi compreso – è da ritenere – il *quorum* strutturale.

I referendum consultivi, per loro stessa natura, non hanno effetti giuridicamente vincolanti e gli organi che li hanno indetti conservano ogni discrezionalità in merito alla decisione da assumere. La legge altoatesina, circa il "seguito" del referendum prevede l'obbligo per il Consiglio provinciale di deliberare in ordine al disegno di legge sottoposto a referendum entro sei mesi dalla pubblicazione sul BUR dell'esito positivo della consultazione[115].

8. Alcune riflessioni conclusive

Il percorso effettuato attraverso la disciplina dell'istituto referendario disegnata dalle leggi statutarie offre lo spunto per alcune riflessioni di ordine generale sulla fonte introdotta dalla legge cost. n. 2/2001 e sulla sua comparabilità con lo statuto ordinario.

---

re una decisione particolarmente delicata ad un soggetto politicamente irresponsabile (il corpo elettorale), argomentando in merito alla legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 121, Cost., nella parte in cui affida la potestà legislativa regionale esclusivamente al Consiglio regionale, e con l'art. 127, Cost., poiché verrebbe a determinare una mutazione nella struttura della impugnativa delle leggi regionali consentita al Governo: il Governo sarebbe costretto ad impugnare (e la Corte costituzionale a giudicare) delle leggi confermate da una consultazione popolare.

[112] In tal senso l'art. 21 l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2003 e l'art. 25 l.r. Sicilia n. 1/2004.

[113] G. L. CONTI, *Commento all'art. 76*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI, *Statuto della Regione Toscana. Commentario,* cit., p. 397; M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum,* cit., p. 398.

[114] Art. 28, comma 2, l.r. Sicilia n. 1/2004; art. 47, comma 1, l.r. Valle d'Aosta n. 19/2003.

[115] Art. 16, comma 3, l.p. Bolzano n. 11/2005.

I contenuti, ove si guardi alle previsioni in materia di referendum abrogativo e consultivo, non si connotano per una particolare innovatività, essendo rimasti perlopiù aderenti al modello statale quanto alla tipologia abrogativa e entro gli argini segnati dalla giurisprudenza costituzionale, quanto alla tipologia consultiva. Pur nell'assenza - in virtù di un'interpretazione ampiamente condivisa[116] del limite dell'armonia con la Costituzione - di qualsiasi obbligo di "congruenza strutturale" con il modello statale, si registrano limitati "disallineamenti", perlopiù riconducibili alla dimensione necessariamente regionale (o provinciale) dell'istituto o all'esigenza di evitare sprechi procedimentali, quali la raccolta di firme in relazione a quesiti poi dichiarati inammissibili. Le soluzioni adottate si mantengono, quindi, agevolmente in armonia con il testo costituzionale, con l'unica eccezione della soppressione del *quorum* strutturale operata recentemente dalla legge statutaria, non ancora in vigore, della Provincia di Bolzano.

La disciplina del referendum propositivo ha offerto i maggiori elementi di novità, vuoi per l'assenza dell'istituto a livello statale[117], vuoi per la improprietà della terminologia che ha consentito di ricollegare al medesimo effetti sostanzialmente costitutivi. Di qui, i più rilevanti problemi di compatibilità con gli statuti speciali e le previsioni costituzionali: la deliberazione di un atto normativo da parte esclusivamente del corpo elettorale si pone difatti in contrasto con quelle disposizioni statutarie che riservano la titolarità delle funzioni normative al Consiglio e altera il sistema rappresentativo in misura tale da porsi in disarmonia con il testo costituzionale. Per rimanere entro i confini della legittimità costituzionale pare, in effetti, necessaria una costruzione dell'istituto che non svaluti completamente il ruolo dell'assemblea legislativa, consentendo – ad esempio - l'eventuale approvazione di proposte alternative e la sottoposizione anche delle medesime alla consultazione popolare.

Pare interessante notare come a fronte di disposizioni che – come quelle in ultimo indicate - sollevano dubbi in merito al rispetto limiti fissati per le leggi statutarie dai rispettivi statuti speciali, il Governo non abbia ritenuto di procedere alla relativa impugnazione, mostrando una severità minore rispetto a quella di cui sono stati oggetto diversi statuti ordinari. La più ampia platea di limiti da cui risulta astretta tale fonte non si è fino ad oggi tradotta – come avrebbe potuto e, forse, dovuto - in una minor libertà nella disciplina dei contenuti rispetto a quella riconosciuta allo statuente ordinario.

Al contrario. L'analisi della disciplina dell'istituto referendario rivela che – a dispetto del dato letterale che evidenzia l'espressività da parte delle leggi statutarie di un *quantum* di autonomia minore rispetto agli statuti ordinari – questa fonte nella concreta esperienza non ha incontrato limiti più esigenti di quelli *ex* art. 123 Cost., soprattutto

[116] Quantomeno limitatamente a questo aspetto (e pochi altri). Per una ricostruzione delle diverse ricostruzioni dottrinali e dell'interpretazione offerta dalla giurisprudenza costituzionale si rinvia a A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale,* Milano, 2007, p. 187ss.

[117] In merito all'opportunità di una sua introduzione si veda *Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri della Commissione per le Riforme Costituzionali,* 17 settembre 2013, disponibile su sito web www.federalismi.it..

non pare aver avuto alcuna concreta operatività la prescritta "armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica".
Paradossalmente le leggi statutarie, pur in presenza di tanti indizi formali (quanto a nomen iuris, *numerazione, pluralità di atti legislativi in virtù degli oggetti disciplinati) volti a negarne qualsiasi configurazione quale secondo statuto di autonomia, hanno potuto disegnare in materia referendaria le soluzioni connotate dalla maggiore innovatività, anche ai confini della armonia con la Costituzione.*