

14-01-2017 - Cosulich

La disciplina statutaria dei referendum regionali e provinciali

di Matteo Cosulich

Nell'ambito di una proposta di revisione dello Statuto del Trentino-Alto Adige/*Südtirol* volta a favorire la partecipazione delle rispettive comunità provinciali e regionale, un ruolo significativo va certamente riconosciuto agli istituti di democrazia diretta, attraverso i quali, appunto, dette comunità direttamente decidono (o concorrono a decidere), pur nell'ambito di un assetto istituzionale fondamentalmente basato sulla democrazia rappresentativa. Nel novero di tali istituti rientrano notoriamente le varie specie di *referendum*, alle quali tradizionalmente vengono accostati il diritto di petizione e l'iniziativa legislativa popolare. È peraltro dubbio che l'uno e l'altra siano compiute manifestazioni di democrazia diretta: con la petizione, i proponenti si limitano a richiamare l'attenzione dei destinatari (il Consiglio regionale o un Consiglio provinciale, per quel che qui interessa) su una determinata questione; con l'iniziativa legislativa popolare, una certa quota di elettori si limita ad avviare il procedimento legislativo relativamente a un progetto di legge.

Tuttavia, in omaggio a un'antica tradizione costituzionale e conformemente alla vigente Costituzione repubblicana (art. 50) si potrebbe prevedere nello Statuto trentino-altoatesino il diritto dei cittadini, residenti nella Regione o in una Provincia, di presentare petizioni al corrispondente Consiglio "per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità" (secondo il testo dell'art. 65, 1°c. Statuto Lazio).

Rispetto al diritto di petizione, meno desueto appare il diritto di iniziativa legislativa popolare, e dunque più opportuno il suo inserimento – sia a livello provinciale, sia a livello regionale – nel testo dello Statuto, analogamente a quanto dispongono, ovviamente al solo livello regionale, gli Statuti delle Regioni ordinarie (ad esempio, art. 18 Statuto Emilia-Romagna e art. 20, 1°c. Statuto Veneto). Occorrerebbe d'altra parte prevedere nel nostro Statuto regionale la

disciplina dell'iniziativa legislativa in genere (anche da parte dei Consigli comunali, ad esempio), e non solo di quella popolare in ispecie.

Per quanto attiene agli istituti di democrazia diretta in senso proprio, può anzitutto rilevarsi che il vigente Statuto trentino-altoatesino menziona l'istituto del *referendum* provinciale e regionale, rispettivamente all'art. 47 e all'art. 60, mentre all'art. 7 una disposizione analoga all'art. 133, 2°c. Cost., indirettamente richiama il *referendum* territoriale, mediante l'inciso "sentite le popolazioni interessate", riferito alla legge regionale che istituisce nuovi Comuni o ne modifica le circoscrizioni e/o le denominazioni.

A livello provinciale, all'art. 47 St. (nel testo introdotto dalla legge cost. n. 2 del 2001), la tematica del *referendum* interseca quella della legge statutaria sotto un duplice profilo: da un lato, il *referendum* – "abrogativo, consultivo e propositivo" – rientra nel novero degli oggetti rimessi alla disciplina della legge statutaria (art. 47, 2°c.); dall'altro, il procedimento di formazione di tale legge ne prevede la sottoponibilità a *referendum* oppositivo (art. 47, 5°c.). La previsione di quest'ultimo nello Statuto appare condivisibile, sia in una prospettiva politica, sia da un angolo visuale strettamente giuridico: politicamente, la possibilità di sottoporre a *referendum* la legge statutaria consente il diretto coinvolgimento delle comunità provinciali nell'adozione di discipline destinate a condizionare fortemente il funzionamento delle corrispondenti istituzioni (una per tutte: "le modalità di elezione" degli organi politici provinciali); giuridicamente, la possibilità di ricorrere al *referendum* oppositivo concorre a definire una procedura aggravata per l'adozione della legge provinciale statutaria, rafforzandola rispetto alla legge provinciale ordinaria (anche a prescindere dalla questione della ricostruzione, in termini di gerarchia o di competenza, delle relazioni fra legge provinciale statutaria e legge provinciale ordinaria) e dunque sottraendo alla disponibilità della sola maggioranza consiliare buona parte della disciplina delle istituzioni provinciali.

Il livello di dettaglio della vigente disciplina statutaria del *referendum* oppositivo ex art. 47, 5°c. può considerarsi soddisfacente, come pure il suo contenuto. Tale disciplina potrebbe peraltro essere integrata dalla previsione che a poter richiedere il *referendum* sia non soltanto una frazione del corpo elettorale o

dei consiglieri provinciali, ma anche un certo numero di Consigli comunali della Provincia, corrispondenti a una qualche percentuale – comunque minoritaria – degli elettori della stessa. Si tratterebbe di un meccanismo non dissimile dalla richiesta di *referendum* costituzionale da parte di cinque Consigli regionali, *ex art.* 138, 3°c. Cost. La novella all'art. 47, 5°c. St. qui proposta contribuirebbe a un'adeguata valorizzazione del Comune nella dimensione provinciale, conformemente a quel principio di sussidiarietà che si reputa debba costituire uno degli assi portanti della revisione statutaria in discussione.

La disciplina statutaria del *referendum ex art.* 47, 2°c. appare invece eccessivamente laconica, limitandosi, come già si è rammentato, a menzionare fra gli oggetti della legge statutaria il “*referendum* provinciale abrogativo, consultivo e propositivo”. Parrebbe invece opportuno cristallizzare nello Statuto alcuni elementi essenziali della disciplina referendaria, analogamente a quanto previsto all'art. 75 Cost. per il *referendum* abrogativo e negli Statuti regionali ordinari per le varie tipologie di *referendum* regionale (così, ad esempio: artt. 20-21 Statuto Regione Emilia-Romagna; capo II Statuto Regione Lazio; capo IV Statuto Regione Veneto). In tal modo, sarebbe possibile fissare alcuni elementi comuni alla disciplina referendaria nelle due Province autonome, appunto inserendoli nell'unico Statuto regionale. Si rammenti al riguardo che dalle vigenti discipline legislative provinciali in materia referendaria (legge provinciale Trento n. 3 del 2003 e legge provinciale Bolzano n. 11 del 2005) si possono trarre utili spunti relativamente al contenuto delle corrispondenti disposizioni da inserire nello Statuto regionale.

Gli elementi da disciplinare nello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* dovrebbero quindi riguardare:

- a) l'oggetto del *referendum* che, con riferimento a quello abrogativo, dovrebbe applicarsi alle leggi provinciali (come attualmente prevedono le discipline legislative bolzanina e trentina), nonché ai regolamenti e agli atti amministrativi di interesse generale della Provincia stessa (analogamente a quanto dispongono gli Statuti regionali ordinari, con riferimento agli atti

della Regione; ad esempio: art. 20, 1°c. Statuto Emilia-Romagna; art. 61, 1°c. Statuto Lazio; art. 26, 1°c. Statuto Veneto), prevedendone l'abrogazione totale o parziale; quanto ai *referendum* propositivi o consultivi, essi potrebbero avere a oggetto anche politiche provinciali non necessariamente e interamente riconducibili agli atti delle categorie ora menzionate;

- b) i soggetti legittimati a richiedere il *referendum*, da individuarsi per il *referendum* abrogativo e per quello consultivo in una certa percentuale di elettori o in una data frazione di consiglieri provinciali o ancora in un certo numero di Consigli di Comuni complessivamente corrispondenti a una data percentuale degli elettori provinciali; per il *referendum* propositivo si potrebbe prevedere la richiesta esclusivamente da parte di una certa percentuale di elettori (come dispone la disciplina legislativa trentina, mentre quella bolzanina ammette soltanto la richiesta degli elettori anche per il *referendum* abrogativo);
- c) i limiti materiali al *referendum*, vale a dire l'individuazione delle materie la cui disciplina non può essere sottoposta a *referendum* (ad esempio: le leggi tributarie e di bilancio o le leggi attinenti alla tutela delle minoranze linguistiche);
- d) i limiti temporali al *referendum*, vale a dire il divieto, in caso di esito negativo, di richiedere un *referendum* di analogo contenuto prima che sia trascorso un certo lasso di tempo (così, ad esempio, cinque anni per il *referendum* propositivo in Trentino, *ex* art. 2, 1°c., lett. *b* legge prov. n. 3 del 2003); nonché il divieto di celebrare il *referendum* in coincidenza o in prossimità delle elezioni provinciali (vedi art. 6, 3°c. legge prov. Bolzano n. 11 del 2005 e art. 21, 1°c. legge prov. Trento n. 3 del 2003);
- e) i limiti contenutistici del *referendum*, vale a dire volti a escludere quesiti eterogenei o comunque tali da non consentire un'agevole risposta olofrastica (vedi art. 7, 4°c. legge trentina);
- f) l'organo competente a giudicare dell'ammissibilità del quesito referendario, formato da giuristi (come prevedono sia dall'art. 8, 1°c. legge prov. Bolzano n. 11 del 2005, sia l'art. 6 prov. Trento n. 3 del 2003, che vi

includono rispettivamente: i magistrati; i docenti universi e gli avvocati iscritti all'albo per le giurisdizioni superiori); rispetto alle soluzioni prescelte dalle leggi bolzanina e trentina, sarebbe peraltro preferibile che l'organo in questione fosse sia regionale, sia permanente;

- g) la previsione di un *quorum* funzionale (abituamente, la metà più uno dei voti validi) ed eventualmente di un *quorum* strutturale che, se introdotto, andrebbe però calcolato – ad avviso dello scrivente – non tanto sugli elettori (come prevedono invece i menzionati Statuti emiliano-romagnolo, laziale e veneto, nonché la legge trentina), ma sui votanti alle più recenti elezioni provinciali, per evitare che il crescente fenomeno dell'astensionismo giochi sempre e comunque contro i promotori del *referendum* (la legge bolzanina, all'art. 13, 2°c., fissa invece tale *quorum* al 40% degli elettori, con intenti simili, può presumersi, a quelli testé indicati).

A livello regionale, la vigente disciplina legislativa attua il citato art. 60 St. soltanto con riferimento al *referendum* abrogativo di leggi regionali (legge reg. Trentino-Alto Adige/*Südtirol* n. 11 del 1957), peraltro secondo un'indicazione probabilmente ricavabile dal testo statutario. Si propone di estendere al *referendum* regionale le ipotesi di disciplina statutaria qui sopra formulate con riferimento al *referendum* provinciale, in quanto pare opportuno riconoscere alla comunità regionale i medesimi istituti di democrazia diretta attribuiti alle comunità provinciali. Dal che discende la proposta di prevedere nello Statuto *referendum* regionali abrogativi, consultivi e propositivi, da disciplinarsi per quanto possibile con disposizioni identiche a quelle aventi a oggetto i corrispondenti *referendum* provinciali.

Andrebbe infine riformulata la previsione statutaria dei *referendum* territoriali relativi all'istituzione di nuovi Comuni o al mutamento delle loro circoscrizioni e/o denominazioni. Come si è detto, l'art. 7 St. non menziona espressamente il *referendum*, disciplinato dalla legge regionale attuativa (legge n. 16 del 1950). Lo strumento referendario, in quanto idoneo a meglio garantire le "popolazioni interessate", andrebbe invece esplicitamente richiamato in Statuto, anche

nell'ipotesi che la competenza in materia di “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” dovesse transitare alle Province autonome. In tal caso, si potrebbe comunque mantenere la previsione della disciplina legislativa regionale del *referendum* in discorso, in modo da assicurare elementi di omogeneità fra le due Province autonome e i loro Comuni.