

programma di governo da lui predisposto, ancorché senza alcuna sanzione in caso di dissenso (cfr. gli artt. 28, comma 2, St. E-R; 11, comma 2, St. To; 16, comma 2, St. Cal). A spingersi un po' oltre è solo lo statuto dell'Umbria, il quale prevede (art. 43, comma 2) che il Consiglio indichi gli indirizzi e gli obiettivi "ritenuti prioritari nell'ambito del programma di governo illustrato dal Presidente eletto".

### Sezione III

#### 12. I referendum regionali.

In occasione della redazione degli statuti ordinari 'di prima generazione' si era a lungo discusso - visto il favorevole clima politico-culturale dell'epoca - dell'opportunità di allargare, rispetto al modello statale, le forme di democrazia diretta, per fornire al corpo elettorale ulteriori strumenti di partecipazione alle (e di correzione delle) scelte operate dall'organo rappresentativo. Questo obiettivo poteva essere raggiunto soprattutto attraverso l'introduzione a livello regionale di altri tipi di *referendum* (in dottrina: SCUDIERO), ulteriori e aggiuntivi rispetto a quelli previsti dalla Costituzione: e cioè quello abrogativo (art. 75 Cost.), quello da svolgere eventualmente nel procedimento di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) e quelli consultivi concernenti le variazioni territoriali (artt. 132 e 133 Cost.). Si era quindi dibattuto sull'introduzione di *referendum* sospensivi o approvativi di leggi non ancora promulgate; di *referendum* diretti ad impedire o meno la presentazione di un progetto di legge; di *referendum* di tipo costitutivo, cioè in grado di per sé di determinare l'entrata in vigore di un testo di legge (sull'esempio dell'ordinamento statale francese). In concreto però i risultati del dibattito sono stati assai modesti, dato che negli statuti sono stati previsti, accanto al *referendum* abrogativo, solamente due tipi di *referendum* consultivi. Quello consultivo non obbligatorio, riguardante qualunque materia di interesse per la comunità regionale; e quello, riconducibile al comma 2 dell'art. 133 Cost., da tenersi sulle pro-

poste di legge regionale concernenti l'istituzione di nuovi Comuni e i mutamenti delle circoscrizioni o delle denominazioni comunali (vedi *supra* paragr. 10).

Da segnalare, peraltro, che la già citata l. cost. n. 2 del 2001, nell'estendere alle Regioni speciali il potere di disciplinare la propria forma di governo attraverso leggi regionali rinforzate (dette 'leggi statutarie': vedi *supra* INTRODUZIONE, paragr. 8), ha previsto che con esse possa essere disciplinato, accanto ai *referendum* abrogativo e consultivo, anche l'esercizio del *referendum* 'propositivo'. Stando alle 'leggi statutarie' approvate dalla Regione Valle d'Aosta (l.r. 25 giugno 2003, n. 19) e dalla Provincia autonoma di Bolzano (l.p. 18 novembre 2005, n. 11) – che disciplinano procedura, limiti ed effetti di questo istituto – mediante il *referendum* 'propositivo' si può pervenire, con deliberazione popolare, all'approvazione di una legge senza o anche contro la volontà del Consiglio: si tratta di una novità nel nostro ordinamento, ma non nel panorama europeo, dove questa forma di democrazia diretta è ben nota.

#### a) Il *referendum* abrogativo

Quanto al *referendum* abrogativo, vanno sottolineate le differenze fra il *referendum* regionale e quello statale configurate dalla Costituzione, *in primis* quella stabilita dall'art. 123, secondo il quale possono esservi sottoposti non solo le leggi, ma anche i provvedimenti amministrativi regionali. Altre peculiarità sono fissate dagli statuti, i quali – oltre a stabilire variamente il numero dei sottoscrittori – ammettono in genere che le richieste possano provenire anche da Province e Comuni.

Sotto altri profili gli statuti ricalcano invece l'ordinamento statale, visto che di norma richiedono per la validità del *referendum* la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto ed escludono dalla sottoponibilità a *referendum* le leggi di bilancio, le leggi tributarie, le leggi di attuazione di obblighi comunitari e di ratifica di accordi internazionali o interregionali (sulla competenza delle Regioni sul piano comunitario e su quello internazionale, vedi *infra* Parte II, Capitolo I, paragr. 8 e 10). Da notare, però, che molti statuti, soprat-

tutto i nuovi, sottraggono al *referendum*, volta a volta, anche altre leggi, come quelle elettorali, quelle di governo del territorio, quelle di tutela o valorizzazione dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali, oltre alle stesse leggi statutarie e ai regolamenti consiliari interni (con alcune differenze fra loro, vedi sul punto, ad esempio, gli artt. 79, comma 1, St. Pi; 43, comma 1, St. Ma; 75, comma 3, St. To; 20, comma 2, St. E-R; 10, commi 1 e 2, St. L; 11, comma 2, St. Cal; 24, comma 2, St. U).

Per ciò che riguarda il controllo sull'ammissibilità delle richieste di *referendum* (affidata, a livello statale, alla Corte costituzionale), i vecchi statuti attribuivano questo compito al Consiglio (vedi ad esempio l'art. 46 St. Ve) oppure all'Ufficio di Presidenza del Consiglio stesso. Questa scelta ha suscitato molti dubbi sull'idoneità dell'organo a decidere in modo indipendente - anche se non va dimenticato che a garanzia dell'imparzialità del controllo è possibile impugnarla delibera consultare davanti al giudice amministrativo - cosicché, presumibilmente proprio per quel motivo, gli statuti di seconda generazione hanno adottato una soluzione diversa, affidando questa decisione all'organo di garanzia statutaria (sul quale *supra* paragr. 10): vedi gli artt. 81, comma 1 St. Pi; 57, comma 4, e 78, St. To; 20, comma 6, St. E-R; 68, comma 6, St. La; 10, comma 3, St. L; 11, comma 5, St. Cal; 18, comma 5, St. Pu; 82, comma 1, St. U; 51, comma 5, St. Lo.

#### b) Il *referendum* consultivo

A proposito del *referendum* consultivo - che, come si è detto, può essere utilizzato in qualunque materia di interesse della comunità regionale - va detto che si tratta di uno strumento sostanzialmente trascurato dalle Regioni, fatta eccezione per alcune iniziative assunte da Veneto, Lombardia e Piemonte negli anni tra il 1992 e il 2000.

Con l'inizio degli anni novanta dello scorso secolo, infatti, tali Regioni si sono attivate per promuovere, nei rispettivi territori, *referendum* consultivi aventi ad oggetto la presentazione da parte di quei Consigli regionali di proposte di legge costituzionale attraverso le qua-

li garantire a tutte le Regioni di diritto comune una più ampia autonomia (vedi l'edizione del 2003 di questo Manuale, pagg. 101 e segg.). Si puntava, evidentemente, ad utilizzare il *referendum* consultivo come mezzo per rafforzare l'iniziativa dei Consigli regionali e per influenzare le scelte di competenza degli organi centrali dello Stato.

A causa di alcune pronunce del giudice costituzionale (vedi in particolare le sentt. n. 470/1992 e n. 496/2000), tali *referendum* sono rimasti allo stato di progetto, ma va sottolineato che quelle iniziative hanno perso il loro significato propulsivo soprattutto dopo che, nel 1999 e nel 2001, sono state approvate le leggi di riforma concernenti il Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Solo in futuro, allora, si potrà capire se il *referendum* consultivo acquisterà realmente vitalità. Un impiego meno episodico potrebbe dipendere dal fatto che alcuni dei nuovi statuti non lasciano più arbitri del loro impiego esclusivamente i Consigli (come di regola facevano gli statuti del 1971: vedi ad esempio l'art. 47, comma 1, St. Ve) e ammettono che la relativa richiesta possa provenire sia dagli elettori (art. 76, comma 1, St. To), sia dagli enti territoriali minori (art. 21, comma 1, St. E-R).

### c) Il *referendum* 'statutario'

Prima di concludere, si deve ricordare che la l. cost. n. 1 del 1999 ha arricchito la tipologia dei *referendum* regionali di una nuova figura, quella del *referendum* 'statutario'.

Come si è visto, infatti (vedi *supra* INTRODUZIONE, paragr. 7 e il precedente paragr. 10 di questo Capitolo), il nuovo procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ordinarie prevede che il corpo elettorale regionale sia chiamato a pronunciarsi sul testo dello statuto, "qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale". È importante notare che non è previsto un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione e che, una volta richiesto il *referendum* popolare, il suo esito è determinante, giacché lo statuto non può essere promulgato "se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi".