

**LA DEMOCRAZIA DIRETTA REGIONALE:
IL REFERENDUM ABROGATIVO NEGLI STATUTI DI SECONDA GENERAZIONE**

GABRIELLA GALANTE
(Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico
nell'Università degli Studi di Teramo)

Data di pubblicazione: 29 settembre 2020

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

GABRIELLA GALANTE*

**La democrazia diretta regionale:
il referendum abrogativo negli statuti di seconda generazione**

Abstract (It.): *l'articolo ricostruisce e analizza le norme sul referendum abrogativo regionale contenute negli statuti ordinari di seconda generazione, con l'obiettivo di fare il punto sul modo in cui il più classico strumento di democrazia diretta dell'ordinamento italiano si atteggia a livello regionale, in un momento in cui evidente risulta la spinta politica a favore di un ampliamento degli spazi di democrazia diretta.*

Abstract (En.): *the article analyzes the rules concerning the regional abrogative referendum contained in the new ordinary statutes with the aim of evaluating how a classic instrument of direct democracy of the Italian legal system operates at the regional level, when a political impulse is perceived to increase the extension of the spaces of direct democracy.*

* Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Teramo.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le petizioni di principio. – 3. L’oggetto. – 4. L’iniziativa. – 5. I limiti. – 6. Il giudizio di ammissibilità... – 6.1. *Segue*: ... e il suo bilancio ancora provvisorio. – 7. L’elettorato attivo, il *quorum*, gli effetti, le norme di favore. – 8. Alcune osservazioni di sintesi. – Appendice: tabelle.

1. *Premessa*

La ricostruzione e l’analisi della disciplina statutaria in materia di referendum abrogativo costituiscono lo scopo del lavoro. Oggetto della ricognizione saranno gli statuti ordinari delle regioni di diritto comune, riformulati alla luce dell’ampliamento di potestà statutaria accordato in seguito alla revisione costituzionale del Titolo V. La conclusione della lunga stagione di gestazione degli statuti di seconda generazione consente di tracciare un bilancio definitivo, che tenga conto delle scelte statutarie di tutte le regioni di diritto comune. Si ripercorreranno dunque le norme statutarie concernenti il referendum abrogativo, quale istituto principe della democrazia diretta nel nostro ordinamento, vagliando i caratteri che lo contraddistinguono a livello regionale e passando in rassegna l’oggetto, i soggetti titolari dell’iniziativa, i limiti di varia natura, le novità legate al giudizio di ammissibilità del quesito referendario, i requisiti per l’elettorato attivo, le discipline relative al *quorum* e agli effetti giuridici. Ciò consentirà di operare gli opportuni riscontri tanto con le pregresse discipline regionali, quanto con la disciplina del referendum statale. Lo studio non si propone invece specificamente di scendere nel dettaglio delle singole discipline legislative regionali di attuazione del referendum abrogativo.

È noto che i referendum regionali non abbiano dato buona prova nel corso della prima fase del regionalismo italiano. Si tratta di comprendere dunque se le nuove scelte statutarie possano contribuire ad invertire la rotta, in un momento storico in cui la crisi dei partiti, la diffusa percezione di un deficit

di rappresentatività delle istituzioni politiche, l'irrompere sulla scena di movimenti politici che fanno della partecipazione la loro bandiera e rilanciano la democrazia diretta come strumento imprescindibile di governo e di metodica acquisizione del consenso sulle scelte di indirizzo, il ruolo prorompente che i *social network* vanno acquisendo nella vita pubblica, la discussione ciclicamente aperta – e proprio di recente riavviata – su ipotesi di revisione costituzionale in tema di istituti di democrazia diretta sono tanti fattori di un fermento, che tiene oramai costantemente alte la tensione e l'attenzione sul tema della partecipazione.

2. Le petizioni di principio

L'analisi prende le mosse da alcune petizioni di principio, per lo più volte a sottolineare la valenza dell'istituto, con cui qualche regione introduce la disciplina statutaria del referendum abrogativo. Si tratta di Marche, Piemonte e Umbria: tutte regioni che conoscevano già norme simili nei precedenti statuti. Nel caso delle Marche però il disposto appare chiaramente migliorato rispetto al passato poiché, dopo aver definito il referendum «uno strumento di collegamento tra la comunità regionale e i suoi organi elettivi», si afferma che la regione «ne favorisce l'esercizio, nei limiti previsti dallo statuto e dalle leggi regionali» e non più «nei limiti consentiti dalle esigenze di funzionalità della organizzazione regionale», come diceva – con espressione un po' discutibile e infelice – lo statuto del 1971¹. Il Piemonte conserva invece in maniera quasi del tutto inalterata le disposizioni dei precedenti statuti, come è accaduto in questa regione più in generale per la materia degli istituti di partecipazione. Del referendum viene messo in luce il contributo «a realizzare il rapporto tra gli orientamenti che maturano nella comunità regionale

¹ Cfr. art. 42, co. 1, st. Marche e art. 34, co. 1, st. Marche 1971.

e l'attività degli organi regionali», ma anche qui la regione «ne favorisce l'esercizio secondo le esigenze di funzionalità che le sono proprie» e non rinuncia a riproporre una espressione quanto meno sibillina². Nel caso dell'Umbria invece la petizione di principio sul referendum sembra essersi decisamente evoluta. Se nello statuto del '92 si riconosceva al referendum il «carattere di fondamentale istituto di democrazia», oggi gli si riconosce – più laicamente, con meno enfasi ma più precisione – la natura di «istituto di democrazia partecipativa». Se prima se ne favoriva «lo svolgimento», oggi se ne favorisce invece «l'utilizzazione», con un significativo mutamento di senso sotteso alla variazione lessicale³.

Tutte le altre regioni operano la scelta più asciutta di procedere direttamente a disporre la disciplina dell'istituto, senza indugiare su petizioni di principio, incluso l'Abruzzo, la Campania e la Lombardia, che pure avevano una norma di questo tenore negli statuti previgenti⁴.

3. *L'oggetto*

Com'è noto, ai sensi dell'art. 123 Cost. – rimasto inalterato sul punto dopo la revisione costituzionale che ha inciso sul Titolo V – oggetto del referendum regionale sono le leggi e i provvedimenti amministrativi della regione. Insieme al testo costituzionale, restano così inalterati tutti i dubbi interpretativi e le difficoltà – più volte posti in rilievo dalla dottrina del passato – che si riscontrano quando si tenti di dare una definizione sufficientemente univoca e precisa di cosa si intenda per provvedimenti amministrativi, data la

² Cfr. art. 77 st. Piemonte; art. 53 st. Piemonte 1991 e art. 53 st. Piemonte 1971.

³ Cfr. art. 22, co. 1, st. Umbria e art. 71, co. 1, st. Umbria 1992.

⁴ Cfr. art. 69, co. 1, st. Abruzzo 1971; art. 54 st. Campania 1971 e art. 62 st. Lombardia 1971.

capacità di tale categoria di ricomprendere una varietà molto estesa ed eterogenea di atti⁵.

Nota è anche come gli statuti di prima generazione abbiano interpretato in senso restrittivo gli spazi che la Costituzione apriva al referendum amministrativo, mostrando una cautela giudicata a volte eccessiva, al punto da sollevare varie critiche dottrinali con cui si eccepivano una sostanziale omologazione del referendum amministrativo a quello legislativo e, in ultima istanza, una omologazione dell'istituto del referendum regionale al modello del referendum abrogativo statale⁶.

⁵ Cfr. sul punto P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Napoli 1992, 86 e 90 s., nonché A. BIANCO, *I referendum su provvedimenti amministrativi della regione*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, Padova 1993, 44, il quale sottolinea che «la categoria in esame comprende una varietà di atti assai eterogenei, accomunati solo dal fatto di non avere carattere formalmente legislativo».

⁶ Una efficace ricostruzione del tema dei referendum abrogativi di provvedimenti amministrativi delle regioni durante la vigenza degli statuti di prima generazione è in P. BARRERA, *op. cit.*, 86 ss., il quale mette a fuoco «quel progressivo restringimento degli spazi e delle ambizioni che ha finito per depotenziare completamente l'istituto», suscitando l'impressione «che siano state ostinatamente tentate tutte le strade per espungere dall'ordinamento la scomoda anomalia imposta dall'art. 123», con la previsione di un referendum amministrativo. Sulla questione della eccessiva prudenza degli statuti di prima generazione in materia di oggetto del referendum si vedano anche le riflessioni di R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974, 2783 ss. e quelle di A. BIANCO, *op. cit.*, 36 ss., il quale giustamente ricorda il particolare clima che si venne ad instaurare a seguito della prassi della “contrattazione” del contenuto degli statuti ordinari, per meglio spiegare le ragioni di quella cautela.

L'espressione «provvedimenti amministrativi» è stata perlopiù intesa nel senso di ricomprendere i regolamenti, considerati una specie di atti amministrativi a contenuto normativo⁷. Talvolta però l'oggetto del referendum abrogativo è stato limitato ai soli atti normativi, sia legislativi che regolamentari, con esclusione degli atti amministrativi⁸; talaltra invece è stato ulteriormente e illegittimamente circoscritto alle sole leggi⁹, sollevando dubbi sulla costituzionalità delle disposizioni statutarie inadempienti nel disciplinare il contenuto necessario dello statuto¹⁰.

⁷ Si veda ancora P. BARRERA, *op. cit.*, 93, il quale nota come sia prevalsa un'interpretazione volta a porre l'accento sull'aggettivo "amministrativi" piuttosto che sul sostantivo "provvedimenti", così «da riconoscere negli atti normativi non legislativi gli unici "provvedimenti" aventi sufficienti caratteri di generalità e facendo dunque dei regolamenti l'oggetto tipico (o addirittura esclusivo) del referendum amministrativo», con il risultato «di ricondurre il referendum amministrativo entro un alveo arbitrariamente ristretto, lontano dal "cuore" dell'attività amministrativa (e dal formidabile potere che lì si esercita), e dunque privandolo del tratto potenzialmente più innovativo, come incisivo momento di controllo [...] sull'esercizio delle funzioni di governo». Sul punto v. pure A. BIANCO, *op. cit.*, 50 s.; R. NANIA, *op. cit.*, 2784; E. SPAGNA MUSSO, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, cit., 2 s.; M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli 1971, 148.

Sull'oggetto del referendum abrogativo negli statuti previgenti cfr. la tabella n. 2 in appendice.

⁸ Cfr. artt. 44 e 45 st. Calabria 1971.

⁹ Cfr. art. 68 st. Basilicata 1971 e art. 72 st. Puglia 1971.

¹⁰ Cfr. G. GIACCARDI, *Il referendum nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Foro amm.*, 1971, 791; A. BIANCO, *op. cit.*, 50 s. e P. BARRERA, *op. cit.*, 88 e 43 s., il quale correttamente nota come sia sintomatico che il Parlamento, «che avrebbe dovuto riconoscere alle regioni una più ampia autonomia statutaria proprio in materia di referendum sui provvedimenti ammi-

Ciò detto, l'analisi dell'oggetto del referendum abrogativo negli statuti di seconda generazione¹¹ è tale da confermare l'idea di un legislatore statutario cauto e sostanzialmente avaro.

Tutte le regioni consentono ovviamente che il referendum possa svolgersi su leggi regionali. Per quanto riguarda invece gli atti amministrativi, la situazione è diversificata, dovendosi distinguere tra gli statuti di Calabria, Campania, Molise, Toscana e Umbria, nei quali non si rinviene alcuna previsione circa la sottoponibilità di tali atti a referendum abrogativo, e gli statuti

nistrativi (per i quali non esiste, ovviamente, alcun preciso termine di riferimento nell'ordinamento dello Stato), da un lato ha esercitato in materia un controllo particolarmente penetrante, "suggerendo" la modificazione di numerosi statuti, dall'altro ha invece approvato senza obiezioni quegli statuti (Basilicata e Puglia) che – in evidente violazione dell'art. 123 Cost. – non dedicavano ai referendum sui "provvedimenti amministrativi della regione" alcun cenno», mostrando così di "distrarsi" di fronte a questa «riduzione, evidentemente arbitraria, della previsione costituzionale». Gli fa eco A. PERTICI, *Art. 75. Referendum abrogativo*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino 2005, 391, mettendo anch'egli in evidenza il fatto che il Parlamento che, al momento dell'approvazione dei primi statuti, fu «assai attento nel valutare l'armonia con la Costituzione di altre disposizioni, su questo punto risultò meno rigoroso». R. NANIA, *op. cit.*, 2783 s., è del parere che gli statuti lacunosi sul punto debbano essere integrati ricorrendo all'interpretazione analogica, piuttosto che essere tacciati di incostituzionalità.

¹¹ Cfr. tabella n. 1 in appendice.

di Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Veneto che, per contro, ammettono il referendum su atti amministrativi¹² alla condizione che si tratti di atti di interesse generale¹³.

Un caso a sé – per ragioni di tecnica legislativa prescelta – rappresenta lo statuto della regione Puglia, il quale adotta una formulazione che lascia alcuni margini di incertezza interpretativa quanto alla latitudine della sottoponibilità a referendum abrogativo degli atti non legislativi¹⁴.

¹² Cfr. art. 75, co. 1, st. Abruzzo; art. 17, co. 1, st. Basilicata; art. 20, co. 1, st. Emilia-Romagna; art. 61, co. 1, st. Lazio; art. 8, co. 1, st. Liguria; art. 51, co. 1, st. Lombardia; art. 42, co. 2, st. Marche; artt. 77, co. 1, e 80, co. 1, st. Piemonte e art. 26, co. 1, st. Veneto.

¹³ Negli statuti si parla, di volta in volta, di atti amministrativi “general” o “di interesse generale” o “a carattere generale”, utilizzando una terminologia che non appare di agevole interpretazione, nonostante gli sforzi talora compiuti in dottrina: per uno di questi tentativi esegetici, si veda F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova 2012, 116. Sul punto, con riferimento alla passata stagione statutaria, cfr. anche P. BARRERA, *op. cit.*, 90 s.; A. BIANCO, *op. cit.*, 56; R. NANIA, *op. cit.*, 2785 e M. SCUDIERO, *op. cit.*, 142 s.

¹⁴ Lo statuto pugliese, infatti, da un lato statuisce che il referendum può essere indetto per l’abrogazione di leggi, senza far menzione dunque di altri tipi di atti (art. 18, co. 1), dall’altro lato dispone che «i regolamenti e gli atti amministrativi meramente esecutivi di leggi regionali non possono essere sottoposti a referendum abrogativo se la proposta non attiene anche alle relative disposizioni legislative» (art. 18, co. 3). Esso, dunque, consente che regolamenti e atti amministrativi meramente esecutivi siano sottoposti a referendum purché quest’ultimo coinvolga anche le relative disposizioni di legge, ma non è chiaro se da questa disposizione si possa dedurre per implicito anche una sottoponibilità a referendum di atti non legislativi dal carattere non meramente esecutivo oppure se questa debba considerarsi esclusa in forza dell’art. 18, co. 1. Sull’ambiguità con cui è stato formulato lo statuto della regione Puglia si vedano anche M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore*

Sembra dunque potersi concludere che il giudizio critico espresso dalla dottrina sugli statuti degli anni '70 non appare superato con la nuova legislazione statutaria. Ora come allora diverse regioni omettono di prevedere il referendum su provvedimenti amministrativi regionali, nonostante il disposto dell'art. 123 Cost.¹⁵. Quella disposizione costituzionale esclude con chiarezza un rigoroso parallelismo tra l'istituto del referendum a livello regionale e quello previsto a livello statale: ciò sia perché non individua una tipologia di referendum da istituirsi nelle regioni, né la limita in alcun modo, sia perché rende sottoponibili a referendum i provvedimenti amministrativi, rigorosamente esclusi invece dall'ambito di operatività del referendum abrogativo statale *ex art. 75 Cost.* In quel restringimento di spazi e di prospettive che ha caratterizzato la prima stagione statutaria e che ha condotto a limitare la tipologia dei referendum regionali e a circoscriverne l'operatività è facilmente inscrivibile anche la scelta operata da diversi attuali legislatori statutari di non contemplare i provvedimenti amministrativi tra gli atti sottoponibili a referendum, lasciando così inosservato il disposto dell'art. 123 Cost. e ottenendo, anche per questa strada, di perseguire quella politica di omologazione

di Vincenzo Atripaldi, I, Napoli 2010, 750 e F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova 2007, 313, la quale propende per colmare la lacuna con un'interpretazione estensiva che trovi il proprio fondamento direttamente nell'art. 123 Cost. e ritiene quindi che la disposizione contenuta nell'art. 18, co. 3, ammetta implicitamente il referendum su regolamenti e atti amministrativi fuori dall'ipotesi espressamente esclusa.

¹⁵ Come si è già visto, nella passata stagione statutaria le regioni che non prevedevano il referendum abrogativo sui provvedimenti amministrativi regionali erano tre: Basilicata, Calabria e Puglia. Nell'attuale stagione statutaria tale numero appare addirittura accresciuto, giacché le regioni con uno statuto lacunoso sul punto sono diventate cinque: ossia – come si è detto nel testo – Calabria, Campania, Molise, Toscana e Umbria.

dell'istituto del referendum regionale a quello statale che, dopo aver caratterizzato la prima stagione statutaria, sembra in gran parte connotare anche la seconda.

A parte il caso dello statuto pugliese – della cui ambiguità si è già dato conto –, in una logica di continuità rispetto alla passata stagione statutaria¹⁶, i regolamenti regionali sono esplicitamente fatti oggetto di referendum abrogativo in quasi tutte le regioni¹⁷, con la sola eccezione della Campania e della Liguria¹⁸. Ma mentre lo statuto ligure, prevedendo il referendum sugli atti amministrativi, lascia spazio per una interpretazione estensiva che includa in essi anche i regolamenti, lo statuto campano invece, non includendo né i regolamenti, né – come si è visto – i provvedimenti amministrativi tra gli og-

¹⁶ Con la eccezione di Abruzzo, Basilicata, Liguria, Puglia e Veneto, come si è già osservato, la maggior parte degli statuti previgenti prevedevano già in forma espressa il referendum sui regolamenti regionali: si vedano l'art. 45 st. Calabria 1971; l'art. 54 st. Campania 1971; art. 36, co. 1, st. Emilia Romagna 1990; l'art. 50, co. 1, st. Emilia Romagna 1971; l'art. 40 st. Lazio 1971; l'art. 64, co. 1, st. Lombardia 1971; l'art. 34, co. 2, st. Marche 1971; l'art. 43, co. 1, st. Molise 1971; l'art. 56, co. 1, st. Piemonte 1991; l'art. 56, co. 1, st. Piemonte 1971; l'art. 77, co. 1, st. Toscana 1971; l'art. 71, co. 1, st. Umbria 1992; l'art. 67, co. 1, st. Umbria 1971.

¹⁷ Cfr. art. 75, co. 1, st. Abruzzo; art. 17, co. 1, st. Basilicata; art. 11, co. 1, st. Calabria; art. 20, co. 1, st. Emilia-Romagna; art. 61, co. 1, st. Lazio; art. 51, co. 1, st. Lombardia; art. 42, co. 2, st. Marche; art. 12, co. 1, st. Molise; artt. 77, co. 1, e 80, co. 1, st. Piemonte; art. 75, co. 1, st. Toscana; art. 24, co. 1, st. Umbria e art. 26, co. 1, st. Veneto.

¹⁸ Si vedano l'art. 13, co. 1, st. Campania e l'art. 8, co. 1, st. Liguria.

getti del referendum, istituisce un referendum abrogativo di tipo esclusivamente legislativo, riproponendo così quei medesimi dubbi di conformità a Costituzione che erano già propri del passato¹⁹.

Se è vero che il referendum abrogativo su regolamenti regionali rappresenta una scelta in continuità con il passato, ciò che si è invece radicalmente trasformata, al mutare della forma di governo regionale, è la prospettiva in cui l'istituto va riguardato. Il fatto che la maggior parte dei nuovi statuti attribuisca in maniera prevalente la potestà regolamentare alle Giunte²⁰ im-

¹⁹ Per la considerazione che l'impostazione assai poco rigorosa e anzi piuttosto permissiva sul punto, che aveva caratterizzato l'operato del Parlamento al momento della approvazione dei primi statuti, sarebbe stata seguita anche dal Governo, in fase di approvazione dei nuovi statuti, cfr. ancora A. PERTICI, *op. cit.*, 391. Vi è peraltro da mettere in evidenza che lo statuto della Campania recupera spazio per i regolamenti consentendo che essi siano oggetto del referendum approvativo istituito *ex art.* 15.

²⁰ Le scelte dei nuovi statuti in punto di attribuzione della potestà regolamentare appaiono molto articolate.

Conserva la potestà regolamentare *tout court* in capo al Consiglio la sola regione Abruzzo (art. 37, co. 1).

Nelle Marche (artt. 35, co. 2, e 28, co. 1, lett. b)) e in Veneto (artt. 19, co. 2, e 33, co. 2) tale competenza è in via prioritaria attribuita al Consiglio, salvi i casi in cui le leggi regionali ne demandino la approvazione alla Giunta.

Un folto gruppo di regioni invece sposta il baricentro a favore della Giunta, attribuendo ad essa la potestà regolamentare, ma riservando al Consiglio la potestà di adottare i regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di competenza esclusiva statale *ex art.* 117, co. 6, Cost., secondo una scelta avallata dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 2/2004): si tratta di Calabria (artt. 43, 16, co. 2, lett. p) e 36 lett. b)), Emilia-Romagna (artt. 28, co. 4, lett. n) e 49, co. 2, Lazio (artt. 23.2 lett. o) e 47), Liguria (art. 50), Lombardia (artt. 41 e 42),

Piemonte (art. 27), Puglia (artt. 22, co. 2, lett. *e bis*) e 44, co. 1 e 2), Toscana (art. 42) e Umbria (artt. 39 e 43, co. 2, lett. *l*)).

Basilicata (art. 56, co. 1), Molise (artt. 16, co. 2 lett. *b*) e 48) e Piemonte (art. 27, co. 2) fanno una scelta esattamente contraria a quella di Marche e Veneto, attribuendo la potestà regolamentare alla Giunta, salvi i casi in cui il Consiglio la riservi a sé stesso con legge.

La Campania invece adotta una soluzione *sui generis* statuendo che i regolamenti sono deliberati dalla Giunta, ma sottoposti alla approvazione del Consiglio, che deve provvedere entro 60 giorni, trascorsi i quali, in assenza di deliberazione, i regolamenti potranno essere emanati e pubblicati (art. 56, co. 1). Soluzione questa che ha sollevato perplessità in dottrina e che ha spinto a parlare di un «problematico compromesso tra la tesi “giuntale” e quella “consiliare”», configurando una sorta di tentativo di cogestione del potere regolamentare che dà adito ad una serie di dubbi: cfr. sul punto G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino 2010, 18 (da cui è tratto il virgolettato nel testo) e V. COCOZZA, *Il nuovo Statuto delle Regione Campania. La potestà regolamentare*, in *www.federalismi.it*.

L'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta è variamente condizionata attraverso la previsione di meccanismi volti a non estromettere del tutto l'Assemblea. Spesso gli Statuti prevedono che venga acquisito sul testo di regolamento il parere obbligatorio, ma non vincolante della commissione consiliare competente per materia: è il caso di Basilicata (art. 56, co. 2), Liguria (art. 50, co. 1), Lombardia (art. 42), Puglia (art. 44, co. 2), Toscana (art. 42, co. 2), Umbria (art. 39, co. 1). In Molise (artt. 31, co. 2 e 49) è richiesto il parere obbligatorio, ma non vincolante sui progetti di regolamento del Comitato per la legislazione. Mentre lo statuto dell'Emilia-Romagna (art. 28, co. 4 lett. *n*) chiama in causa l'intera assemblea, prevedendo che il Consiglio esprima un parere sulla conformità dei regolamenti allo statuto e alla legge.

Sulle scelte dei nuovi statuti in tema di potestà regolamentare, oltre ai lavori già citati, si vedano M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Milano 2006; A. LUCARELLI, *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda*

pone una riconsiderazione dell'istituto. Esso infatti con la sua valenza abrogativa, e dunque la sua carica correttiva e di verifica, va ad incidere su un atto normativo che promana spesso dall'esecutivo ossia, nel sistema dualista accolto oramai da tutti i nuovi statuti, da un centro di organizzazione del potere dotato di una autonoma legittimazione elettorale rispetto al Consiglio, potendo dunque essere interpretato come censura dell'indirizzo politico della Giunta, soprattutto quando si tratti di regolamenti non meramente esecutivi, ma dotati di capacità di integrazione rispetto alle norme legislative ad essi sottese²¹.

4. *L'iniziativa*

Tutte le regioni prevedono – com'è ovvio – l'iniziativa popolare del referendum abrogativo. Il numero dei promotori è espresso, nella maggior parte dei casi, in valore assoluto e talvolta proporzionalmente alla consistenza numerica del corpo elettorale regionale²². Da un punto di vista logico, quest'ultima modalità appare la più opportuna, dal momento che consente di tenere

generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia, 213 ss.; M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità ed urgenza e regolamenti regionali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, 221 ss.

²¹ Sul punto v. pure G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino 2006, 249 ss.

²² È il caso di Abruzzo, Liguria e Calabria, che richiedono rispettivamente che l'iniziativa referendaria sia sostenuta e sottoscritta dal 2%, dal 3,5% e dal 4% degli elettori delle regioni: si vedano l'art. 75, co. 2, st. Abruzzo; l'art. 8, co. 1, st. Liguria e l'art. 11, co. 1, st. Calabria.

costantemente parametrato il numero di promotori alla reale consistenza demografica della regione²³, ma – come vedremo a breve – le regioni che operano questa scelta sono anche tra quelle che richiedono le consistenze numeriche di elettori più elevate per promuovere l’iniziativa.

Un’analisi più accurata di questi dati numerici mostra come gli statuti di nuova generazione manifestino una tendenza tutt’altro che univoca. Se si analizza il dato di ciascuna regione in una dimensione diacronica, infatti, comparandolo con le rispettive precedenti scelte statutarie²⁴, è possibile notare che vi sono regioni che hanno confermato il numero di promotori previsto nel precedente statuto²⁵, altre che lo hanno innalzato, a volte anche in

²³ Di questo parere è anche F. PASTORE, *op. cit.*, 104, ma non manca chi fa notare in dottrina che la previsione di una percentuale di elettori potrebbe mettere il comitato promotore nella difficoltà di individuare concretamente il numero esatto di sottoscrittori necessario a sostenere la richiesta: in questo senso G.L. CONTI, *op. cit.*, 255.

²⁴ Si veda la tabella n. 3.

²⁵ Si tratta dell’Emilia-Romagna, che richiede la sottoscrizione di 40.000 elettori (cfr. art. 20, co. 1, st. vigente e art. 36, co. 1, st. 1990), del Lazio che richiede 50.000 promotori (cfr. art. 61, co. 1, st. vigente e art. 39, co. 1, st. 1971), delle Marche che ne richiede 20.000 (cfr. art. 42, co. 2, st. vigente e art. 34, co. 1, st. 1971), del Molise che ha previsto il numero di 10.000 promotori (cfr. art. 12, co. 1, st. vigente e art. 43, co. 1, st. 1971) e dell’Umbria che ha anch’essa confermato il numero di 10.000 sottoscrittori (cfr. art. 24, co. 1, st. vigente e art. 72, co. 1, st. 1992).

maniera molto sensibile²⁶ e altre ancora che hanno fatto invece la scelta di abbassarlo²⁷.

Se si procede invece a una comparazione di tipo sincronico, mettendo a confronto i dati del numero di promotori richiesto oggi nelle varie regioni, dopo aver ricondotto i valori assoluti a valori percentuali sulla base delle attuali consistenze dei rispettivi corpi elettorali²⁸, si scopre un evidente divario tra un folto gruppo di regioni che si limita a richiedere un numero di promotori intorno all'1% del proprio corpo elettorale, o comunque compreso tra l'1

²⁶ È il caso della Campania che ha raddoppiato il numero di promotori da 50.000 a 100.000 (si vedano l'art. 13, co. 1, st. vigente e l'art. 56 st. 1971), della Lombardia che lo ha più che triplicato, portandolo da 90.000 a 300.000 (cfr. art. 51, co. 1, st. vigente e art. 63, co. 1, st. 1971), della Puglia che lo ha innalzato da 50.000 a 60.000 (cfr. art. 18, co. 1, st. vigente e art. 72, co. 1, st. 1971), e della Toscana e del Veneto che lo hanno portato entrambe da 30.000 a 40.000 (cfr. per la Toscana gli artt. 75, co. 1, st. vigente e 77, co. 1, st. previgente e per il Veneto gli artt. 26, co. 1, st. vigente e 45, co. 1, st. previgente).

²⁷ Quest'ultimo è invece il caso della Basilicata che ha portato il numero di promotori da 8.000 a 5.000 (cfr. art. 17, co. 1, st. vigente e art. 68, co. 1, st. 1971), della Calabria che ha abbassato dal 5 al 4% la percentuale di sottoscrittori richiesta sul totale del corpo elettorale (cfr. art. 11, co. 1, st. vigente e art. 44, co. 1, st. 1971) e del Piemonte che è passato da una previsione di 80.000 ad una di 60.000 promotori (cfr. art. 78, co. 1, st. vigente e art. 54, co. 1, st. 1971, modificato in questo senso nel 1991).

²⁸ Si veda, a tal proposito, la tabella n. 4. Ai fini di questa analisi, si è scelto di utilizzare i dati immediatamente successivi alla conclusione della seconda stagione statutaria, terminata alla fine del 2016, con la promulgazione dello statuto della regione Basilicata. I dati relativi al corpo elettorale di ciascuna regione sono quindi quelli forniti dal Ministero dell'Interno all'esito della revisione semestrale al 31 dicembre 2016 e della revisione dinamica al 31 gennaio 2017 delle liste elettorali. I dati relativi alla popolazione residente di ciascuna regione sono quelli forniti dall'ISTAT al 1° gennaio 2017.

e il 2%²⁹, e un esiguo gruppo di regioni che rende ben più ardua l'iniziativa popolare del referendum abrogativo arrivando a prescrivere un numero di sottoscrizioni della richiesta referendaria compreso fra il 3 e il 4% del corpo elettorale regionale³⁰.

Benché sia chiaro che le discipline statutarie del referendum abrogativo non siano affatto tenute ad allinearsi a quella prevista a livello statale dall'art. 75 Cost., è comunque utile ricordare che i 500.000 promotori richiesti in quella sede rappresentano una percentuale di poco inferiore all'1% (lo 0,97%, per la precisione) del corpo elettorale nazionale³¹. Sebbene sia sostenibile che su una scala ridotta, come quella regionale, la raccolta delle sotto-

²⁹ Indicate nell'ordine crescente delle percentuali di sottoscrittori richieste, queste regioni sono: la Basilicata che richiede un numero di promotori pari allo 0,86% del proprio corpo elettorale, il Veneto che richiede lo 0,98%, il Lazio l'1,04%, l'Emilia-Romagna l'1,14%, la Toscana l'1,33%, il Piemonte l'1,36, l'Umbria l'1,4%, la Puglia l'1,47%, le Marche l'1,52%, la Campania l'1,99% e l'Abruzzo il 2%.

³⁰ Si tratta del Molise che richiede un numero promotori (10.000) pari al 3,22% del proprio corpo elettorale, della Liguria che prevede che i promotori siano pari al 3,5% degli elettori regionali, della Lombardia che richiede il numero di 300.000 promotori pari al 3,8% e della Calabria che arriva a prescrivere il 4%. È possibile notare – come si anticipava nel testo – che la previsione di un numero alto di sottoscrizioni tende a verificarsi in quelle regioni che hanno scelto di esprimere in valore percentuale e non assoluto il numero di promotori necessario a sostenere una richiesta di referendum abrogativo. Una comparazione sul punto con le precedenti scelte statutarie mostra che si tratta per lo più delle stesse regioni che nella passata stagione statutaria richiedevano le più alte percentuali di sottoscrizioni per la richiesta referendaria: cfr. P. BARRERA, *op. cit.*, 51.

³¹ Come si evince dalla tabella n. 4. Anche la ricorrente proposta di innalzare ad 800.000 il numero di sottoscrizioni necessarie a richiedere il referendum abrogativo statale implicherebbe il coinvolgimento di una percentuale intorno all'1,5% del corpo elettorale nazionale.

scrizioni possa considerarsi più agevole da organizzare, ciononostante le elevate percentuali richieste in alcune regioni appaiono inevitabilmente come un potenziale fattore di frustrazione dell'iniziativa referendaria di natura popolare.

Nella maggior parte dei casi, al riconoscimento della iniziativa popolare viene affiancato quello della iniziativa degli enti locali. Con un impianto che mostra una chiara analogia con l'art. 75 Cost. – il quale legittima i consigli regionali alla richiesta referendaria – le regioni, a loro volta, legittimano i consigli comunali e quelli provinciali a farsi portatori di quella richiesta³². Con poche eccezioni: la Liguria e la Toscana non prevedono affatto l'iniziativa degli enti locali, mentre la Basilicata la riconosce ai consigli comunali, ma non a quelli provinciali³³.

L'iniziativa dei consigli provinciali è sempre disciplinata indicando semplicemente il numero di consigli necessario a sostenerla. L'analisi dei dati indica che, nella gran parte dei casi, i nuovi statuti hanno preteso il coinvolgimento della metà o di un numero appena inferiore alla metà del totale dei

³² Sul punto si vedano ancora le tabelle nn. 3 e 4.

³³ La Liguria opera in realtà una scelta di continuità rispetto al passato, dal momento che l'iniziativa degli enti locali non era prevista neppure nel precedente statuto (cfr. art. 8 st. vigente e art. 11 st. previgente), al contrario, la Toscana, con una scelta di rottura rispetto al passato, elimina una forma di iniziativa prevista nello statuto del 1971 (cfr. art. 75 st. vigente e art. 77, co. 1, st. previgente). Quanto alla Basilicata, essa prevedeva in passato l'iniziativa sia dei comuni che delle province, mentre ora appunto la restringe ai primi (cfr. art. 17, co. 2, st. vigente e art. 68, co. 1, st. previgente).

Il Veneto invece rappresenta un esempio contrario a quello della Toscana, poiché nel precedente statuto non riconosceva il potere di iniziativa ad alcun ente locale, mentre oggi lo riconosce sia ai comuni che alle province (cfr. art. 45 st. previgente e art. 26, co. 1, st. vigente).

consigli provinciali presenti nella regione³⁴. Sono pochissimi i casi invece in cui il numero di consigli di cui è richiesta l'attivazione è sensibilmente inferiore³⁵.

Per l'iniziativa comunale, invece, gli statuti tendono a far riferimento piuttosto alla capacità rappresentativa dell'ente o, in forma congiunta, a questa unitamente al numero dei consigli comunali coinvolti nella richiesta³⁶. Il fatto che la rappresentatività degli enti sia stimata facendo riferimento in alcune regioni alla popolazione³⁷ e in altre al numero di elettori³⁸ rende più complessa una comparazione tra le scelte numeriche operate dai vari statuti.

³⁴ Cfr. la tabella n. 4. Nello specifico, gli statuti di Abruzzo, Molise, Puglia e Umbria, prevedono che l'iniziativa sia attivata dalla metà dei consigli provinciali e cioè da due consigli su quattro in Abruzzo, da uno su due in Molise e in Umbria e da tre su sei in Puglia. In molte altre regioni il numero di consigli richiesto è di poco inferiore alla metà: Calabria, Campania, Lazio e Marche richiedono l'attivazione di due consigli su cinque, il Piemonte di tre su otto e il Veneto di tre su sette.

³⁵ Si tratta dell'Emilia-Romagna, il cui statuto richiede che si facciano promotori solamente due consigli provinciali su nove, e della Lombardia, che prevede che la richiesta sia supportata dalle decisioni di quattro consigli su dodici. Stupisce un po' la scelta lombarda di prevedere un numero particolarmente alto di promotori qualora l'iniziativa sia di natura popolare – 300.000 promotori, pari al 3,8% del corpo elettorale, come si è già visto –, al punto da collocarsi al secondo posto per la percentuale di promotori richiesta, e prescegliere invece un numero relativamente basso di consigli provinciali rispetto alla media delle altre regioni quando l'iniziativa è provinciale, al punto da collocarsi al penultimo posto per la percentuale di consigli provinciali implicati nella richiesta referendaria.

³⁶ Sul punto si veda la tabella n. 3.

³⁷ Le regioni che stimano la rappresentatività dei comuni basandosi sulla popolazione sono Abruzzo, Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Umbria e Veneto.

³⁸ È il caso degli statuti di Calabria, Lazio e Piemonte.

Se si conduce un'analisi comparativa all'interno del primo gruppo, quello di gran lunga più consistente, ancora una volta ci si trova di fronte a grandi disparità di orientamento tra regioni che si limitano a richiedere una capacità rappresentativa dei comuni oggettivamente molto contenuta, come la Campania e la Basilicata – le quali prescrivono che i comuni promotori siano capaci di rappresentare rispettivamente il 2,5% e il 5% della popolazione – e altre che arrivano a prevedere che i comuni promotori della richiesta referendaria rappresentino il 20 o anche il 25% della popolazione regionale³⁹.

³⁹ Cfr. la tabella n. 4. Lo statuto campano prevede che la richiesta referendaria venga promossa da 15 consigli comunali a prescindere dalla popolazione rappresentata o da 5 consigli comunali rappresentativi di almeno 150000 abitanti (art. 13, co. 1), che costituiscono il 2,56% della popolazione campana. Lo statuto della Basilicata, prescrivendo che l'iniziativa venga promossa da più consigli comunali capaci di rappresentare un ventesimo della popolazione regionale (art. 17, co. 2), richiede una rappresentatività pari al 5%. Emilia-Romagna, Lombardia, Molise e Veneto esigono tutte che gli enti comunali promotori della richiesta siano in grado di rappresentare almeno il 10% della popolazione, ma disciplinano poi diversamente il numero di consigli che devono farsi promotori della richiesta: in Emilia-Romagna devono essere dieci consigli comunali rappresentativi di almeno un decimo degli abitanti (art. 20, co. 1, lett. b)); in Lombardia cinque consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione o centocinquanta consigli comunali quale che sia il numero di abitanti da essi rappresentato (art. 51, co. 1); in Molise un minimo di quindici consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione (art. 12, co. 1) e in Veneto non meno di venti consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione regionale (art. 26, co. 1, lett. b)). Un altro gruppo di regioni, costituito da Abruzzo, Marche e Umbria, prescrivendo tutte che la richiesta provenga da tanti consigli comunali che rappresentino almeno un quinto della popolazione della regione, richiede agli enti comunali promotori una rappresentatività pari al 20%, senza fissare un numero minimo di consigli comunali che debbano essere coinvolti nella richiesta (art. 75, co. 1, st. Abruzzo e art. 24, co. 1, st. Umbria). Lo statuto delle Marche aggiunge però che il referendum può

Altrettanto si può notare comparando i dati all'interno del piccolo gruppo di regioni che richiede una determinata rappresentatività degli enti comunali con riferimento al numero degli elettori, giacché si oscilla dalla percentuale del 1% in Lazio a quella del 20% in Piemonte⁴⁰.

A parte, dunque, i casi piuttosto atipici di Lazio, Campania e Calabria⁴¹, tipicamente si registra il fatto che il numero di abitanti – o di elettori – che i

essere promosso anche da venti consigli comunali, indipendentemente dalla loro rappresentatività (art. 42, co. 2). Infine, la Puglia ha previsto che la richiesta referendaria sia avanzata da trenta consigli comunali che rappresentino almeno un quarto degli abitanti della regione, raggiungendo così la più alta percentuale prevista, pari al 25% (art. 18, co. 1).

⁴⁰ Si veda ancora la tabella n. 4. Lazio, Calabria e Piemonte prevedono che la richiesta sia sostenuta da dieci consigli comunali rappresentativi rispettivamente di 50.000 elettori, di 100.000 elettori, e di un quinto degli elettori: ciò equivale appunto ad una percentuale del 1,04% nel Lazio, del 5,22% in Calabria e del 20% in Piemonte sul totale dei rispettivi corpi elettorali.

⁴¹ Il Lazio è l'unica regione in cui si registra una eguaglianza dei valori tra il numero di 50.000 elettori previsto per la sottoscrizione della iniziativa referendaria popolare e la rappresentatività di almeno 50.000 elettori richiesta ai dieci consigli comunali che vogliono promuovere un referendum. Qui, dunque, la rappresentatività che si prevede per l'iniziativa popolare e per quella comunale è perfettamente coincidente e consiste – a conti fatti – nella percentuale dell'1,04% dell'elettorato. In Campania i 100.000 elettori promotori dell'iniziativa popolare rappresentano l'1,99% sul totale del corpo elettorale regionale, mentre i 150.000 abitanti che i cinque consigli comunali devono essere in grado di rappresentare costituiscono il 2,56% della popolazione. A parte il fatto che nel primo caso la rappresentatività si riferisce al corpo elettorale e nel secondo all'intera popolazione, lo scostamento è – come si vede – assai poco significativo. Allo stesso modo in Calabria, dove l'iniziativa popolare è attivata dal 4% degli elettori e quella comunale da dieci consigli che rappresentino

consigli comunali devono essere in grado di rappresentare per potersi fare promotori di un referendum è sensibilmente più elevato del numero di elettori richiesto per la sottoscrizione di un quesito di iniziativa popolare⁴². Ciò trova piena giustificazione nella disomogeneità tra le due forme di iniziativa referendaria, nelle quali il singolo elettore è chiamato a svolgere ruoli completamente differenti: da un lato, quello di un soggetto sottoscrittore che si fa parte attiva nel procedimento⁴³; dall'altro, il ruolo, assai più passivo, di un soggetto astrattamente rappresentato. Quella comunale costituisce infatti una forma di iniziativa sostanzialmente diversa, volta a valorizzare il ruolo di partecipazione degli enti locali alle scelte politiche e alla vita della regione⁴⁴, oltre

almeno 100.000 elettori, pari al 5,22% del corpo elettorale, ugualmente si nota un sostanziale allineamento della rappresentatività tra le due diverse forme di iniziativa. Per questi dati cfr. la tabella n. 4.

⁴² Il divario di rappresentatività tra l'iniziativa popolare e quella comunale può essere riscontrato in misura variabile nelle varie regioni, fino ad arrivare a scostamenti assai significativi come quelli che, a titolo d'esempio, si registrano in Puglia (dove l'iniziativa popolare è attivata dall'1,47% del corpo elettorale, mentre ai comuni promotori è richiesto di essere in grado di rappresentare il 25% della popolazione), in Piemonte (dove l'1,36% del corpo elettorale promuove un referendum di iniziativa popolare, mentre occorre che i comuni promotori rappresentino il 20% del corpo elettorale) e in Umbria (dove l'1,4% degli elettori sono in grado di attivare l'iniziativa popolare, mentre i comuni che sostengono l'iniziativa referendaria devono rappresentare il 20% della popolazione). Si veda ancora la tabella n. 4.

⁴³ Di un peso politico maggiore parla G.L. CONTI, *op. cit.*, 256, con riferimento ai sottoscrittori dell'iniziativa referendaria popolare.

⁴⁴ In tal senso v. anche P. BARRERA, *op. cit.*, 53 s.

che uno strumento nelle mani di forze politiche che siano riuscite a conquistare la maggioranza negli enti infraregionali, rimanendo invece in minoranza nel consiglio regionale⁴⁵.

In due casi, quello del Lazio e dell'Umbria, è stato poi previsto che le delibere di iniziativa referendaria dei consigli comunali e provinciali siano adottate con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti⁴⁶.

Per completezza, vi è da aggiungere che nello statuto della Campania anche le comunità montane sono annoverate tra gli enti in grado di avanzare la richiesta referendaria⁴⁷.

Il potere di iniziativa non viene mai conferito, invece, né alle minoranze consiliari, né alle giunte. Escludere un'iniziativa giuntaie appare, d'altra parte, assai opportuno all'interno di forme di governo che già si connotano per una preminenza del potere esecutivo⁴⁸.

5. I limiti

Tutti gli statuti di seconda generazione prevedono una serie di limiti di ammissibilità per il referendum abrogativo, che appaiono vistosamente aumentati rispetto al passato. Si tratta di limiti di varia natura che attengono,

⁴⁵ Sostiene che le scelte statutarie volte a prescrivere un'alta rappresentatività degli enti comunali promotori del referendum abrogativo costituiscano il «tentativo di evitare forme di lotta fra una minoranza trasversale dei municipi ed il governo centrale» G.L. CONTI, *op. cit.*, 256 e 262.

⁴⁶ Cfr. art. 61, co. 1, lett. c) st. Lazio e art. 24, co. 1, st. Umbria. V. pure tabella n. 3.

⁴⁷ Cfr. art. 13, co. 1, st. Campania. V. ancora tabella n. 3.

⁴⁸ Concordemente F. BIONDI, *op. cit.*, 331 s.

nella maggior parte dei casi, alla materia oggetto di referendum⁴⁹, ma che possono riguardare anche le modalità di formulazione del quesito o avere natura funzionale, quantitativa o temporale.

Assai diffusa – con la sola eccezione del Veneto⁵⁰ – è la previsione di escludere lo statuto dagli atti che possono essere oggetto del referendum abrogativo⁵¹. Per quanto opportune possano apparire queste previsioni⁵², esse esprimono un limite, comunque, ampiamente deducibile in via interpretativa dal sistema costituzionale. Depongono in questo senso il fatto che il referendum abrogativo sia un atto-fonte dello stesso rango della legge e la posizione gerarchicamente sovraordinata dello statuto rispetto alla legge regionale, assi-

⁴⁹ Cfr. la tabella n. 5. Sui limiti di materia posti al referendum abrogativo si vedano i seguenti articoli: art. 76, co. 1, st. Abruzzo; art. 17, co. 3 e 4 st. Basilicata; art. 11, co. 2, st. Calabria; art. 13, co. 4, st. Campania; art. 20, co. 2 e 3 st. Emilia-Romagna; art. 63, co. 1, st. Lazio; art. 10, co. 1 e 2, st. Liguria; artt. 50, co. 2, e 51, co. 3 e 4, st. Lombardia; art. 43, co. 1 e 2, st. Marche; art. 12, co. 2, st. Molise; artt. 79, co. 1, e 80 st. Piemonte; art. 18, co. 2 e 3, st. Puglia; art. 75, co. 3, st. Toscana; art. 24, co. 2 e 3, st. Umbria; art. 26, co. 4, st. Veneto.

⁵⁰ A meno che non si consideri lo statuto come incluso tra le leggi e gli atti regionali i cui contenuti costituiscono adempimento di obblighi costituzionali, i quali vengono sottratti al referendum abrogativo.

⁵¹ Tra i quattordici statuti che sottraggono esplicitamente lo statuto al referendum abrogativo è possibile osservare le seguenti specificità: gli statuti di Campania e Umbria si incaricano di porre il limite tanto dello statuto quanto delle leggi di revisione statutaria; quello del Lazio fa riferimento solo alle leggi concernenti la modifica dello statuto; lo statuto della Lombardia limita il referendum in generale sulla «materia statutaria»; mentre quello delle Marche esclude il referendum abrogativo non solo sulle norme dello statuto, ma anche sulle disposizioni di rilievo statutario.

⁵² In tal senso cfr. F. PASTORE, *op. cit.*, 113.

stita dalla previsione del procedimento aggravato per la formazione dello statuto, previsto nell'art. 123 Cost.⁵³. Tale procedimento, tra l'altro, ideato – com'è noto – sul calco di quello previsto nell'art. 138 Cost., segna oggi un'incolmabile distanza rispetto alla procedura fortemente centralizzata che caratterizzò la formazione degli statuti regionali di prima generazione e, a differenza di quella, prevede ora, sia pure in forma eventuale, un referendum di natura confermativa, in grado di assicurare la partecipazione e il riscontro della volontà del corpo elettorale regionale. Va anche notato che, diversamente dal modello procedimentale previsto nell'art. 138 Cost., nessuna maggioranza qualificata può valere ad escludere la richiesta di referendum confermativo sullo statuto regionale da parte dei soggetti legittimati, con ciò estendendo, in qualche modo, le garanzie di partecipazione.

Tutti gli statuti indistintamente prevedono il limite delle leggi tributarie e di bilancio e molti di essi⁵⁴ prevedono anche quello delle leggi finanziarie⁵⁵. Siamo qui con tutta evidenza nel solco dell'art. 75 Cost, che – com'è noto –

⁵³ Cfr. A. PERTICI, *op. cit.*, 393 e F. PASTORE, *op. cit.*, 113, il quale correttamente osserva che «l'assoggettabilità di disposizioni statutarie a un referendum di tipo abrogativo o costitutivo determinerebbe l'esistenza nell'ordinamento regionale di un procedimento di formazione dello statuto alternativo a quello disciplinato nell'art. 123 della Costituzione, con una sostanziale elusione delle garanzie procedimentali insite nel carattere aggravato dell'indicato procedimento di formazione».

⁵⁴ Si tratta di Campania, Lazio, Liguria, Lombardia e Umbria e, probabilmente, dell'Abruzzo.

⁵⁵ La dottrina mette puntualmente in evidenza la delicatezza e complessità di tali materie (cfr. F. BIONDI, *op. cit.*, 315), richiamando le motivazioni classiche che spingono ad escludere il referendum su di esse (cfr. G.L. CONTI, *op. cit.*, 252) e sottolineando l'opportunità di tale limite (cfr. M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 394).

ha rappresentato un modello a cui, a torto o a ragione, i legislatori statutari regionali si sono ispirati tanto nella passata quanto nella attuale stagione statutaria⁵⁶, e nel solco della giurisprudenza costituzionale che ha esteso in via

⁵⁶ Per l'affermazione netta per cui «i limiti e le caratterizzazioni tipologiche esistenti per il referendum statale debbano ritenersi vincolanti anche per il referendum regionale abrogativo», con la conclusione che quest'ultimo «debba, al pari dei referendum contemplati dall'art. 75, rispettare anche i limiti posti in modo esplicito ed implicito nei loro confronti», si veda E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 4. Sul rigido riferimento all'art. 75 Cost., che ha permeato di sé anche il dibattito sui limiti di materia al referendum abrogativo regionale, e sulle tesi che si giustapposero in relazione a tali limiti nella passata stagione statutaria si veda sinteticamente P. BARRERA, *op. cit.*, 60 ss. Il ruolo dell'art. 75 Cost. come norma capace di vincolare l'autonomia statutaria regionale in materia di referendum è però sempre più spesso revocato in dubbio. Si vedano a tal proposito le considerazioni di V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, cit., 487, la quale nota come, nella prima stagione statutaria, i limiti previsti per il referendum statale dall'art. 75 Cost. siano stati interpretati come un vincolo anche per il referendum abrogativo regionale «come se tra tale disposizione e l'art. 123 Cost. potesse essere istituito un rapporto di subordinazione di quest'ultima rispetto alla prima. In realtà la Costituzione non prevede affatto che debba sussistere un rapporto del genere e certamente non attribuisce all'art. 75 Cost. un valore di norma di principio, che possa vincolare l'ampia competenza statutaria in materia di referendum». Analogamente ID., *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino 2013, 305 s. Sul punto cfr. anche M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 740, il quale sottolinea che la previsione di alcuni tipi di limiti all'operatività del referendum abrogativo regionale «appare giustificata e ragionevole, ma non costituzionalmente imposta. E questa tesi sembrerebbe sostenibile anche per il limite delle leggi tributarie, che è previsto in tutti gli statuti, in quanto non sembra qui operare il limite di armonia con la Costituzione, se inteso in senso rigoroso, vale a dire come obbligo di rispettare i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, che devono

interpretativa i limiti di ammissibilità previsti per il referendum statale, sottraendo a referendum le leggi così strettamente connesse a quelle espressamente indicate nell'art. 75 Cost. «che la preclusione debba ritenersi sottintesa» (sent. n. 16/1978), come accade appunto per le leggi finanziarie, in stretto rapporto con le leggi di bilancio.

Ancora ispirato dall'art. 75 Cost. appare il limite – assai diffuso negli statuti – che coinvolge le norme di adempimento di obblighi internazionali⁵⁷, a cui si aggiungono anche, per estensione concettuale, sia i limiti relativi alle norme di adempimento di obblighi comunitari che quelli riferibili alle norme di ratifica di accordi o intese con altre regioni o con enti territoriali interni ad altri Stati o con Stati esteri⁵⁸. Si tratta di limiti che alludono tutti ad una sorta di responsabilità della regione variamente declinata, a seconda che essa si spieghi su un piano internazionale, comunitario o interno, che dovrebbero trovare la loro ragion d'essere nell'accresciuto ruolo oramai riconosciuto alle regioni soprattutto nelle relazioni internazionali e comunitarie⁵⁹.

Alcune regioni citano poi tra i limiti di materia le norme di adempimento degli obblighi costituzionali⁶⁰ e le norme che disciplinano istituti e organi a rilevanza costituzionale o statutaria⁶¹.

valere per l'organizzazione regionale anche se sono espressamente previsti in Costituzione solo per l'organizzazione dello Stato».

⁵⁷ Tale limite compare in tutti gli statuti con l'unica eccezione di quello pugliese.

⁵⁸ Sono questi dei limiti che, con formulazioni diverse, sono riconosciuti in molti dei nuovi statuti.

⁵⁹ Il riferimento è d'obbligo evidentemente al primo, decimo e undicesimo comma dell'art. 117 Cost.

⁶⁰ Si tratta di Abruzzo, Marche e Veneto.

⁶¹ Si tratta di Emilia-Romagna, Molise e Veneto.

Un limite assai ricorrente nei nuovi statuti è quello che riguarda i regolamenti interni del Consiglio regionale⁶² o, più estensivamente, i regolamenti interni degli organi politici regionali⁶³. In quanto *interna corporis acta*, volti all'autonoma organizzazione interna dell'organo, e dunque fonti a competenza riservata nel contesto del sistema delle fonti regionali, si può ragionevolmente ritenere che l'inammissibilità del referendum abrogativo su tali atti sia da considerarsi implicita e quindi indipendente da una espressa formulazione⁶⁴.

⁶² Lo prevedono gli statuti di Calabria, Marche, Molise, Piemonte e Veneto.

⁶³ Escludono dal referendum abrogativo i regolamenti interni degli organi regionali gli statuti di Emilia-Romagna e Toscana, mentre la Puglia cita distintamente i regolamenti del Consiglio e della Giunta.

⁶⁴ In questo senso si esprimono anche F. PASTORE, *op. cit.*, 121 s.; G.L. CONTI, *op. cit.*, 252 s.; M. PICCHI, *op. cit.*, 394; A. PERTICI, *op. cit.*, 393, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2016, 250; ma per un'opinione in senso contrario si veda M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 740, il quale ritiene che questo limite predisponga «una inutile barriera al dispiegarsi di una forma di controllo democratico, che si presta a coprire norme le quali, più che l'autonomia degli organi, garantiscono talora quella dei partiti che li controllano».

Abruzzo⁶⁵, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte includono la legge elettorale tra i limiti al referendum abrogativo⁶⁶. Si tratta di un limite che – a mio avviso – tende a restringere significativamente la portata del referendum regionale. Momento di snodo e anello di trasmissione tra comunità e rappresentanza politica, oggetto inevitabile di forti interessi delle forze politiche per la sua capacità di incidere sugli equilibri politici, la materia elettorale riveste, per sua natura, un interesse particolare nella sede degli istituti di democrazia diretta, come dimostra ampiamente l’uso che si è fatto del referendum abrogativo su leggi elettorali a livello statale⁶⁷.

Dunque, pur essendo chiara la natura assai tecnica e complessa della materia, rispetto alla quale la logica manichea del referendum abrogativo risulta

⁶⁵ L’art. 76 st. Abruzzo limita la richiesta di referendum abrogativo su una serie di leggi in materie definite, nonché – con una discutibile scelta di redazione del testo normativo – su «le leggi previste dal titolo II» dello statuto stesso, dedicato al Consiglio regionale, rendendo così più faticosa e incerta la ricognizione dei limiti posti al referendum abrogativo: l’art. 14, co. 2, del titolo II contiene appunto disposizioni sulla legge elettorale. Di «contorni parzialmente indeterminati» giustamente parla M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 740, a proposito dei limiti al referendum abrogativo previsti dallo statuto abruzzese operando un simile rinvio. Contorni che l’art. 3 della legge regionale n. 44/2007, recante la disciplina attuativa del referendum, non ha colto l’occasione per definire meglio, limitandosi a riproporre pedissequamente sul punto i contenuti dello statuto. Uno sforzo ricostruttivo di tutti questi limiti è presente invece in T.F. GIUPPONI, *Il “giudizio di legittimità” sull’esito referendario e i limiti del legislatore*, in *www.forumcostituzionale.it*, 18, nota 75.

⁶⁶ Sul punto cfr. M. PICCHI, *op. cit.*, 394 e V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali*, cit., 487 s.

⁶⁷ Almeno fino all’ondata astensionistica, iniziata alla fine degli anni ’90, che ha messo a lungo in crisi la validità delle consultazioni referendarie sul piano nazionale.

palesamente inadeguata e pur essendo ineludibile l'utilizzo da parte dei promotori di tecniche anche fortemente manipolative nella redazione del quesito, volte a perseguire l'immediata applicabilità della normativa di risulta, secondo il principio ripetutamente espresso dal giudice di costituzionalità a garanzia della continuità degli organi politici rappresentativi⁶⁸, è ben difficile negare l'interesse della comunità ad esprimersi quanto meno sugli orientamenti generali e sulle scelte di principio in una materia che è in grado di condizionare così profondamente il gioco della rappresentanza politica⁶⁹.

⁶⁸ Nel giudizio di ammissibilità di quesiti referendari in materia elettorale a livello statale – com'è ben noto –, a tutela del principio della indefettibilità e della costante operatività degli organi costituzionali, la Corte, in virtù della natura di leggi costituzionalmente necessarie riconosciuta alle leggi elettorali, ha dichiarato ammissibile il referendum solo a patto che i quesiti perseguano un'abrogazione parziale e non investano la legge elettorale nella sua interezza; che essi siano omogenei e riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria, così da rendere l'obiettivo dei promotori teleologicamente chiaro e consentire un'espressione consapevole del voto; che siano concepiti in maniera tale da generare una normativa di risulta coerente al suo interno e immediatamente applicabile, così da garantire – pur nell'inerzia del legislatore – la costante operatività e il rinnovo dell'organo politico. Questa giurisprudenza finisce per prospettare dunque il quesito referendario in materia elettorale come intrinsecamente e inevitabilmente manipolativo. Si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 29/87, 47/91, 32/93, 5/95, 10/95, 13/99, 33/00, 34/00, 15/08, 16/08, 13/12. Per una ricostruzione della giurisprudenza della Corte sul tema v. A. MORRONE, *L'ammissibilità del referendum elettorale alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in P. MANTINI (a cura di), *Verso il bipolarismo in Italia. Referendum elettorale, riforme costituzionali e partiti politici*, Rimini 1998, 61 ss.

⁶⁹ Nel giudicare negativamente l'ampia estensione dei limiti di materia operata dagli statuti di nuova generazione, R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *La partecipazione popolare tra tradizione e innovazione*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, cit. 282, correttamente osservano che «in una forma di governo con forte stabilità dell'esecutivo e

Si fa dunque fatica a comprendere la scelta così prudente e restrittiva sulla materia elettorale compiuta da alcune regioni, benché disponessero sul piano nazionale di una consolidata giurisprudenza del giudice delle leggi, il quale, individuando correttamente un punto di equilibrio tra l'esigenza di non sottrarre troppi spazi ai poteri di democrazia diretta e l'esigenza che non vengano paralizzati i meccanismi nevralgici della democrazia, è riuscito a mettere a punto un principio ben più rispettoso dei diritti di partecipazione.

Perplessità forse ancora maggiori desta poi una serie di altri limiti, sanciti da alcune regioni sull'evidente presupposto di voler escludere dall'incidenza del referendum abrogativo alcune materie giudicate politicamente sensibili. Si spiegano così il limite delle leggi urbanistiche, previsto nello statuto della Calabria, quello delle leggi di governo del territorio, stabilito negli statuti di Campania e Umbria, quello delle leggi di tutela ambientale, previsto negli statuti di Calabria e Campania, quello relativo ai vincoli paesaggistici e ambientali, inserito nello statuto della Liguria, quello delle leggi di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, previsto nello statuto dell'Umbria.

Se sulla delicatezza di tali materie, tutte legate alla salvaguardia del territorio, si può senz'altro convenire, va peraltro rilevato che considerare inopportuno il ricorso allo strumento di democrazia diretta su questi temi implica una sorta di intrinseco giudizio di inadeguatezza delle relative comunità regionali a prendere decisioni, di carattere peraltro solo ablativo, su questioni

con un sistema partitico a tendenza bipolare, l'esclusione di alcune materie può rappresentare un grave *vulnus* per le minoranze, per l'opposizione, per la comunità regionale. Ciò è particolarmente vero in quelle materie, come l'elettorale, dove non si riscontra sempre consonanza tra decisioni partitiche e orientamento popolare».

di evidente interesse e forte impatto sul territorio. Ciò rende questi limiti discutibili e inevitabilmente li espone a censure⁷⁰.

A questi si affiancano poi ulteriori limiti che, pur coinvolgendo materie di tutt'altra natura, si prestano comunque a sollevare perplessità e critiche perché inopportuni, dai contorni indeterminati⁷¹ o perché non ispirati ai principi costituzionali ed eccessivamente restrittivi dell'istituto di democrazia diretta⁷². È il caso del limite che riguarda l'ordinamento degli organi e degli uffici regionali, previsto nello statuto ligure; del limite delle norme che costituiscono «adempimento di obblighi legislativi necessari», previsto in

⁷⁰ Si vedano le incisive critiche di F. PASTORE, *op. cit.*, 110 s., nonché i dubbi espressi da V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, 487 e M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 739 s.

⁷¹ Cfr. ancora M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 739 s. e nota 127.

⁷² Viene ricorrentemente messa in evidenza in dottrina l'esigenza che i limiti non siano così estesi da giungere a svuotare di senso l'istituto referendario: così F. PASTORE, *op. cit.*, 105 s. e 110 s., il quale sottolinea che la discrezionalità del legislatore statutario nel determinare i limiti di ammissibilità del referendum deve essere utilizzata «tenendo sempre ben presente la necessità di assicurare l'armonia delle disposizioni statutarie in questione con la Costituzione» e che egli deve «ispirarsi ai principi costituzionali circa l'ammissibilità del referendum, senza introdurre vincoli irragionevoli, suscettibili di svilirlo e mortificarlo fino al punto da renderlo completamente sterile».

Abruzzo; del limite relativo alle leggi sullo stato giuridico dei consiglieri regionali⁷³, previsto in Abruzzo, Campania e Liguria⁷⁴; nonché del limite relativo alle leggi di attuazione degli istituti di partecipazione previsti dallo statuto, che riguarda ancora una volta la regione Abruzzo⁷⁵.

Conclusivamente, se da un lato è possibile sostenere che l'aumento esponenziale dei limiti di materia al referendum abrogativo regionale rispetto agli statuti di prima generazione⁷⁶ sia giustificabile in relazione all'aumento di funzioni e di autonomia che caratterizza la seconda fase del regionalismo italiano; dall'altro risulta anche evidente che le regioni non sembrano aver creduto fino in fondo nelle potenzialità degli istituti di democrazia diretta, nella capacità dialogica tra comunità e istituzioni che essi sono in grado di dispiegare e in quel circolo virtuoso, fatto di coinvolgimento, partecipazione, stimolo e riscontro, che è ben possibile intravedere oltre la – e forse anche prima della – tensione dialettica sempre latente nelle dinamiche tra gli istituti della democrazia diretta e di quella rappresentativa.

⁷³ Inopportuno appare proteggere dal referendum abrogativo lo *status* giuridico dei consiglieri regionali in un'epoca così marcatamente segnata da sentimenti di antipolitica.

⁷⁴ Questo limite al referendum abrogativo, originariamente non previsto nell'art. 10 dello statuto ligure, verrà aggiunto successivamente dall'art. 1 della legge statutaria n. 1/2007.

⁷⁵ Come si è già osservato, l'art. 76, co. 1, dello statuto dell'Abruzzo estende i limiti del referendum abrogativo a tutte le leggi previste nel titolo II, dedicato al Consiglio regionale. Questa disposizione, che costituisce un *unicum* nel panorama dei nuovi statuti regionali, ha prodotto il risultato di aumentare in maniera esponenziale i limiti al referendum abrogativo previsti in questa regione e consente di includere tra essi, insieme a molte altre, sia le leggi sullo *status* giuridico dei consiglieri regionali, sia le leggi di attuazione degli istituti di partecipazione previsti dallo statuto.

⁷⁶ Sui limiti di materia negli statuti previgenti si veda la tabella n. 6.

L'enunciazione di limiti che si riferiscono ai regolamenti e agli atti amministrativi trova uno spazio ben più ridotto negli statuti. Talvolta si tratta di limiti che riguardano la materia, talaltra hanno carattere generale e prescindono da essa.

Per quanto riguarda i primi, è possibile notare che in qualche statuto i limiti di materia previsti per il referendum abrogativo vengono formulati senza un espresso richiamo alle leggi, ma con riferimento alla materia *tout court*, coinvolgendo così norme di ogni rango e tipo⁷⁷. Qualche volta accade invece che tutti i limiti di materia al referendum abrogativo previsti per le leggi vengano estesi agli atti sublegislativi⁷⁸. In diversi statuti però si nota che l'estensione agli atti e alle norme sublegislative di un limite attinente alla materia previsto per le leggi viene operata in maniera chirurgica, e riguarda alcune materie in particolare: sovente si tratta degli accordi internazionali, degli obblighi comunitari e delle intese interregionali⁷⁹, più di rado della materia tributaria e di bilancio⁸⁰.

Con riferimento ai limiti di carattere generale⁸¹, in alcune regioni è previsto il limite dei regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato,

⁷⁷ Cfr. gli artt. 10, co. 2, st. Liguria e 51, co. 3, st. Lombardia.

⁷⁸ È il caso dell'art. 20, co. 2, lett. *h*) st. Emilia-Romagna, dell'art. 80, co. 3, st. Piemonte, dell'art. 75, co. 3, st. Toscana e dell'art. 26, co. 4, st. Veneto.

⁷⁹ Si vedano gli artt. 76, co. 1, st. Abruzzo, 43, co. 1, st. Marche, 12, co. 2, lett. *d*) st. Molise, 18, co. 2, st. Puglia.

⁸⁰ Cfr. art. 17, co. 3, st. Basilicata.

⁸¹ Su cui v. la tabella n. 5.

delegati ai sensi dell'art. 117, co. 6, Cost.⁸², in altre il limite dei regolamenti di esecuzione⁸³ o di attuazione⁸⁴ di leggi dello Stato.

Diversi statuti si preoccupano di disporre che regolamenti e atti amministrativi meramente esecutivi di una legge regionale non possano essere sottoposti a referendum se la proposta non investe anche le relative norme legislative⁸⁵. Mentre in Emilia-Romagna specularmente si prevede che le abrogazioni delle leggi comportano anche l'abrogazione delle norme regolamentari ad esse collegate⁸⁶. In entrambi i casi si tratta di disposizioni opportune, volte a garantire una sorta di omogeneità degli effetti della abrogazione referendaria, che sembrano recepire dei principi generali, validi comunque, pur in assenza di un'espressa formulazione⁸⁷.

Gli statuti non si limitano, sulla falsariga dell'art. 75 Cost., ad individuare limiti di materia al referendum abrogativo, ma procedono anche – come si è già accennato – ad enunciare una serie di limiti ulteriori, che talvolta appaiono mutuati dalla giurisprudenza costituzionale, talvolta ispirati dalla legge statale di attuazione dell'istituto del referendum.

⁸² Si tratta di Basilicata (art. 17, co. 4), Lombardia (art. 51, co. 4) e Molise (art. 12, co. 2 lett. f)).

⁸³ Così in Puglia (art. 18, co. 2).

⁸⁴ Così in Piemonte (art. 80, co. 2).

⁸⁵ Si vedano gli artt. 12, co. 2, lett. g) st. Molise, 80, co. 2, st. Piemonte, 18, co. 3, st. Puglia, 24, co. 3, st. Umbria. Lo statuto del Piemonte aggiunge che il referendum è altresì improponibile sugli atti amministrativi di esecuzione di norme legislative e regolamentari e di esecuzione delle delibere consiliari (art. 80, co. 3).

⁸⁶ Cfr. art. 20, co. 3, st. Emilia Romagna.

⁸⁷ In questo senso si vedano, con riferimento alla passata stagione statutaria, A. BIANCO, *op. cit.*, 54 s. e, con riferimento alla stagione attuale, F. PASTORE, *op. cit.*, 117 e 122 s. e M. PICCHI, *op. cit.*, 395.

Con riferimento alla struttura e, più in generale, alla modalità di formulazione del quesito, per esempio, gli statuti fanno spesso propri i criteri di omogeneità, univocità, unitarietà e chiarezza⁸⁸, enucleati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nella sede del giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari proposti a livello statale⁸⁹.

Come è noto, questa giurisprudenza, rimasta sempre costante nel tempo, trova il proprio fondamento costituzionale nella necessità di tutelare la libertà morale del votante che, data la modalità tipicamente dualistica e manichea di funzionamento dell'istituto referendario, rischierebbe seriamente di rimanere compromessa se egli venisse obbligato, attraverso la formulazione di un quesito eterogeneo carente di una matrice razionalmente unitaria, ad effettuare una scelta univoca su una pluralità di questioni differenti. È dunque essenziale che la richiesta referendaria mostri una univocità e una logica interna unitaria che la rendano teleologicamente chiara, consentendo così una espressione del voto libera e consapevole.

Benché formulate con riferimento al referendum abrogativo statale, queste considerazioni sono riferibili all'istituto del referendum abrogativo *tout court*, a prescindere dal livello di governo nel quale si faccia uso di questo strumento di democrazia diretta. Se dunque il richiamo espresso ai criteri di omogeneità, univocità e chiarezza del quesito referendario, operato da diverse regioni nei propri statuti, è indice di un'attenzione che va positivamente considerata, tuttavia le evidenti analogie e la natura del valore costituzionale

⁸⁸ Cfr. gli artt. 77, co. 1, st. Abruzzo, 18, co. 1, st. Basilicata, 63, co. 2, st. Lazio, 10, co. 3, st. Liguria, 26, co. 5, st. Veneto. L'art. 20, co. 6, st. Emilia-Romagna rinvia alla legge regionale il compito di stabilire i criteri di omogeneità e univocità del quesito.

⁸⁹ Cfr. sent. n. 16/1978 Corte cost.

coinvolto consentono, senza dubbio alcuno, di considerare comunque ineludibili quei criteri, a prescindere da una loro espressa formulazione nello statuto⁹⁰.

Tutte le regioni indistintamente prevedono che il referendum possa essere sia totale che parziale, ma solo due tra esse si soffermano a disciplinare meglio quest'ultimo: il Molise prevede che, in caso di abrogazione parziale, i quesiti debbano indicare, a pena di inammissibilità, le partizioni interne del provvedimento delle quali si propone l'abrogazione⁹¹; mentre la Toscana dispone che il referendum possa essere indetto anche su parti definite di una legge o di un regolamento, purché siano di senso compiuto⁹², cercando così responsabilmente di individuare una risposta alle perplessità che da tempo accompagnano l'uso delle tecniche di ritaglio nella formulazione dei quesiti e il conseguente fenomeno dei referendum manipolativi⁹³.

La Campania ci fornisce l'interessante esempio di un limite che è stato definito "finalistico"⁹⁴ quando dispone che il referendum abrogativo non è ammesso se l'esito positivo determina una riduzione del principio di pari opportunità⁹⁵. Non è un caso: si tratta di una regione che si è distinta tra le altre per aver mostrato una particolare sensibilità nel perseguire l'obiettivo delle

⁹⁰ Sul punto cfr. pure R. PINARDI, *I controlli di regolarità e di ammissibilità delle richieste di referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria*, in *Riv. AIC*, 1/2012, www.rivistaaic.it, 9 s.; F. PASTORE, *op. cit.*, 109 s.; F. BIONDI, *op. cit.*, 316 s.; A. PERTICI, *op. cit.*, 393 e, con riferimento alla passata stagione statutaria, P. BARRERA, *op. cit.*, 69 ss.

⁹¹ Cfr. art. 12, co. 4, st. Molise.

⁹² Cfr. art. 75, co. 2, st. Toscana.

⁹³ Sul punto v. A. PERTICI, *op. cit.*, 391.

⁹⁴ Così M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 741.

⁹⁵ Cfr. art. 13, co. 5, st. Campania.

pari opportunità, della non discriminazione e del riequilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza politica, sia in sede di redazione dello statuto⁹⁶ che della legge elettorale⁹⁷. Sembra quindi che questo limite, che non ha riscontri

⁹⁶ Si vedano l'ampio e accurato testo dell'art. 5, dedicato al "valore della differenza di genere", l'art. 6 sul diritto al lavoro e l'art. 18, con cui la Campania – caso unico nel panorama regionale – prevede l'istituzione di due organismi di pari opportunità: la Commissione regionale per la realizzazione della parità dei diritti e delle opportunità tra uomo e donna e la Consulta regionale femminile.

⁹⁷ La legge elettorale n. 4 del 2009 della regione Campania ha il pregio di aver avuto un contenuto particolarmente innovativo sul fronte delle politiche di riequilibrio dei generi nella rappresentanza politica. Accanto a meccanismi più noti e consueti, come quello delle quote di genere, infatti, la Campania ha adottato per prima nell'ordinamento giuridico italiano l'inedita norma della preferenza di genere che, impugnata dal Governo, ha superato indenne il controllo di costituzionalità. Con la sent. n. 4/2010 la Corte costituzionale, complice anche il mutato quadro di riferimento costituzionale, abbandona definitivamente la visione formalistica del principio di uguaglianza in materia di parità di accesso dei sessi alle cariche elettive, richiamando l'eguaglianza sostanziale. Successivamente adottato anche da altre regioni, il meccanismo della preferenza di genere è stato poi fatto proprio, insieme ad altri, da una serie di leggi statali che hanno inteso introdurre norme di garanzia, volte ad ottenere un riequilibrio della rappresentanza di genere nei consigli comunali (legge n. 215/2012), nel Parlamento europeo (legge n. 65/2014), nel Parlamento italiano (legge n. 52/2015, c.d. "*Italicum*", che non ha mai avuto applicazione) e nei consigli regionali (legge n. 20/2016). L'esperimento campano e la vicenda che ne è scaturita dimostrano come quello regionale abbia costituito un laboratorio particolarmente fecondo sulla strada, purtroppo ancora molto lunga, delle pari opportunità e del riequilibrio di genere nella rappresentanza politica.

Per una ricognizione relativa alla tutela del principio delle pari opportunità nei nuovi statuti e nelle relative leggi regionali di attuazione, si veda E. CATELANI, *Statuti regionali e*

in altri statuti, ma mostra una evidente conformità a Costituzione, possa inscrivere nel segno di questa cura e attenzione.

Il numero degli statuti che pongono dei limiti di natura temporale al referendum abrogativo appare decisamente aumentato rispetto al passato⁹⁸. Tali limiti appaiono concepiti sulla falsariga di quelli previsti dalla legge n. 352/1970 per il referendum abrogativo statale. Così oggi dieci regioni variamente dispongono nello statuto che il referendum non possa essere richiesto o non possa svolgersi per un determinato periodo di tempo dopo la elezione del Consiglio regionale⁹⁹ e/o per un determinato periodo di tempo prima della sua scadenza¹⁰⁰. Talvolta, a corredo di questi limiti temporali, compare anche la previsione che il procedimento referendario già avviato si sospende in caso di scioglimento anticipato del Consiglio¹⁰¹.

Ancor più frequente negli statuti è la previsione di un limite di tempo volto ad inibire per un periodo la riproposizione di un quesito referendario

tutela del principio delle pari opportunità: prime leggi regionali di attuazione, in www.federalismi.it, che reca anche in appendice i testi delle norme statutarie le quali, a vario titolo, si occupano del tema.

⁹⁸ Nella passata stagione erano cinque le regioni che prevedevano nello statuto dei limiti di tempo; oggi sono dieci le regioni che lo fanno. Cfr. le tabelle nn. 7 e 8 relative ai limiti di tempo previsti rispettivamente negli statuti vigenti e in quelli previgenti.

⁹⁹ Si tratta di un periodo di sei mesi per Abruzzo (art. 76, co. 2), Basilicata (art. 17, co. 5), Calabria (art. 11, co. 6), Liguria (art. 8, co. 5), Marche (art. 42, co. 7), Piemonte (art. 79, co. 2) e Umbria (art. 24, co. 4).

¹⁰⁰ Si tratta di un periodo di sei mesi in Abruzzo (art. 76, co. 2), Basilicata (art. 17, co. 5), Campania (art. 13, co. 6) e Umbria (art. 24, co. 4); di un periodo di otto mesi in Puglia (art. 18, co. 4) e di un periodo di dodici mesi in Calabria (art. 11, co. 6), Liguria (art. 8, co. 5), Marche (art. 42, co. 7), Molise (art. 12, co. 7) e Piemonte (art. 79, co. 2).

¹⁰¹ Accade negli statuti di Basilicata (art. 17, co. 6), Calabria (art. 11, co. 6) e Molise (art. 12, co. 7).

dopo un esito negativo¹⁰². Si tratta di un periodo di tempo che varia nelle scelte delle regioni, ma che comunque non supera mai i cinque anni¹⁰³.

Anche in questo caso, dunque, è evidente l'influenza che la legge statale di attuazione del referendum ha esercitato sul legislatore statutario: essa, infatti, dispone all'art. 38 che «nel caso che il referendum sia contrario all'abrogazione», la medesima richiesta non possa essere ripresentata prima che siano decorsi cinque anni. Com'è noto, questa disposizione è stata interpretata nel senso che il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione non possa essere considerato alla stregua di un risultato contrario all'abrogazione e che dunque la preclusione temporale alla riproposizione del medesimo quesito non operi in questa circostanza¹⁰⁴.

È quindi assai significativo che alcune regioni abbiano deciso di concepire l'analogo limite di tempo in maniera molto più stringente, applicandolo non solo alle consultazioni referendarie, valide in seguito al raggiungimento del *quorum* strutturale, che abbiano avuto un esito contrario all'abrogazione, ma

¹⁰² Oggi fanno questa scelta tredici regioni; nella passata stagione statutaria erano solo sei. Si vedano ancora le tabelle nn. 7 e 8 con riferimento all'attuale e alla passata stagione statutaria.

¹⁰³ In caso di esito negativo, la medesima richiesta referendaria non può essere ripresentata per tutta la legislatura in Abruzzo (art. 77, co. 4) e Basilicata (art. 18, co. 8); per tutta la legislatura e comunque per tre anni in Campania (art. 13, co. 3), Molise (art. 12, co. 9), Puglia (art. 18, co. 7) e Toscana (art. 75, co. 5); per tutta la legislatura e comunque per cinque anni in Piemonte (art. 79, co. 3); per tre anni in Calabria (art. 11, co. 7) e per cinque anni in Liguria (art. 8, co. 3), Lombardia (art. 51, co. 7), Marche (art. 42, co. 6), Umbria (art. 24, co. 8) e Veneto (art. 26, co. 6).

¹⁰⁴ Si veda in proposito l'ordinanza del 7 dicembre 1999 dell'Ufficio centrale per il referendum istituito presso la Corte di Cassazione, la quale afferma che la «mancata partecipazione non conduce ad alcuna espressione di voto, ma sta a denotare soltanto che si è verificata una situazione in cui il corpo elettorale non ha potuto validamente esprimersi».

anche a quelle invalide per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione¹⁰⁵.

Restano infine da considerare i limiti d'ordine quantitativo¹⁰⁶, cioè quei limiti che vengono posti dagli statuti al numero di tornate referendarie che

¹⁰⁵ Lo statuto dell'Abruzzo dispone infatti che la proposta di referendum non possa essere nuovamente formulata nel corso della legislatura nel caso non abbia raggiunto «l'una o l'altra delle maggioranze prescritte» (art. 77, co. 4). Quello della Basilicata prevede la medesima dilazione temporale in caso di invalidità (per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione) o inefficacia (per mancato raggiungimento del *quorum* di deliberazione) del referendum (art. 18, commi 6 e 8). La Puglia stabilisce che la proposta abrogativa non possa essere ripresentata nel corso della legislatura e comunque prima di tre anni «qualora non sia stato raggiunto il *quorum* previsto per la validità del referendum» (art. 18, co. 7). E da ultimo la Toscana pone gli stessi limiti di tempo «nel caso di esito negativo del referendum, anche per mancato raggiungimento del *quorum*» (art. 75, co. 5). La disposizione pugliese appare decisamente *sui generis* per il fatto di stabilire le conseguenze del mancato raggiungimento del *quorum* strutturale, in ordine alla riproposizione di un quesito, e tacere del tutto sulle conseguenze che si determinerebbero nell'ipotesi di consultazione referendaria valida in cui abbiano prevalso i voti contrari all'abrogazione.

Va rilevato che, fra le restanti regioni, ve ne sono diverse che hanno adottato sul punto formule che ripropongono una certa ambiguità: si vedano, ad esempio, l'art. 11, co. 7, st. Calabria e l'art. 26, co. 6, st. Veneto, che pongono limiti alla riproposizione del quesito in caso di «esito negativo», o l'art. 51, co. 7, st. Lombardia, che pone limiti in caso di «esito sfavorevole» del referendum.

¹⁰⁶ Sui limiti quantitativi negli statuti vigenti e previgenti si vedano rispettivamente le tabelle nn. 9 e 10.

possono svolgersi in un anno¹⁰⁷ o al numero di quesiti ammissibili per ciascuna tornata referendaria¹⁰⁸.

Si tratta di limiti volti a semplificare il quadro delle consultazioni, a perseguire l'obiettivo della chiarezza nel contesto della campagna referendaria e a garantire quindi un'espressione del voto quanto più possibile consapevole.

Nonostante le buone ragioni da cui appaiono sostenuti, questi limiti sono però complessivamente assai poco presenti – oggi come in passato – nella legislazione statutaria. Ciò sembra consentire la conclusione che le regioni non avvertono l'insidia di un fenomeno di abuso e di inflazione delle richieste referendarie, così come si è sperimentato invece a livello statale, per via dello scarso utilizzo che ha storicamente contraddistinto l'istituto del referendum regionale.

6. Il giudizio di ammissibilità...

La novità probabilmente più qualificante della nuova disciplina statutaria dei referendum abrogativi consiste nell'aver affidato il controllo sulla ammissibilità delle richieste referendarie agli organi di garanzia statutaria.

Il precedente sistema in base al quale, durante la vigenza dei vecchi statuti, la verifica dell'ammissibilità risultava affidata ai Consigli regionali¹⁰⁹ era

¹⁰⁷ L'art. 42, co. 8, st. Marche e l'art. 24, co. 9, st. Umbria prevedono che i referendum si svolgano in un'unica tornata per ciascun anno.

¹⁰⁸ L'art. 8, co. 4, st. Liguria dispone che per ogni tornata elettorale non potranno svolgersi votazioni per più di tre quesiti referendari; mentre l'art. 63, co. 3, st. Lazio stabilisce che la legge possa limitare il numero delle richieste da presentare in un anno.

¹⁰⁹ Per la precisione, alcune regioni affidavano direttamente il controllo di ammissibilità al Consiglio regionale; altre lo affidavano invece all'Ufficio di presidenza del Consiglio, prevedendo che, ove fosse mancata l'unanimità al suo interno, in seconda istanza la decisione

universalmente, ampiamente e giustamente criticato come del tutto inopportuno¹¹⁰. Vero tallone d'Achille e nervo scoperto di tutta la disciplina del referendum abrogativo regionale, esso rimetteva un giudizio cruciale per la prosecuzione del procedimento referendario nelle mani di un organo che appariva *iudex in causa propria*, generando la contraddizione insanabile di lasciare che l'organo legislativo consentisse al controllo popolare sul proprio operato. Si correva così, con ogni evidenza, il rischio che un organo che non possedeva alcun requisito di neutralità, imparzialità e terzietà lasciasse trasmodare un sindacato di conformità della richiesta referendaria ai parametri statutari in un giudizio di opportunità politica.

D'altra parte, a fronte del tentativo di due regioni di assicurare un giudizio tecnico e imparziale affidando il controllo della ammissibilità del referendum alla magistratura, la Corte costituzionale, con la sent. n. 43/1982, aveva escluso sia che tale giudizio potesse essere affidato ad un organo giurisdizionale con legge regionale, in virtù della riserva di legge statale prevista nell'art. 108 Cost. in materia di ordinamento giudiziario, sia di poter attrarre a sé stessa tale competenza. La sentenza fu oggetto di critiche per avere indiret-

sarebbe stata rimessa al *plenum* del Consiglio. Cfr. sul punto P. BARRERA, *op. cit.*, 76 s. e A. MARTINO, *I controlli preventivi sull'ammissibilità del referendum abrogativo regionale*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, cit., 137 ss.

¹¹⁰ *Ex multis* si vedano: V. ATRIPALDI, *Referendum regionale*, in *Enc. giur.*, XXVI (1991), 4; E. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, 5 ss.; R. NANIA, *op. cit.*, 2798 ss.; 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, I, La nuova forma di governo delle regioni*, Torino 2001, 192 ss.

tamente “avallato” la scelta, diffusamente operata negli ordinamenti regionali, di affidare il controllo di ammissibilità ai Consigli¹¹¹. Solo alcune regioni, in effetti, provarono successivamente ad escogitare nuove vie e a perseguire soluzioni diverse per affrontare la questione¹¹².

Visti i problematici precedenti, si comprende dunque agevolmente perché l’affidamento del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo agli organi di garanzia statutaria¹¹³, previsti da quasi tutti gli statuti regionali di nuova generazione, abbia subito ottenuto un primo generale coro di consensi.

Istituiti con l’obiettivo di tutelare la nuova rigidità statutaria, che consegue alla revisione del titolo V, e verificare la conformità allo statuto delle fonti regionali subordinate, essi sono stati concepiti dunque per svolgere un ruolo di natura tecnica, di garanzia e terzietà, del tutto autonomo e indipendente dal potere politico¹¹⁴.

¹¹¹ In questo senso G. VOLPE, *Il giudizio di ammissibilità dei referendum regionali*, in *Le Regioni*, 1982, 420, cui adde M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell’ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 2002, 1383.

¹¹² Per una ricostruzione dell’intera vicenda e l’indicazione di alcune soluzioni alternative per l’affidamento del controllo di ammissibilità proposte dalle regioni più attente e sensibili al tema, si vedano P. BARRERA, *op. cit.*, 74 ss. e G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi*, cit., 192 ss.

¹¹³ La letteratura su tali organi oramai è vasta. *Ex multis* cfr. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 277 ss.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 167 ss.; A. SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” al “custode degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, 1059 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2008, www.osservatoriosullefonti.it.

¹¹⁴ Su caratteristiche e funzioni degli organi di garanzia statutaria cfr. tabella n. 11.

Al di là delle differenze relative alle denominazioni¹¹⁵ e alla loro consistenza numerica¹¹⁶, dunque, ciò che veramente conta ai fini delle caratteristiche di questi organi sono le particolari competenze tecnico-giuridiche richieste ai loro componenti¹¹⁷ e la loro elezione a maggioranza qualificata¹¹⁸.

¹¹⁵ Vengono istituiti: il Collegio regionale per le garanzie statutarie in Abruzzo (art. 79); la Consulta di garanzia statutaria in Basilicata (art. 21), Campania (art. 57) ed Emilia-Romagna (art. 69); il Comitato di garanzia statutaria nel Lazio (art. 68); la Commissione garante dello statuto in Lombardia (art. 59); la Consulta statutaria nel Molise (art. 67); la Commissione di garanzia in Piemonte (art. 91); il Consiglio statutario regionale in Puglia (art. 47); il Collegio di garanzia statutaria in Toscana (art. 57); la Commissione di garanzia statutaria in Umbria (art. 81) e Veneto (art. 62).

¹¹⁶ Sulla base delle relative disposizioni statutarie, i membri che compongono l'organo di garanzia sono tre in Basilicata, Molise e Veneto; cinque in Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Puglia; sette in Lazio, Piemonte e Toscana; mentre l'Umbria demanda la composizione dell'organo alla legge di attuazione.

¹¹⁷ Negli statuti a volte si richiede genericamente che si tratti di esperti in materie giuridiche (Abruzzo, Basilicata, Lazio, Puglia); a volte si precisa che essi debbano avere una specifica e riconosciuta competenza nel campo del diritto pubblico (Toscana, Veneto); a volte si va oltre, prevedendo che essi debbano essere scelti tra professori universitari in materie giuridiche, magistrati anche a riposo e avvocati eventualmente con un certo numero di anni di anzianità professionale (Campania, Emilia Romagna, Molise, Piemonte), riproponendo così un modello di composizione che, non a caso, è proprio della Corte costituzionale. In Lombardia e Umbria invece sono le leggi di attuazione a definire i requisiti per l'accesso alla carica.

Va precisato tuttavia che talvolta è prevista una composizione mista dell'organo, con la presenza di ex consiglieri regionali. È questo il caso del Piemonte, dove è previsto che due dei sette membri dell'organo siano ex consiglieri regionali e della Puglia, che – suscitando un certo stupore – prevede addirittura che tre componenti su cinque siano ex consiglieri.

La composizione di natura tecnica e i requisiti di terzietà e indipendenza dal potere politico hanno fatto dell'organo di garanzia statutaria il soggetto adatto a cui affidare anche il controllo della ammissibilità della richiesta referendaria regionale, come è previsto in tutti gli statuti delle regioni che hanno istituito un organo di questa natura, trovando così finalmente una soluzione appagante ad un annoso e spinoso problema.

Ai compiti di verificare la rispondenza delle fonti normative regionali allo statuto e l'ammissibilità del quesito referendario si aggiunge poi sovente la funzione di pronunciarsi sulla interpretazione dello statuto¹¹⁹, anche in relazione ad eventuali conflitti di attribuzione tra gli organi della regione¹²⁰ e tra la regione e gli enti locali¹²¹ – con ciò significativamente evocando tre delle

¹¹⁸ È richiesta la maggioranza dei 3/4 in Abruzzo e Lazio; quella dei 2/3 in Basilicata, Umbria e Veneto; la Lombardia prevede la maggioranza dei 2/3 nelle prime tre votazioni e successivamente quella assoluta. Lo statuto del Piemonte si limita a prevedere l'elezione a maggioranza qualificata, lasciandone la definizione alla legge. In Campania, Emilia-Romagna, Molise, Puglia e Toscana non vi sono indicazioni in merito nello statuto, con un rinvio dunque alle relative leggi di attuazione.

In tre regioni gli statuti riservano al Consiglio delle autonomie locali l'elezione di uno o più componenti dell'organo di garanzia statutaria: ciò accade in Abruzzo e in Lombardia, dove il Cal esprime il nominativo di un componente della consulta statutaria, e in Emilia-Romagna, dove ne esprime due.

In Lazio, Lombardia e Piemonte gli statuti si preoccupano inoltre di conseguire la maggiore indipendenza possibile dal potere politico fissando la durata della carica dei componenti degli organi di garanzia statutaria in sei anni, cioè in misura superiore alla durata del Consiglio regionale.

¹¹⁹ È così in Campania, Umbria e Veneto.

¹²⁰ Secondo le previsioni contenute negli statuti di Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Molise e Toscana.

¹²¹ Secondo quanto aggiungono gli statuti di Basilicata e Piemonte.

competenze della Corte costituzionale – e, con minor frequenza, la funzione di verificare l'ammissibilità delle iniziative legislative popolari¹²².

Con la sola eccezione della regione Marche, tutte le regioni hanno previsto nello statuto un organo di garanzia statutaria, sebbene molte di esse non abbiano ancora provveduto alla sua attivazione¹²³. Calabria e Liguria, però, dopo averlo inizialmente previsto, hanno successivamente deciso di abrogare le relative disposizioni statutarie¹²⁴.

¹²² Com'è previsto negli statuti di Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Lombardia, Puglia e Veneto. Ma va precisato che alcuni statuti aggiungono funzioni ulteriori: cfr. per esempio l'art. 69, co. 1, lett. a) dello statuto dell'Emilia-Romagna quanto alle competenze in materia di *prorogatio* attribuite all'organo di garanzia.

¹²³ Al momento risultano non ancora attivati gli organi di garanzia statutaria in Basilicata, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia e Veneto. Sono stati invece attivati in Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana e Umbria.

Per una ricognizione delle leggi di attuazione è possibile consultare il *Rapporto finale su Gli organi di garanzia statutaria: analisi della normativa, modelli adottati ed esperienza nelle regioni italiane. Indicazioni per il contesto lombardo*, 2011, 12 ss., di Eupolis Lombardia, Istituto superiore per la Ricerca, la Statistica e la Formazione in www.consiglio.regione.lombardia.it.

¹²⁴ Lo statuto della Liguria aveva previsto agli artt. 74 e 75 l'istituzione di una Consulta statutaria, rimettendo ad essa anche il giudizio di ammissibilità del referendum. Dopo aver adottato la legge di attuazione e aver costituito l'organo, gli artt. 74 e 75 dello statuto sono stati però abrogati con legge statutaria n. 1/2015, in una logica di contenimento dei costi di gestione dell'amministrazione regionale. Il giudizio di ammissibilità è stato quindi affidato all'Ufficio di Presidenza del Consiglio.

In Calabria la Consulta statutaria era stata prevista all'art. 57 dello statuto. In questo caso la relativa legge di attuazione (l.r. n. 2/2007) era stata impugnata dal Governo e aveva dato luogo alla sent. n. 200/2008 della Corte costituzionale. Benché la Corte avesse accolto

Numerose regioni attribuiscono agli organi di garanzia statutaria, oltre al giudizio sulla ammissibilità della richiesta referendaria, anche quello sulla

solo parzialmente le censure sollevate e avesse dichiarato l'illegittimità costituzionale di poche circoscritte disposizioni, salvando così nella sostanza l'impianto complessivo della legge regionale calabrese, la regione reagì con la soppressione dell'organo di garanzia, abrogando l'art. 57 dello statuto con la legge statutaria n.3/2010. La revisione statutaria fu giustificata, in maniera piuttosto surreale, con la volontà di adeguare lo statuto alla giurisprudenza costituzionale, in considerazione della sentenza intervenuta, e in subordine con motivazioni legate alla semplificazione amministrativa e al contenimento dei costi di gestione, dando così vita ad una vicenda che appare poco nitida, dai contorni sfumati e di non facile decifrazione. Sulla questione cfr. C. NAPOLI, *Abrogazione della Consulta statutaria calabrese: svista o disillusione?*, in www.forumcostituzionale.it; S. GAMBINO, *Statuti regionali, Consulte statutarie e Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 3/2010, 2 ss.; ID., *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_4_2011, 817 ss.; M. ROMEO, *Gli organi di garanzia statutaria nella Regione Calabria e negli altri ordinamenti regionali*, in www.consiglioregionale.calabria.it; A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese (a margine di Corte cost. n. 200 del 2008)*, in www.forumcostituzionale.it, 1 ss. il quale, senza mezzi termini, sostiene che la Corte si fosse mostrata «benevola» nei riguardi dell'«ambigua», anzi «studiatamente ambigua», disciplina posta dalla legge calabrese. Ipotizza che la vera motivazione della soppressione della consulta calabrese risieda nel timore da parte della classe politica che l'organo avrebbe costituito un'oggettiva limitazione al proprio potere. A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in www.forumcostituzionale.it, 10. È poi il caso di far notare che il legislatore statutario è stato così frettoloso e disattento da aver abrogato l'art. 57 dello statuto, lasciando però in vita le altre disposizioni statutarie che menzionano la Consulta oramai soppressa. Così, ancora oggi, dall'art. 11, co. 5, dello statuto risulta che «il giudizio sulla regolarità e sulla ammissibilità della richiesta di referendum è affidato alla Consulta statutaria, secondo modalità procedurali disciplinate dalla legge regionale».

sua regolarità¹²⁵. Quest'ultima competenza presuppone che venga accertato il rispetto dei tempi e dei modi previsti dalla legislazione regionale per la presentazione della richiesta referendaria, risolvendosi dunque in un accertamento tecnico e formale. Si tratterà così, a titolo esemplificativo, di verificare che siano stati rispettati i limiti di tempo, anche con riferimento alla riproposizione di quesiti che sono già stati oggetto di consultazione, di controllare numero e regolarità delle sottoscrizioni raccolte in caso di iniziativa popolare o ancora consistenza numerica degli enti locali o delle rispettive popolazioni, quando invece la richiesta provenga da questi ultimi.

Il sindacato sull'ammissibilità, invece, implica la verifica che il quesito referendario rispetti i limiti di materia previsti dallo statuto¹²⁶ e sia stato for-

¹²⁵ Ciò accade negli statuti di Abruzzo, Basilicata, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto. Non si può escludere comunque che, laddove gli statuti facciano riferimento al solo controllo di ammissibilità, questo sia da intendersi in senso ampio, ricomprendendo anche le valutazioni relative alla regolarità. Mette ben in luce infatti come, già nella passata stagione statutaria, la distinzione tra il giudizio di regolarità-legittimità e quello di ammissibilità delle richieste referendarie fosse «assai meno limpida di quanto accada nell'ordinamento statale» P. BARRERA, *op. cit.*, 75. E nulla osta ovviamente a che l'accertamento in ordine alla regolarità delle richieste venga posto in capo all'organo di garanzia statutaria dalla legislazione di attuazione dello statuto, com'è già accaduto, per esempio, in Emilia-Romagna.

¹²⁶ Sulla necessità che i limiti di materia siano individuati nello statuto e non nelle leggi regionali di attuazione non sembra ci sia alcun dubbio, data la equiparazione gerarchica sul piano delle fonti tra il referendum abrogativo e la legge regionale: sul punto cfr. anche E. CATELANI, *Organi di garanzia statutaria e referendum abrogativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, www.osservatoriosullefonti.it, 14, e F. PASTORE, *op. cit.*, 105.

mulato in maniera chiara, coerente e univoca, investendo disposizioni omogenee¹²⁷. Si tratta dunque di controlli ben più delicati, che ammettono un certo margine di discrezionalità.

La giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità del referendum abrogativo dimostra ampiamente come i limiti di materia previsti nell'art. 75 Cost. si siano prestati ad una lettura estensiva, consentendo alla Corte l'enucleazione di una serie di limiti impliciti ulteriori. Ed è più in generale confermato dall'esperienza che l'individuazione dei confini delle materie non risulta quasi mai agevole, mostrando questi ultimi piuttosto un notevole grado di elasticità e prestandosi dunque a interpretazioni più o meno restrittive.

L'estensione rispetto al passato dei limiti di materia al referendum abrogativo che ha caratterizzato le scelte di molte regioni – e che è stata già messa in evidenza – rischia inoltre di ampliare ulteriormente la discrezionalità degli organi chiamati a vagliare l'ammissibilità: tanto più gli elenchi di materie risultano estesi, tanto più risulteranno spazi rimessi all'interpretazione.

D'altra parte, l'applicazione dei criteri di chiarezza, omogeneità, univocità e razionalità si presenta già di per sé caratterizzata da un certo grado di discrezionalità.

Se per un verso dunque è unanime il consenso ad un sistema che sottrae il controllo di ammissibilità ai Consigli regionali per rimmetterlo nelle mani di un organo tecnico e avulso dal potere politico, per altro verso però la delicatezza e la discrezionalità che quel controllo comporta fa temere che organi di

¹²⁷ Si è già dato conto del fatto che i quesiti referendari debbano rispondere a questi requisiti, deducibili dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, anche negli ordinamenti regionali, indipendentemente da una espressa previsione statutaria in proposito.

istituzione relativamente recente e non ancora dotati della necessaria autorevolezza e di una forte legittimazione possano resistere a fatica alle critiche politiche che dovessero discendere dalla loro attività istituzionale¹²⁸.

In due regioni, con lodevole intento, gli statuti hanno disposto che il giudizio di ammissibilità preceda la raccolta delle firme¹²⁹ e quindi il connesso controllo sulla regolarità, secondo una proposta di riforma già formulata in passato a livello nazionale con riferimento al referendum abrogativo statale. Ma vi è da aggiungere che altre regioni hanno compiuto un'analogha scelta nella legislazione di attuazione¹³⁰ e che disposizioni del genere erano comunque già presenti nella legislazione di alcune regioni durante la precedente stagione statutaria¹³¹. Si tratta di scelte che mostrano inequivocabilmente il favore dell'ordinamento regionale verso l'istituto di democrazia diretta, cercando di semplificarne le procedure ed evitando che il lungo lavoro di raccolta delle sottoscrizioni, che richiede tempo, energie e risorse, venga frustrato da un giudizio di ammissibilità negativo reso *ex post*.

All'interno degli ordinamenti regionali la tensione dialettica tra gli istituti della democrazia diretta e di quella rappresentativa ripropone – com'è ovvio – gli stessi problemi di convivenza che è possibile riscontrare a livello statale. Uno dei più delicati tra essi riguarda la modifica operata dal legislatore sulla disciplina su cui penda la richiesta di referendum. Non può non valere a questo proposito il principio espresso dalla Corte costituzionale nella

¹²⁸ Per queste considerazioni cfr. R. PINARDI, *op. cit.*, 6 ss., spec. 14.

¹²⁹ Si tratta per la precisione dell'art. 18, co. 1 e 2, dello statuto della Basilicata e dell'art. 10, co. 4, dello statuto della Liguria.

¹³⁰ Ad esempio, in Toscana, dove è stata prescelta una soluzione che colloca il giudizio di ammissibilità in una fase intermedia, benché ancora iniziale, della raccolta delle sottoscrizioni: ne dà conto E. CATELANI, *op. ult. cit.*, 8 s.

¹³¹ Ne dà conto P. BARRERA, *op. cit.*, 76.

sent. n. 68/78, in base al quale occorrerà valutare se il legislatore abbia effettivamente modificato principi ispiratori e contenuti normativi essenziali della precedente disciplina e dichiarare quindi, a seconda dei casi, se si debba interrompere il procedimento referendario o se sia necessario piuttosto trasferire i quesiti sulla nuova normativa, per evitare che un comportamento elusivo del legislatore frustri l'intento dei promotori¹³².

Alcune regioni recepiscono esplicitamente questo principio nella legislazione di attuazione già nel corso della passata stagione statutaria¹³³ e altrettanto accade oggi¹³⁴, ma solo l'Emilia-Romagna si preoccupa di formalizzarlo nel nuovo statuto con una disposizione assai incisiva, che sembra voler andare molto oltre il principio affermato dalla Corte¹³⁵ e che ha per questo suscitato in dottrina più di una perplessità¹³⁶, perché tende a mettere in discussione il principio della inesauribilità della funzione legislativa, risolvendo

¹³² A sostenere che tale principio si imponga anche alle leggi regionali di attuazione delle norme statutarie sul referendum abrogativo provvede anche una sentenza della Corte di cassazione (sez. I, n. 1873/1999), su cui v. G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi*, cit., 196 e M. PICCHI, *op. cit.*, 396.

¹³³ Cfr. P. BARRERA, *op. cit.*, 77.

¹³⁴ Ne dà conto R. PINARDI, *op. cit.*, 11 s.

¹³⁵ L'art 20, co. 4, dello statuto dell'Emilia-Romagna prevede che, dopo la presentazione della richiesta di referendum, siano «ammissibili solo interventi diretti a modificare, in conformità alla richiesta stessa, la disciplina preesistente. Qualora intervengano tali provvedimenti di modifica, la Consulta di garanzia statutaria verifica se l'intervento medesimo risponda appieno al quesito referendario, rendendo quindi superfluo l'espletamento del referendum, oppure, dando atto della parzialità dell'intervento, riformula i quesiti referendari» (il corsivo è mio).

¹³⁶ Si vedano M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008, 172 s. e R. PINARDI, *op. cit.*, 13.

chiaramente a favore dell'istituto di democrazia diretta il contrasto con gli istituti propri della democrazia rappresentativa.

La valutazione sulla capacità dello *ius superveniens* di innovare sostanzialmente e non solo formalmente, il raffronto di quest'ultimo con il quesito referendario e gli intenti perseguiti dai promotori, la eventuale riformulazione del quesito per consentirne il trasferimento sulla nuova normativa costituiscono interventi che presuppongono valutazioni ulteriori e più complesse rispetto al giudizio di ammissibilità. Si tratta di valutazioni delicate le quali ammettono ancora una volta un ampio margine di discrezionalità e, benché debbano essere condotte su un piano rigorosamente tecnico-giuridico, tendono fatalmente ad attrarre l'organo di garanzia in un agone politico. Qui il requisito della terzietà e dell'imparzialità dell'organo deputato a prendere tali decisioni riemerge dunque in maniera chiara e imperiosa.

Dopo aver chiarito che la previsione di organi di garanzia statutaria non è in contrasto con la Costituzione (sentt. nn. 378/2004 e 12/2006), la Corte costituzionale si è mostrata soprattutto preoccupata di affermare la natura amministrativa di tali organi, escludendo rigorosamente quella giurisdizionale; di chiarire che essi esercitano una funzione amministrativa in ogni caso, sia quando svolgono un'attività meramente consultiva, sia quando i loro atti hanno un'efficacia vincolante; di affermare il carattere esclusivamente preventivo delle competenze svolte dagli organi di garanzia in ambito normativo, esercitabili solo nel corso del procedimento di formazione degli atti, con lo scopo di salvaguardare la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari; di evitare così incursioni e interferenze tra le competenze ad essi riconosciute e il controllo di costituzionalità – che include il rispetto degli statuti regionali quali norme interposte – affidato alla Corte costituzionale¹³⁷.

¹³⁷ «[...] ogni valutazione sulle leggi regionali promulgate o sui regolamenti emanati appartiene alla competenza esclusiva rispettivamente della Corte costituzionale e dei giudici

Ferma dunque la competenza del giudice delle leggi e dei giudici comuni a esprimere valutazioni sulle leggi promulgate e sui regolamenti emanati, questa non potrà essere preclusa o limitata da precedenti decisioni dell'organo di garanzia statutaria sui medesimi atti e le stesse decisioni dell'organo di garanzia potranno formare oggetto di un giudizio da parte degli organi giurisdizionali (sent. n. 200/2008)¹³⁸.

Si tratta di una giurisprudenza, a salvaguardia del principio di unità della giurisdizione costituzionale, che ha decisamente ridimensionato alcune eccessive aspettative riposte in un primo momento su questi organi di nuova creazione¹³⁹, la quale inequivocabilmente chiarisce la natura meramente consul-

comuni, ordinari e amministrativi. Le competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali»: in questi termini si esprime il giudice di costituzionalità nella sentenza n. 200/2008, su cui cfr. P. TORRETTA, *La Consulta e le «Consulte (regionali)»: ancora una pronuncia del giudice delle leggi sul ruolo dei garanti statutari*, in *Giur. cost.*, 2008, 5137 ss.

¹³⁸ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sugli organi di garanzia statutaria, si veda, *ex multis*, S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.

¹³⁹ Il riferimento va ad una posizione, rimasta minoritaria in dottrina, volta ad evocare l'istituzione di "Corti costituzionali regionali", ispirate al modello delle Corti costituzionali degli Stati membri degli Stati federali «dotate quindi di potestà decisionali vincolanti sia sulle leggi regionali, sia sui referendum»: in questo senso v. M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 743 s. e, già antecedentemente, ID., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni: verso le Costituzioni regionali*, Bologna 2002, 441 ss.

tiva degli atti adottati dagli organi di garanzia statutaria in materia di conformità allo statuto delle fonti regionali e di conflitti di attribuzione fra organi della regione.

Deve aggiungersi, d'altra parte, che la Corte ha avuto occasione di concentrarsi prevalentemente sulla competenza degli organi di garanzia relativa al controllo di conformità delle fonti regionali allo statuto, ma non si è pronunciata su quella relativa al giudizio di ammissibilità del referendum. La dottrina è per lo più concorde nel ritenere che gli atti di quest'ultimo tipo abbiano invece una natura sostanzialmente decisoria e un effetto vincolante¹⁴⁰, mostrando dunque di possedere la maggiore capacità di incidenza tra gli atti degli organi di garanzia statutaria.

Sul fatto che la giurisprudenza del giudice delle leggi definitivamente vanifichi una simile ipotesi ricostruttiva cfr. anche E. CATELANI, *op. ult. cit.*, 17 ss. e S. ALOISIO, R. PINARDI, *Il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce di una visione complessiva delle competenze loro assegnate: tra aspettative e pessimismi eccessivi?*, in *Consulta OnLine*, 2010, 2 ss., www.giurcost.org.

¹⁴⁰ In tal senso R. TAGLIAFERRI, *La giustiziabilità delle decisioni degli organi di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 8 s., www.osservatoriosullefonti.it, e M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 743. R. PINARDI, *op. cit.*, 10 s. precisa che tali atti rivestono una «natura (sostanzialmente) decisoria», indipendentemente dalla scarsa precisione terminologica con cui nei vari ordinamenti regionali essi vengono qualificati e anche quando «si preveda che un altro è l'organo incaricato di formalizzare l'esito del controllo, come accade, più precisamente, in Abruzzo, Umbria e Piemonte, dove è comunque la Consulta a valutare l'ammissibilità dei *referendum*, ma sulla stessa «provvede», in seguito, il Presidente della Giunta o il Consiglio regionale, sempre, però, «sulla base» o «in osservanza» del parere espresso dall'organo di garanzia». Ma per l'opinione difforme, basata sulle relative leggi di attuazione, per cui Abruzzo, Piemonte e Umbria «pur prevedendo l'istituzione di un organo di garanzia statutaria, hanno ritenuto pre-

Come si è già avuto modo di notare ripercorrendo la giurisprudenza costituzionale sul tema, le decisioni dell'organo di garanzia statutaria, data la loro natura amministrativa, sono impugnabili in sede giurisdizionale¹⁴¹. Nello specifico, sembra oramai pacifico che la cognizione delle decisioni in materia referendaria appartenga al giudice ordinario, essendo stato riconosciuto nel tempo – non senza resistenze e difficoltà iniziali¹⁴² – che i promotori del referendum vantano una posizione giuridica soggettiva, collegata al diritto politico di vedere celebrato il referendum, che può essere affermata o negata, ma che non può essere degradata ad interesse legittimo¹⁴³. Esclusa oramai da

feribile lasciare comunque in materia l'ultima parola al soggetto politico», si veda R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, cit., 92, disponibile anche in www.forumcostituzionale.it.

¹⁴¹ Sulla giustiziabilità delle decisioni delle consulte statutarie si veda R. TAGLIAFERRI, *op. cit.*, 1 ss.

¹⁴² Superato l'orientamento iniziale, che riteneva non impugnabili le decisioni dei Consigli regionali in materia di ammissibilità, lasciando così sprovvisto di qualsiasi tutela giurisdizionale il comitato promotore, nel corso della passata stagione statutaria, si è dapprima imposta l'idea che tali decisioni potessero essere impugnate davanti alla magistratura amministrativa e successivamente l'idea che il giudice di riferimento fosse quello ordinario. Per la ricostruzione di tale vicenda dottrinale e giurisprudenziale, si vedano P. BARRERA, *op. cit.*, 83 ss. e F. BIONDI, *op. cit.*, 321.

¹⁴³ R. TAGLIAFERRI, *op. cit.*, 14 s. ci ricorda però che la giurisprudenza sul punto non è univoca, persistendo comunque un minoritario orientamento volto a ritenere che i soggetti promotori del referendum sarebbero portatori di un mero interesse legittimo e a configurare quindi in capo al giudice amministrativo la competenza a conoscere degli atti che negano l'ammissibilità dell'iniziativa referendaria. Nel senso di una giustiziabilità di fronte al giudice amministrativo si esprimono: A. CARDONE, *op. cit.*, 297; G.L. CONTI, *op. cit.*, 261; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 743.

tempo la possibilità di riconoscere al comitato promotore del referendum abrogativo regionale la natura di “potere dello Stato” ai fini della legittimazione a sollevare il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale¹⁴⁴, il ricorso al giudice ordinario è dunque la tutela giudiziale di cui dispongono i promotori avverso le decisioni che negano ammissibilità all’iniziativa referendaria, ma si tratta di una tutela di cui sono del tutto evidenti i limiti, visti i lunghi tempi della giustizia ordinaria, da un lato¹⁴⁵, e gli stretti margini di sindacabilità di questi atti, dall’altro¹⁴⁶.

6.1. Segue: ...e il suo bilancio ancora provvisorio

È probabilmente ancora troppo presto per tracciare un bilancio relativo agli organi di garanzia statutaria. La dottrina sembra avere oscillato tra un entusiasmo iniziale, talvolta unito alle aspettative eccessive suscitate dalla

¹⁴⁴ Cfr. le ordinanze nn. 82/1978 e 434/2008 Corte cost.

¹⁴⁵ Il problema è diffusamente segnalato in dottrina: cfr. E. CATELANI, *op. ult. cit.*, 19 s. e F. BIONDI, *op. cit.*, 321.

¹⁴⁶ I ristretti margini di sindacabilità sono ben ricostruiti in R. TAGLIAFERRI, *op. cit.*, 16 s., il quale rileva però che essi «non possono destare stupore ove si consideri che le decisioni adottate, a livello statale, in materia referendaria dalla Corte costituzionale e dall’Ufficio centrale per il referendum sono insindacabili».

suggerimento di una giustizia costituzionale regionale¹⁴⁷, e un pessimismo recente¹⁴⁸, ricollegabile a una giurisprudenza costituzionale volta a circoscrivere i poteri di tali organi, alle vicende della soppressione delle consulte statutarie calabresi e liguri, alla diffusa inattuazione di cui in molte regioni ancora soffre l'istituto. Inevitabilmente questa inattuazione reca con sé interrogativi sul livello di convincimento degli stessi legislatori regionali in merito alla scelta compiuta in ambito statutario.

In questo quadro di sostanziale incertezza e ripensamento, alcune considerazioni minime possono comunque essere fatte.

È evidente che gli organi di garanzia statutaria troveranno il loro spazio, il loro ruolo e la loro stessa ragion d'essere negli ordinamenti regionali soltanto se e nella misura in cui i legislatori regionali mostreranno di credere in essi e non li percepiranno come insidie per il potere politico, ma piuttosto come interlocutori preziosi.

Dal punto di vista che caratterizza questa analisi, occorre ancora una volta ricordare quanto opportuna sia stata la scelta statutaria di affidare a tali organi di nuova concezione il delicato giudizio di ammissibilità del referendum, nel tentativo di eliminare un evidente corto circuito nelle relazioni tra gli istituti della democrazia diretta e di quella rappresentativa, per giungere a sottolineare quanto la diffusa inattuazione che contraddistingue l'istituto appaia decisamente come un'occasione mancata.

¹⁴⁷ Cfr. A. CARDONE, *op. cit.*, 279 s., il quale ricostruisce le diverse posizioni registratesi sul tema nella dottrina più risalente.

¹⁴⁸ Cfr. ad esempio P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018, www.osservatoriosullefonti.it, il quale, dopo aver ricostruito dibattito scientifico, disciplina statutaria e giurisprudenza costituzionale sul tema, sposta la propria attenzione sulla prassi, valutando la "resa" del nuovo istituto attraverso un'analisi dell'attività degli organi entrati in funzione e conclude avanzando proposte di riforma volte a superare la marginalizzazione dell'organo.

A differenza delle competenze relative al controllo di conformità allo statuto delle fonti regionali, le quali escono ridimensionate dalla giurisprudenza del giudice delle leggi e configurate con una valenza meramente consultiva, le competenze in merito al giudizio di ammissibilità del referendum e dell'iniziativa legislativa popolare, non investite in alcun modo da ridefinizioni giurisprudenziali, mostrano invece tutta la loro incisività e potrebbero dunque rappresentare addirittura una chiave nel processo di valorizzazione di questi organi¹⁴⁹.

7. *L'elettorato attivo, il quorum, gli effetti, le norme di favore*

Sebbene non tutti gli statuti lo prevedano esplicitamente, il corpo elettorale chiamato a partecipare al referendum abrogativo coincide con il corpo elettorale regionale: è cioè il medesimo che elegge il Consiglio regionale¹⁵⁰. Non potrebbe essere diversamente, vista la configurazione del referendum abrogativo, strumento di democrazia diretta per antonomasia, attraverso cui il popolo, incidendo su atti di natura legislativa e/o regolamentare, è in grado

¹⁴⁹ Concordemente sul punto, E. CATELANI, *op. ult. cit.*, 21 e S. ALOISIO, R. PINARDI, *op. cit.*, 2 ss. e 39 ss. In verità, fin dagli albori della nuova stagione statutaria, in dottrina vi è stato chi si è dimostrato molto scettico ed ha espresso ampie perplessità su tutte le funzioni affidate agli organi di garanzia statutaria, con l'unica eccezione appunto della competenza ad esprimersi sull'ammissibilità dei referendum: cfr. R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle regioni*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2004, 18.

¹⁵⁰ Contengono esplicite previsioni in questo senso gli statuti di Abruzzo (art. 74), Calabria (art. 11, co. 3), Campania (art.13, co. 2), Lombardia (art. 51, co. 2), Marche (art. 42, co. 4), Molise (art. 12, co. 3), Piemonte (art. 78, co. 2), Umbria (art. 24, co. 5), Veneto (art. 26, co. 2), mentre tacciono sul punto gli statuti di Basilicata, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Puglia e Toscana. Cfr. tabella n. 12.

di adottare in forma diretta la decisione politica. Il referendum abrogativo opera quale strumento di controllo delle scelte compiute nel circuito della rappresentanza politica, esprimendo una funzione di indirizzo politico tale da presupporre la piena coincidenza dei due collegi elettorali.

All'inizio della seconda stagione statutaria, si pose quindi un problema in relazione a quei nuovi statuti che contenevano norme programmatiche con le quali si riconoscono i diritti di partecipazione e specificamente il diritto di voto, oltre che ai cittadini, anche ai residenti¹⁵¹. Tali norme, in assenza di

¹⁵¹ Nello statuto dell'Emilia-Romagna si afferma che la regione ispira la propria azione prioritariamente ad una serie di obiettivi, tra i quali vi sono «il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti» (art. 2, co. 1, lett. f)) e che «la Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un Comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente titolo, ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare» (art. 15, co. 1).

Nello statuto della Toscana si legge che «la Regione garantisce la partecipazione di tutti i residenti e dei toscani residenti all'estero alle scelte politiche regionali» (art. 3, co. 4), che «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati» (art. 3, co. 6) e che «la legge promuove, secondo i principi dell'articolo 3, la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati, nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo alla verifica degli effetti delle politiche regionali» (art. 72, co. 1).

Lo statuto della Liguria recita invece che «la Regione, mediante apposite leggi, riconosce e promuove la partecipazione dei cittadini, dei residenti e dei soggetti sociali organizzati» (art. 6, co. 1).

specifiche disposizioni sull'elettorato attivo nella disciplina del referendum abrogativo, potevano tra l'altro ingenerare il dubbio interpretativo che da esse discendesse un diritto di voto nei referendum abrogativi a favore degli immigrati residenti¹⁵².

Portati all'attenzione della Corte su questi temi, gli statuti della Toscana e dell'Emilia-Romagna hanno superato il vaglio, dando al giudice di costituzionalità l'occasione per ribadire da un lato la legittimità dell'esistenza negli statuti di norme programmaticamente ricognitive di principi, finalità e obiettivi da perseguire, e di sostenere dall'altro l'assenza di efficacia giuridica di tali proclamazioni, che, non potendo in alcun modo essere assimilate alle norme programmatiche presenti in Costituzione, esplicherebbero una funzione di natura culturale e politica, ma non prescrittiva e normativa, e dunque tale da non comportare alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze appartenenti allo Stato¹⁵³.

Nessuna di queste tre regioni però – come si è visto – specificava a chi spettasse il diritto di voto nel referendum abrogativo.

¹⁵² Cfr. sul punto M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, cit., 171 s.; T.F. GIUPPONI, *Il voto agli stranieri extracomunitari: sì, no, forse...*, in *Quad. cost.*, 2004, 849 ss.; V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, 490 s.

¹⁵³ Cfr. la sent. n. 372/2004 sullo statuto della Toscana (punto 2 del *Considerato in diritto*) e la sent. n. 379/2004 sullo statuto dell'Emilia-Romagna (punto 2 del *Considerato in diritto*), le quali enunciano (insieme alla sent. n. 378/2004 sullo statuto umbro) il principio, peraltro assai criticato in dottrina, dell'assenza di efficacia giuridica delle norme statutarie di programma. Per alcune di queste critiche cfr., *ex multis*, A. ANZON, *L'“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *www.costituzionalismo.it*, 2005; A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *www.forumcostituzionale.it*; S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*.

Inoltre, il fatto che il programma di riconoscere il diritto di voto agli immigrati residenti fosse accortamente promosso «nell'ambito delle facoltà che [...] sono costituzionalmente riconosciute» alle regioni, ha consentito alla Corte di escludere che vi fosse una pretesa della regione di intervenire sulla materia elettorale «riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale, od inserendo soggetti di questo tipo in procedure che incidono sulla composizione delle assemblee rappresentative o sui loro atti», precisando che resta invece nella disponibilità delle regioni la scelta di «coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione» soggetti che prendano consapevolmente e stabilmente parte alla vita associata «anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana»¹⁵⁴.

È dunque possibile operare una distinzione di fondo tra quelle scelte elettorali che, essendo dirette a determinare la composizione di un organo di rappresentanza politica o ad incidere sui suoi atti, sono in grado di esprimere l'indirizzo politico, com'è il caso del referendum abrogativo, le quali sono riservate ai soli cittadini e altri diversi strumenti di partecipazione che, per il fatto di avere una valenza sostanzialmente consultiva, possono essere liberamente estesi, sulla base delle scelte regionali, anche ai non cittadini, com'è il caso, ad esempio, del referendum consultivo¹⁵⁵.

In materia di *quorum* del referendum abrogativo, la maggior parte delle regioni opera scelte statutarie modellate sul calco dell'art. 75 Cost., prevedendo un *quorum* di partecipazione della metà più uno degli aventi diritto al

¹⁵⁴ Cfr. ancora la sent. n. 379/2004 (punto 4 del *Considerato in diritto*).

¹⁵⁵ È infatti la stessa Corte costituzionale, nell'ultima sentenza citata, a sottolineare che lo statuto dell'Emilia-Romagna rimette l'iniziativa del referendum consultivo nelle mani di ottantamila residenti nei comuni della regione (art. 21, co. 1, lett. a)).

voto, oltre che un *quorum* di deliberazione pari alla maggioranza dei voti validamente espressi¹⁵⁶.

Così facendo esse adottano un modello che sul piano statale è da tempo oggetto di discussione e di molteplici proposte di riforma. Sono note, infatti, le difficoltà ripetutamente registrate, dalla fine degli anni '90 in poi, a raggiungere il *quorum* strutturale nei referendum abrogativi statali¹⁵⁷. Quel *quorum* è oramai sotto accusa per essere considerato troppo elevato a fronte di un crescente astensionismo che nel tempo ha caratterizzato il referendum abrogativo statale, complice un insistente uso dell'istituto, in alcune fasi della vicenda politica italiana, che ne ha comportato un indubbio logoramento.

Esso, inoltre, si è spesso prestato purtroppo ad essere strumentalizzato da forze politiche e sociali contrarie all'abrogazione, per ottenere facilmente il risultato sperato attraverso l'astensione dal voto e la conseguente invalidità della consultazione, evitando in questo modo un vero e leale confronto politico. In un contesto già così fortemente caratterizzato dal fattore dell'astensione, il calcolo volto a sommare l'astensionismo fisiologico all'astensione dei contrari alla proposta abrogativa si è dimostrato un gioco assai agevole, che ha molto spesso condotto agli esiti attesi. Così il *quorum* di partecipazione ha fornito a questi ultimi un indubbio vantaggio pratico.

È chiaro, dunque, per quali motivi ricorrentemente si torni a proporre la riduzione o l'abolizione *tout court* del *quorum* strutturale.

¹⁵⁶ Cfr. art. 77, co. 2, st. Abruzzo, art. 11, co. 4, st. Calabria, art. 20, co. 5, st. Emilia-Romagna, art. 61, co. 2 st. Lazio, art. 8, co. 2, st. Liguria, art. 42, co. 5, st. Marche, art. 12, co. 5, st. Molise, art. 78, co. 3, st. Piemonte, art. 18, co. 6, st. Puglia, art. 24, co. 6, st. Umbria, art. 26, co. 3, st. Veneto. Si veda sul punto la tabella n. 13.

¹⁵⁷ Con la sola eccezione della tornata referendaria del 2011, infatti, a partire dal 1997 fino a oggi tutte le consultazioni referendarie nazionali sono risultate invalide per mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione.

Benché la vicenda del referendum abrogativo statale sia affatto diversa da quella dei referendum abrogativi regionali, i quali hanno invece storicamente molto stentato ad essere utilizzati¹⁵⁸, tuttavia il legislatore statutario toscano sembra aver voluto opportunamente fare tesoro di questa esperienza condotta sul piano nazionale nel momento in cui ha deciso di adottare una soluzione diversa, disponendo che il referendum abrogativo è valido se ha partecipato al voto la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali¹⁵⁹.

Si tratta di una soluzione, già suggerita in dottrina sul piano delle possibili riforme del referendum abrogativo statale¹⁶⁰, che appare opportuna e ragionevole e che manifesta il favore dell'ordinamento regionale per l'istituto

¹⁵⁸ Sostiene che il rischio dell'astensionismo «parrebbe destinato ad aumentare a livello regionale, dove il *referendum* non ha mai avuto particolare fortuna e la percentuale di partecipazione al voto risulta generalmente più bassa» A. PERTICI, *op. cit.*, 395.

¹⁵⁹ Cfr. l'art. 75, co. 4, st. Toscana. La scelta di politica legislativa è accolta con favore da M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, cit., 171; A. PERTICI, *op. cit.*, 395 s.; V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, 492; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 7 s.; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa*, cit., 747.

¹⁶⁰ Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003, 244 ss., i quali affermano che, per mantenere vitale lo strumento referendario, occorre «se non proprio l'eliminazione, quanto meno la riduzione del quorum, stabilendo una percentuale inferiore, adeguatamente calibrata ai nuovi valori di partecipazione democratica» e propongono appunto di adottare una «soluzione flessibile» che commisuri di volta in volta il *quorum* di partecipazione alla metà più uno dei «cittadini politicamente attivi, vale a dire di coloro che hanno partecipato alla più recente consultazione elettorale generale». La medesima proposta di riforma fu raccolta anni dopo anche a livello statale e reflù – con gli esiti negativi che sono ben noti – nel progetto di revisione costituzionale Renzi-Boschi. Esso da un lato lasciava intatto lo schema dell'art. 75 Cost., che collega la richiesta referendaria sottoscritta

di democrazia diretta. Essa fa salvo il *quorum* strutturale, in modo da garantire che alla consultazione partecipi un numero sufficientemente rappresentativo di aventi diritto, ancorandolo però ad una consistenza reale e non teorica del corpo elettorale, tenendo così conto di quell'astensionismo, che potrebbe essere definito fisiologico, che caratterizza anche le elezioni politiche.

Tale previsione è stata fatta oggetto di impugnazione da parte del Governo, il quale sosteneva sia che essa violasse il principio di ragionevolezza prevedendo un *quorum* calcolato sulla base di un criterio casuale e contingente, sia che si ponesse in contrasto con un principio costituzionale fondamentale, previsto nell'art. 75 Cost., che imporrebbe di correlare la validità della consultazione referendaria alla partecipazione ad essa della maggioranza degli aventi diritto al voto.

La Corte giudicherà la questione infondata, affermando che la determinazione del *quorum* strutturale prevista nell'art. 75 Cost. non può essere in alcun modo considerata un principio vincolante per lo statuto: ai sensi dell'art. 123 Cost., la materia referendaria rientra tra i contenuti necessari dello statuto e la regione è ben libera di articolare la propria disciplina del referendum abrogativo anche innovando rispetto a quanto è previsto per il medesimo istituto nell'art. 75 Cost.

da cinquecentomila elettori al *quorum* strutturale della maggioranza degli aventi diritto al voto, dall'altro lato prevedeva che, qualora la richiesta fosse stata sottoscritta da ottocentomila elettori, sarebbe stato sufficiente un *quorum* strutturale pari alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei Deputati. Molto poco convincente però appariva, in quel caso, il consistente aumento del numero di sottoscrizioni richiesto per accedere al *quorum* di partecipazione più basso.

Osserverà inoltre che, in un quadro di rilevante astensionismo, non è affatto irragionevole prevedere un *quorum* strutturale flessibile, capace di adattarsi alla reale consistenza dei flussi elettorali¹⁶¹.

Conclusasi in questi termini la vicenda toscana, altri due statuti adottati successivamente, discostandosi dal modello offerto dall'art. 75 Cost., hanno deciso di percorrere strade alternative, prevedendo comunque dei *quorum* strutturali per il referendum abrogativo, ma abbassando significativamente la percentuale di elettori partecipanti al voto richiesta per considerare valida la consultazione. Si tratta dello statuto della Lombardia, che ha previsto un *quorum* di partecipazione pari a 2/5 del corpo elettorale¹⁶², e quello della Basilicata, che ha disposto che il referendum abrogativo sia considerato valido se ha partecipato al voto il 33% degli aventi diritto¹⁶³.

La Campania resta l'unica regione che nulla dispone in tema di *quorum* del referendum abrogativo, rimettendone evidentemente la definizione alla

¹⁶¹ Cfr. sent. n. 372/2004: «In primo luogo va rilevato che non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del *quorum* strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione. La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.

Va infine osservato che 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, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria» (punto 8 del *Considerato in diritto*).

¹⁶² Cfr. art. 51, co. 6, st. Lombardia.

¹⁶³ Cfr. art. 18, co. 6, st. Basilicata.

legge di attuazione, nonostante che esso appaia uno di quei profili essenziali dell'istituto che, in virtù della riserva prevista nell'art. 123 Cost., andrebbe invece disciplinato nella sede statutaria¹⁶⁴.

Gran parte degli statuti non si occupa di disciplinare gli effetti del referendum abrogativo, rinviando così alla legge attuativa¹⁶⁵. Gli statuti che invece si fanno carico della questione prevedono solitamente, in caso di risultato favorevole all'abrogazione, un differimento temporale tra la pubblicazione dei risultati della consultazione e la produzione degli effetti abrogativi¹⁶⁶. Talvolta si stabilisce che questo termine sia ulteriormente prorogabile con legge¹⁶⁷. La *ratio* di queste previsioni è, con ogni evidenza, quella di concedere del tempo al legislatore regionale per colmare eventuali lacune che sarebbe inopportuno si producessero nel tessuto normativo degli ordinamenti regionali.

Si tratta quindi di discipline complessivamente più benevole nei confronti del potere politico di quella prevista a livello statale dall'art. 37, co. 3, della legge n. 352/70, il quale dispone invece che l'effetto abrogativo si produca dal

¹⁶⁴ Sorprende però che il legislatore statutario campano abbia previsto i *quorum* strutturale e deliberativo per il referendum approvativo (cfr. art. 15, co. 3, st. Campania) e abbia ommesso di farlo per il referendum abrogativo.

¹⁶⁵ Ciò avviene in Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Puglia, Toscana, Veneto.

¹⁶⁶ La norma o l'atto amministrativo perdono efficacia trenta giorni dopo la pubblicazione in Molise (art. 12, co. 8), sessanta giorni dopo la pubblicazione in Abruzzo (art. 77, co. 3), Basilicata (art. 18, co. 7), Marche (art. 42, co. 3) e Umbria (art. 24, co. 7), mentre è previsto un termine di centoventi giorni nello statuto del Lazio (art. 61, co. 3). Cfr. tabella n. 14.

¹⁶⁷ Ciò accade sia in Abruzzo che in Basilicata, dove il termine di sessanta giorni, previsto perché si producano gli effetti abrogativi, può essere prorogato di altri sessanta giorni con legge regionale.

giorno successivo a quello della pubblicazione, ma ammette che, su proposta del Ministro interessato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, l'entrata in vigore dell'abrogazione possa essere ritardata per un termine non superiore a sessanta giorni dalla data di pubblicazione.

In linea con la norma statale, lo statuto del Piemonte contiene un'analogha previsione¹⁶⁸.

Per un quadro ricostruttivo di maggior completezza, occorre tener conto di alcune norme di favore disseminate qua e là negli statuti ordinari.

Alcune di esse sono già state considerate: è il caso delle disposizioni di Basilicata e Liguria, che opportunamente anticipano il giudizio di ammissibilità rispetto alla raccolta delle firme; della norma dello statuto dell'Emilia-Romagna, assai protettiva della richiesta di referendum nei confronti del diritto *supervenienti*; delle disposizioni di Basilicata, Lombardia e Toscana, che prescelgono un *quorum* di partecipazione sensibilmente più contenuto di quello previsto in passato sulla falsariga dell'art. 75 Cost.

Occorre però aggiungere che alcune ulteriori disposizioni di favore sono talvolta rinviate dallo statuto alla legge regionale di attuazione.

Così Lazio e Toscana, per esempio, stabiliscono che la regione preveda forme di assistenza a favore dei promotori del referendum da parte degli uffici

¹⁶⁸ Cfr. art. 82 st. Piemonte, il quale prevede un termine di trenta giorni per l'emanazione del decreto che dichiara l'abrogazione, la decorrenza degli effetti abrogativi dal giorno successivo alla pubblicazione, nonché la possibilità che il Presidente, sentita la Giunta, ritardi l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni.

regionali¹⁶⁹; mentre Emilia-Romagna e Veneto prescrivono che la legge regionale preveda garanzie di informazione sui referendum indetti¹⁷⁰.

Benché l'imparzialità del giudizio di ammissibilità sia da considerarsi, poi, più una garanzia dovuta che un *favor* dell'ordinamento regionale per l'istituto di democrazia diretta, è utile comunque ricordare che solo la regione Umbria prevede in forma esplicita che la legge garantisca l'imparzialità di tale giudizio¹⁷¹.

8. *Alcune osservazioni di sintesi*

L'eredità non era confortante: quella «vistosa crisi di identità e di funzionalità»¹⁷² che aveva caratterizzato il referendum abrogativo regionale nella passata stagione statutaria costituiva, all'atto della redazione dei nuovi statuti, il dato di partenza poco promettente.

Il legislatore statutario è apparso d'altra parte assai concentrato sui temi della nuova forma di governo regionale, che costituivano obbiettivamente la grande novità di questa nuova stagione statuyente, dando l'impressione di procedere in maniera assai più spedita, e – per così dire – scontata, su temi e

¹⁶⁹ Si tratta dell'art. 63, co. 4, st. Lazio, che parla appunto di assistenza fornita dagli «uffici regionali» e dell'art. 77, co. 1, st. Toscana, che parla più genericamente di assistenza fornita da «strutture» regionali.

¹⁷⁰ Così l'art 25, co. 2, st. Veneto recita meticolosamente che «la legge regionale prevede la garanzia dell'informazione sui referendum indetti assicurando un'adeguata attività di comunicazione ai favorevoli e ai contrari al quesito referendario» e l'art. 20, co. 5, st. Emilia-Romagna dispone che la legge di attuazione regoli il procedimento del referendum «secondo tempi certi e inderogabili, garantendo un'adeguata informazione».

¹⁷¹ Cfr. art. 24, co. 10, st. Umbria.

¹⁷² Così P. BARRERA, *op. cit.*, 175.

istituti, come il referendum, che parevano evidentemente – a prima vista – non necessitare di particolari riforme¹⁷³.

Da qui quella sensazione, a cui è difficile sottrarsi, di una “nuova” disciplina statutaria che non presenta in realtà particolari caratteri di novità, e che tende a disporsi ancora nel solco delle scelte operate dai precedenti statuti e dalla legge di attuazione del referendum statale¹⁷⁴.

Con queste scelte di continuità i legislatori statutari sembrano rinunciare a favorire e incentivare il ricorso ad un istituto principe della democrazia diretta, già contraddistinto in passato da scarsa fortuna nei contesti regionali.

Ciò suscita perplessità sia alla luce dell’aumento di autonomia politico-legislativa, conseguito dalle regioni in seguito agli interventi di revisione costituzionale, che avrebbe potuto invece efficacemente giustificare un parallelo ampliamento degli spazi di partecipazione e controllo delle comunità regionali, sia alla luce della nuova forma di governo prescelta, la quale, caratterizzata da un particolare rafforzamento degli esecutivi e una sostanziale debolezza delle assemblee legislative, ben avrebbe potuto legittimare scelte incisive volte a favorire l’utilizzo di strumenti di democrazia diretta in chiave di contrappeso¹⁷⁵.

¹⁷³ Sostiene che il ridimensionamento di aspettative circa il rilievo delle istanze partecipative appaia in qualche modo naturale, dal momento che la stagione delle riforme statutarie ha trovato «la sua spinta propulsiva originaria in una domanda di efficienza della forma di governo, collegata alla partecipazione popolare all’elezione del Presidente della Giunta regionale, che sin dall’inizio ha relegato in secondo piano non solo le altre questioni della forma di governo regionale, ma anche il rilievo degli altri meccanismi partecipativi», M. OLIVETTI, *op. cit.*, 720.

¹⁷⁴ Si tratta di sensazione assai diffusa in dottrina: si vedano ad es. G.L. CONTI, *op. cit.*, 261; M. PICCHI, *op. cit.*, 393; V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, 479 ss.

¹⁷⁵ Sul punto, concordemente, R. BIFULCO, E. PAPARELLA, *op. cit.*, 257 ss.; V. DE SANTIS, *op. ult. cit.*, 481 ss.; F. PASTORE, *op. cit.*, 76.

Di contro, invece, tanto il considerevole aumento del numero dei promotori previsto da qualche regione, quanto la diffusa estensione dei limiti con riguardo a materie considerate politicamente sensibili sembrano tendere a disincentivare il ricorso all'istituto. Mentre, dall'altro lato, la vera grande novità positiva, costituita dalla previsione di organi tecnici e imparziali incaricati del controllo di ammissibilità dei quesiti, sembra, all'atto dell'attuazione, attraversare un momento di stasi e di ripensamento in molte realtà regionali.

Non sembra evolvere, in definitiva, la considerazione dell'istituto, tradizionalmente percepito come un momento dirompente di tensione e contrapposizione all'interno del sistema rappresentativo, più che come un momento dialogante di coinvolgimento e impulso.

APPENDICE

Tablelle

Tabella n. 1
Oggetto del referendum abrogativo negli statuti vigenti

	Abr	Bas.	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig.	Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno	2007	2016	2004	2009	2005	2004	2005	2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Legge	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Regolamento	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Atto amministrativo	*	*			*	*	*	*	*		*				*

Tabella n. 2
Oggetto del referendum abrogativo negli statuti previgenti

	Abr	Bas	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig.	Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno	1971	1971	1971	1971	1971	1990	1971	1971	1971	1971	1971	1991	1971	1971	1971
Legge	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Regolamento	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Atto amministrativo	*			*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*



Tabella n. 3
Promotori del referendum abrogativo

		Abr	Bas	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig	
Anno		2007	2016	2004	2009	2005	2004	2005	
Elettori	Oggi	40000 elettori	5000	4% elettori	40000	40000	50000	3,5%	
	Anni '90					idem			
	Anni '70	15000	8000	1/20 elettori (5%)	50000	30000	idem	50000	
Cons. com.	Oggi	più cons. com. rapp. di 1/5 della popolazione	numero di cons. com. rapp. di 1/20 della popolazione (di cui almeno due per ciascun ente di area vasta)	10 cons. com. rapp. di 100000 elettori	3 con cons. rapp. di almeno 15000 abitanti o 15 cons. com. a prescindere dalla popolazione rappresentata	10 cons. com. rapp. di 1/10 abitanti	10 cons. com. rapp. di 50000 elettori a magg. di 2/3	----	
	Anni '90					idem			
	Anni '70	idem	10 cons. com. con non meno di 8000 elettori iscritti nelle liste elettorali	20 cons. com. rapp. di 1/10 della popolazione	uno o più cons. com. nelle cui liste siano iscritti non meno di 50000 elettori	numero di cons. com. rapp. di 1/5 degli abitanti	idem	----	
Cons. prov.	Oggi	2 cons. prov.	---	2 cons. prov.	2 cons. prov.	2 cons. prov.	2 cons. prov. a magg. di 2/3	----	
	Anni '90					idem			
	Anni '70	idem	2 cons. prov.	idem	idem	3 cons. prov.	idem	----	
Cons. comunità mont.	Oggi				3 cons. com. mont.				
	Anni '90				----				
	Anni '70				----				
		Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno		2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Elettori	Oggi	40000	20000	10000	50000	40000	40000	10000	40000
	Anni '90				80000			idem	
	Anni '70	90000	idem	idem	50000	50000	30000	idem	30000
Cons. com.	Oggi	5 cons. com. rapp. 1/10 della popolazione o 150 cons. com. quale che sia il n° di abitanti rappresentati	20 cons. com. o altro numero di cons. com. rapp. di 1/10 della popolazione	almeno 15 cons. com. rapp. di 1/10 della popolazione	10 cons. com. rapp. di 1/5 degli elettori	10 cons. com. rapp. di 1/5 degli abitanti	---	numero di cons. com. rapp. di 1/5 della popolazione e a magg. di 2/3	10 cons. com. rapp. 1/10 popolazione
	Anni '90				Idem			idem	
	Anni '70	5 cons. com. rapp. 1/10 della popolazione o 50 cons. com.	20 cons. com. o 5 cons. com. rapp. di 1/7 della popolazione	idem	Idem	10 cons. com.	15 cons. com. o 10 cons. com. rapp. di 1/10 della popolazione	idem	----
Cons. prov.	Oggi	4 cons. prov.	2 cons. prov.	1 cons. prov.	3 cons. prov.	4 cons. prov.	---	1 cons. prov. a magg. di 2/3	4 cons. prov.
	Anni '90				Idem			idem	
	Anni '70	3 cons. prov.	idem	idem	Idem	2 cons. prov.	3 cons. prov.	idem	----
Cons. comunità mont.	Oggi								
	Anni '90								
	Anni '70								

Valori evidenziati in rosso se aumentati; in verde se diminuiti; in giallo se invariati.

Tabella n. 4
Percentuali dei promotori sul totale del corpo elettorale

	N° elettori promotori nuovo statuto	N° elettori promotori vecchio statuto	Popolazione residente al 1.1.17 (ISTAT)	Corpo elettorale al 31.12.16 (Ministero Interno)	Percentuale promotori sul totale del corpo elettorale regionale	Consigli comunali promotori	% popolazione rappresentata dai consigli comunali promotori	% elettori rappresentati dai consigli comunali promotori	N° consigli provinciali promotori	N° totale province della regione
Abruzzo	1.251	15.000	1.322.247	1.219.761	2 %	Rappr. di 1/5 popolazione	20%	---	2	4
Basilicata	5.000	8.000	570.365	579.748	0,86 %	Rappr. di 1/20 popolazione	5%	---	---	2
Calabria	4%	5%	1.965.128	1.915.228	4%	10 rappr. di 100000 elettori	---	5,22%	2	5
Campania	100.000	50.000	5.839.084	5.021.356	1,99 %	15 oppure 5 rappr. di 150000 abitanti	2,56%	---	2	5
Emilia	40.000	40.000	4.448.841	3.494.126	1,14 %	10 rappr. di 1/10 abitanti	10%	---	2	9
Lazio	50.000	50.000	5.898.124	4.804.486	1,04 %	10 rappr. di 50000 elettori	---	1,04%	2 (a magg. dei 2/3)	5
Liguria	3,5%	50.000	1.565.307	1.361.185	3,5 %	---	---	---	---	4
Lombardia	800.000	90.000	10.019.166	7.887.067	3,8 %	150 oppure 5 rappr. di 1/10 popolazione	10%	---	1	12
Marche	20.000	20.000	1.538.055	1.312.053	1,52 %	20 o altro n° rappr. di 1/5 popolazione	20%	---	2	5
Molise	10.000	10.000	310.449	335.048	3,22 %	15 rappr. di 1/10 popolazione	10%	---	1	2
Piemonte	60.000	80.000	4.392.526	3.640.150	1,36 %	10 rappr. di 1/5 elettori	---	20%	3	8
Puglia	60.000	50.000	4.063.888	3.601.478	1,47 %	30 rappr. di 1/4 abitanti	25%	---	1	6
Toscana	40.000	30.000	3.742.437	3.004.304	1,33%	---	---	---	---	10
Umbria	10.000	10.000	888.908	710.438	1,4 %	Rappr. di 1/5 popolazione	20%	---	1 (a magg. dei 2/3)	2
Veneto	80.000	30.000	4.907.529	4.077.908	0,98 %	20 rappr. di 1/10 popolazione	10%	---	1	7
ITALIA	500.000			51.237.226	0,97%					

Valori evidenziati in rosso se aumentati, in verde se diminuiti, in giallo se invariati.

Si è scelto di utilizzare per questa analisi i dati immediatamente successivi alla conclusione della seconda stagione statutaria, terminata alla fine del 2016, con la promulgazione dello statuto della regione Basilicata. I dati relativi al corpo elettorale di ciascuna regione sono quindi quelli forniti dal Ministero dell'Interno all'esito della revisione semestrale al 31 dicembre 2016 e della revisione dinamica al 31 gennaio 2017 delle liste elettorali. I dati relativi alla popolazione residente di ciascuna regione sono quelli forniti dall'ISTAT al 1 gennaio 2017.

Tabella n. 5
Limiti di materia del referendum abrogativo negli statuti vigenti

	Abr	Bas.	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig.	Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno	2007	2016	2004	2009	2005	2004	2005	2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Statuto	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Disposizioni di rilievo statutario									*						
Leggi tributarie e di bilancio	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Legge finanziaria	*(tit.II)			*		*	*	*						*	
Leggi elettorali	*(tit.II)				*			*			*				
Regolamenti interni del Consiglio regionale			*						*	*	*				*
Regolamenti interni degli organi regionali					*							*	*		
Norme che disciplinano istituti o organi a rilevanza costituzionale o statutaria	*(tit.II)				*					*					*
Leggi su status giuridico dei consiglieri regionali	*(tit.II)			*			*								
Ordinamento organi ed uffici regionali							*								
Leggi sugli istituti di partecipazione previsti dallo statuto	*(tit.II)														
Norme adempimento accordi internazionali	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*
Norme adempimento obblighi comunitari	*		*	*	*		*		*	*	*	*		*	*
Norme adempimento obblighi costituzionali	*								*						*
Norme adempimento intese interregionali		*	*		*	*		*			*		*	*	*
Regolamenti di esecuzione o di attuazione di leggi statali											*	*			
Regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato, delegati ai sensi dell'art. 117, c. 6 Cost.		*						*		*					



DIRITTI REGIONALI

Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Regolamenti esecutivi di leggi regionali se il referendum non investe anche la relativa legge										*	*	*		*	
Leggi di tutela dell'ambiente (vincoli paesaggistici e ambientali)			*	*				*							
Leggi urbanistiche			*												
Leggi di governo del territorio				*										*	
Leggi di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali														*	
Norme di adempimento di obblighi legislativi necessari	*														
Legge sulla qualità della normazione	*(tit.II)														

Tabella n. 6
Limiti di materia del referendum abrogativo negli statuti previgenti

Anno	Abr 1971	Bas 1971	Cal 1971	Cam 1971	Emi 1971	Emi 1990	Laz 1971	Lig 1971	Lom 1971	Mar 1971	Mol 1971	Pie 1971	Pie 1991	Pug 1971	Tos 1971	Umb 1971	Umb 1992	Ven 1971
Statuto	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Leggi tributarie e di bilancio	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Leggi relative a mutui e prestiti				*				*										
Regolamenti interni del Consiglio					*	*				*	*	*	*					
Norme di programmazione regionale di sviluppo economico															*			
Regolamenti di esecuzione di leggi statali e regionali					*	*		*										
Regolamenti di attuazione di leggi statali											*	*	*					
Regolamenti di esecuzione di leggi regionali se il referendum non investe anche la legge									*		*	*			*	*	*	
Leggi urbanistiche approvate a magg. di 2/3			*						*					*		*		

La scheda dà conto, sia pure con qualche approssimazione, dei limiti espressi al referendum abrogativo negli statuti di prima generazione.

Tabella n. 7
Limiti di tempo del referendum abrogativo negli statuti vigenti

Anno		Abr 2007	Bas 2016	Cal 2004	Cam 2009	Emi 2005	Laz 2004	Lig 2005
Prima della scadenza del Consiglio	per 6 mesi	non può essere tenuto	non può essere tenuto e si sospende in caso di scioglimento anticipato		non può svolgersi			
	per 8 mesi per 12 mesi			non può essere richiesto e si sospende in caso di scioglimento anticipato				non può essere richiesto
Dopo la elezione del Consiglio	per 6 mesi	non può essere tenuto	non può essere tenuto	non può essere richiesto				non può essere richiesto
Il referendum fallito è improponibile	per tutta la legisl.	nel caso non abbia raggiunto l'una o l'altra delle maggioranze prescritte	in caso di invalidità o inefficacia del referendum					
	per tutta la legisl. e comunque per 3 anni				quando non ha determinato l'abrogazione			
	per tutta la legisl. e comunque per 5 anni							
	per 3 anni			in caso di esito negativo				
	per 5 anni							qualora il risultato sia contrario all'abrogazione



Anno		Lom.	Mar.	Mol.	Pie.	Pug.	Tos.	Umb.	Ven.
		2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Prima della scadenza del Consiglio	per 6 mesi							non può essere richiesto	
	per 8 mesi					l'iniziativa non può essere esercitata			
	per 12 mesi		non può essere effettuato	la richiesta non è ammessa e si sospende in caso di scioglimento anticipato	è inamm.				
Dopo la elezione del Consiglio	per 6 mesi		non può essere effettuato		è inamm.			non può essere richiesto	
Il referendum fallito è improponibile	per tutta la legisl. e comunque per 3 anni			quando la proposta di referendum è stata respinta		se non è stato raggiunto il <i>quorum</i> previsto per la validità	in caso di esito negativo anche per mancato raggiungimento del <i>quorum</i>		
	per tutta la legisl. e comunque per 5 anni				se la proposta è stata respinta				
	per 3 anni per 5 anni	in caso di esito sfavorevole	qualora la proposta sia stata respinta					qualora la proposta di abrogazione non sia approvata	in caso di esito negativo



Tabella n. 8
Limiti di tempo del referendum abrogativo negli statuti previgenti

		Abr	Bas	Cal	Cam	Emi		Laz	Lig	Lom
Anno		1971	1971	1971	1971	1971	1990	1971	1971	1971
Prima della scadenza del Consiglio	per 6 mesi	non può essere esercitato								
	per 12 mesi			non può essere richiesto						
Dopo la elezione del Consiglio	per 2 mesi									
	per 6 mesi			non può essere richiesto						
Il referendum fallito è improponibile	per tutta la legislatura	nel caso non abbia raggiunto l'uno o l'altro quorum								
	per tutta la legislatura e comunque per 5 anni									
	per un anno									
	per 5 anni									
	secondo le disposizioni della legge regionale		*							
		Mar	Mol	Pie		Pug	Tos	Umb		Ven
Anno		1971	1971	1971	1991	1971	1971	1971	1992	1971
Prima della scadenza del Consiglio	per 6 mesi							non può essere richiesto	non può essere richiesto	
	per 12 mesi	è inamm.		è inamm.	è inamm.					
Dopo la elezione del Consiglio	per 2 mesi								non può essere richiesto	
	per 6 mesi	è inamm.		è inamm.	è inamm.			non può essere richiesto		
Il referendum fallito è improponibile	per tutta la legislatura						nel caso in cui non abbia riportato la necessaria maggioranza			
	per tutta la legislatura e comunque per 5 anni			se la proposta è stata respinta	se la proposta è stata respinta					
	per un anno		quando la proposta di ref è stata respinta							
	per 5 anni	qualora la proposta sia stata respinta						qualora la proposta di abrogazione non sia stata approvata		
	secondo le disposizioni della legge regionale									

Tabella n. 9
Limiti quantitativi del referendum abrogativo negli statuti vigenti

Anno	Abr 2007	Bas 2016	Cal 2004	Cam 2009	Emi 2005	Laz 2004	Lig 2005	Lom 2008	Mar 2005	Mol 2014	Pie 2005	Pug 2004	Tos 2005	Umb 2005	Ven 2012
Massimo una tornata per anno									*					*	
Massimo 3 quesiti per tornata							*								
La legge può limitare il numero di richieste annue						*									

Tabella n. 10
Limiti quantitativi del referendum abrogativo negli statuti previgenti

Anno	Abr 1971	Bas 1971	Cal 1971	Cam 1971	Emi 1971 1990	Laz 1971	Lig 1971	Lom 1971	Mar 1971	Mol 1971	Pie 1971 1991	Pug 1971	Tos 1971	Umb 1971 1992	Ven 1971
Massimo una tornata per anno						*					*			*	*
Massimo 3 quesiti per tornata											*				
Massimo 2 quesiti per anno									*		*				



Tabella n. 11
Organi di garanzia statutaria e giudizio di ammissibilità del quesito referendario negli statuti vigenti

Anno	Abr 2007	Bas 2016	Cal 2004	Cam 2009	Emi 2005	Laz 2004	Lig 2005	
Denominazione organo di garanzia statutaria	Collegio regionale per le garanzie statutarie	Consulta di garanzia statutaria	Consulta statutaria soppressa nel 2010	Consulta di garanzia statutaria	Consulta di garanzia statutaria	Comitato di garanzia statutaria	Consulta statutaria soppressa nel 2015	
Numero componenti organo	5	3		5	5	7		
Maggioranza necessaria per l'elezione dell'organo	3/4	2/3				3/4		
Componenti nominati dal CAL	1				2			
Durata	5 anni	durata della legislatura			nominata nel corso di ogni legislatura	6 anni		
Verifica ammissibilità referendum abrogativo	*	*		*	*	*	rimessa all'ufficio di Presidenza del Consiglio	
Valutazioni sulla formulazione del quesito	chiarezza e omogeneità	omogeneità e chiarezza			omogeneità e univocità	omogeneità e unitarietà	chiarezza e univocità	
Il giudizio di ammissibilità precede la raccolta delle firme		*					*	
Verifica ammissibilità altri tipi di referendum	ref. consultivo	ref. approvativo e consultivo		ref. approvativo e consultivo		ref. propositivo	ref. consultivo	
Verifica ammissibilità iniziativa legis. popolare	*	*			*		*	
Anno	Lom 2008	Mar 2005	Mol 2014	Pie 2005	Pug 2004	Tos 2005	Umb 2005	Ven 2012
Denominazione organo di garanzia statutaria	Commissione garante dello statuto	---	Consulta statutaria	Commissione di garanzia	Consiglio statutario regionale	Collegio di garanzia statutaria	Commissione garanzia statutaria	Commissione garanzia statutaria
Numero componenti organo	5		3	7	5	7		3
Maggioranza necessaria per l'elezione dell'organo	2/3 nelle prime 3 votazioni, poi assoluta			qualificata			2/3	2/3
Componenti nominati dal CAL	1							
Durata	6 anni			6 anni		5 anni		
Verifica ammissibilità referendum abrogativo	*		*	*	*	*	*	*
Valutazioni sulla formulazione del quesito								omogeneità
Il giudizio di ammissibilità precede la raccolta delle firme								
Verifica ammissibilità altri tipi di referendum								ref. consultivo
Verifica ammissibilità iniziativa legis. popolare	*				*			*

Tabella n. 12
Elettorato attivo del referendum abrogativo negli statuti vigenti

	Abr	Bas	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig	Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno	2007	2016	2004	2009	2005	2004	2005	2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Cittadini elettori della regione	*		*	*				*	*	*	*			*	*

Tabella n. 13
Quorum del referendum abrogativo negli statuti vigenti

	Abr	Bas	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig	Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno	2007	2016	2004	2009	2005	2004	2005	2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Quorum strutturale	magg. aventi diritto	33% aventi diritto	magg. aventi diritto	---	magg. aventi diritto	magg. aventi diritto	magg. aventi diritto	2/5 del corpo elettorale	magg. aventi diritto	magg. aventi diritto	magg. aventi diritto	magg. aventi diritto	magg. votanti ultime elezioni regionali	magg. aventi diritto	magg. aventi diritto
Quorum funzionale	*	*	*	---	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
				prevede quorum strutturale della magg. degli aventi diritto per il ref. approvativo											

Tabella n. 14
Effetti del referendum abrogativo negli statuti vigenti

	Abr	Bas	Cal	Cam	Emi	Laz	Lig	Lom	Mar	Mol	Pie	Pug	Tos	Umb	Ven
Anno	2007	2016	2004	2009	2005	2004	2005	2008	2005	2014	2005	2004	2005	2005	2012
Perdita di efficacia	60 giorni dopo pubblic.	60 giorni dopo pubblic.	---	---	---	120 giorni dopo pubblic.	---	---	60 giorni dopo pubblic.	30 giorni dopo pubblic.	giorno successivo alla pubblicazione	---	---	60 giorni dopo pubblic.	---
Prorogabile	fino a 120 giorni	per altri 60 giorni	---	---	---	---	---	---	---	---	60 giorni	---	---	---	---