



LA DEMOCRAZIA DIRETTA NELLE REGIONI

L'applicazione dei diritti referendari
a livello regionale

Thomas Benedikter

**Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education**

Impressum

Editore: Cooperativa sociale POLITiS – Centro sudtirolese di formazione e ricerca politica
Piazza Domenicani 35 - I-39100 Bolzano
Tel. +39 324 5810427
info@politis.it
www.politis.it

Autore di questo dossier: Dr. Thomas Benedikter
Bolzano, settembre 2014

Le posizioni presentate all'interno della serie „Dossier POLITiS“ non sono necessariamente identiche a quelle della Cooperativa sociale in quanto tale.

*L'attività della cooperativa POLITiS "... dovrà contribuire a motivare e preparare i cittadini alla partecipazione attiva alla politica nel quadro di diritti e procedure democratici nonché di confrontarsi criticamente con le problematiche attuali nel mondo politico sociale e economico.....
La Cooperativa è politicamente indipendente, confessionalmente neutrale e libera di interessi economici categoriali."*

Art. 3, comma 1 e 4, dello statuto della cooperativa

La democrazia diretta nelle Regioni

L'applicazione dei diritti referendari a livello regionale

Oltre il proprio comune di residenza, la Regione in Italia è lo spazio politico più vicino alla vita e ai problemi quotidiani dei cittadini. Il secondo livello governativo del nostro Stato, istituito solo nel 1970/71, stenta a trasformarsi in un'istituzione territoriale autenticamente federale. Tuttavia le Regioni nella percezione dei cittadini sono diventate gestori di competenze importanti quali la sanità, la tutela dell'ambiente, i trasporti pubblici, il mercato del lavoro e le politiche sociali, disponendo di fondi continuamente crescenti. Dato che la maggior parte delle entrate nei bilanci regionali provengono ancora dai trasferimenti dallo Stato, l'obiettivo prioritario di buona parte delle Regioni negli ultimi anni è stato quello di introdurre il federalismo fiscale, cioè di rafforzare la propria autonomia finanziaria e di accrescere i poteri impositivi regionali. La "regionalizzazione" parziale del fisco nel 2011 passerà in una fase concreta, per cui le Regioni nella prospettiva dei cittadini saranno responsabilizzate in termini finanziari e recupereranno importanza politica. Quanto più aumenta il ruolo delle Regioni, tanto più cresce la necessità di coinvolgere più attivamente i cittadini, non solo in virtù dei diritti referendari previsti dalla Costituzione e dalla legislazione nazionale, ma anche per rafforzare la funzione di controllo della comunità regionale nei confronti dei loro rappresentanti, e per aumentare l'identificazione politica dei cittadini con la propria Regione.

1. La partecipazione diretta nelle Regioni: Quanta fatica per far applicare i diritti referendari

I diritti referendari regionali sulle materie di competenza della Regione sono previsti dalla Costituzione (art. 123, 3° comma), che attribuisce alle Regioni la facoltà di regolare nei propri statuti l'esercizio del diritto di iniziativa e di referendum su leggi e provvedimenti amministrativi. Le prime Regioni ad avvalersi di questa facoltà furono quelle a statuto speciale. La Sardegna e il Trentino-Alto Adige disciplinavano la materia nel 1957 in maniera piuttosto limitativa, la Valle d'Aosta nel 1960, il Friuli-Venezia Giulia nel 1963, mentre la Sicilia mancò all'appello fino al 2004. L'art. 123, 3° comma, lascia alle Regioni ampio spazio per regolamentare gli strumenti referendari, che a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione negli anni 1999 e 2001 possono riguardare anche atti amministrativi, cioè delibere prese dall'esecutivo regionale di interesse generale. Inoltre, è previsto anche il referendum consultivo obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni, per la modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

Le Regioni ordinarie furono però tutt'altro che ansiose di rendere questi diritti di partecipazione diretta utilizzabili da parte dei cittadini. Di regola vennero istituiti i seguenti tipi di strumenti:

- l'iniziativa legislativa popolare (senza successiva votazione referendaria)
- la petizione al Consiglio regionale (diritto individuale)
- il referendum abrogativo di leggi regionali e di provvedimenti amministrativi
- il referendum consultivo facoltativo per questioni di particolare rilevanza regionale
- il referendum obbligatorio per l'istituzione di nuovi Comuni

Negli anni 1980 tutte le Regioni, tranne la Sicilia e il Molise, disponevano di questi strumenti di partecipazione. L'iniziativa legislativa popolare (senza diritto alla votazione referendaria) segue uno schema di disciplina generale che comprende norme sui proponenti, sui limiti di ammissibilità, sui tempi previsti per l'esame delle proposte popolari, sul rimborso delle spese di autenticazione ed sui regolamenti relativi agli atti amministrativi.

Il referendum abrogativo riprende il modello vigente a livello nazionale e di regola prevede i seguenti punti:

- Il numero degli sottoscrittori (in alcuni casi anche i Consigli comunali e/o provinciali hanno il diritto all'iniziativa; in Basilicata anche le confederazioni sindacali, raccogliendo comunque 8.000 firme).
- Le materie escluse dal referendum. Inoltre tutte le Regioni prevedono il referendum abrogativo per provvedimenti amministrativi (di interesse generale) tranne la Basilicata, la Valle d'Aosta, le Province di Trento e Bolzano.
- Il giudizio di ammissibilità del quesito e della regolarità della raccolta delle firme: alcune Regioni hanno anticipato il giudizio di ammissibilità ad un momento prima dell'avvio della raccolta delle firme.

Il referendum abrogativo nelle Regioni e Province autonome – Prospetto comparativo

REGIONE	ELETTORI ULTIME ELEZIONI REGIONALI	SOTTOSCRITTI ORI/ QUORUM DI FIRME	% FIRME SU ELETTORI	TEMPO PER LA RACCOLTA DELLE FIRME	QUORUM DI PARTECIPAZIONE PER VALIDITA'	NUMERO QUESITI VOTATI
Valle d'Aosta	102.567	4mila	3,9	90	45%	4
Piemonte	3.651.856	60mila	1,6	180	50% + 1 elettore	/
Lombardia	7.638.813	300mila	3,9	180	2/5 degli aventi diritto	/
Veneto	3.913.421	30mila	0,9	180	50% + 1 elettore	/
Prov. Aut. di Bolzano	364.628	13mila	3,5	90	40% degli aventi diritto	6
Prov. Aut. di Trento	388.615	8mila	2	90	50% + 1 elettore	5
Friuli V.Giulia	1.092.901	30mila	3	150	50% + 1 elettore	5
Liguria	1.406.865	3,5%	3,5	180	50% + 1 elettore	1
Emilia Romagna	3.441.210	40mila	1,1	90	50% + 1 elettore	2
Toscana	3.022.353	40mila	1,3	180	50% + 1 dei votanti all'ultime elezione reg.	/
Umbria	716.367	10mila	1,3	60	50% + 1 elettore	/
Marche	1.287.323	20mila	1,5	120	50% + 1 elettore	/
Lazio	4.609.125	50mila	1	120	50% + 1 elettore	/
Abruzzo	1.203.608	2%	2	120	50% + 1 elettore	/
Molise	265.217	7.500	2,8	120	50% + 1 elettore	/
Campania	4.867.313	100mila	2	Non specific.	50% + 1 elettore	/
Puglia	3.518.164	60mila	1,7	180	50% + 1 elettore	/
Basilicata	554.266	8.000	1,4	Non specif.	50% + 1 elettore	
Calabria	1.845.431	4%	4	120	50% + 1 elettore	
Sicilia	4.572.912	50mila	1	120	50% + 1 elettore	
Sardegna	1.466.701	15mila	1	120	Un terzo degli aventi diritto	14

Fonte: Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009, p. 66

Sulla stregua della legislazione nazionale le Regioni escludono varie materie dalla possibilità di renderle oggetto di referendum, in primo luogo l'ordinamento delle istituzioni e la materia tributaria. Fino a oggi questa facoltà è comunque rimasta di importanza modesta a causa della limitata autonomia impositiva delle Regioni. Altre Regioni escludono anche l'urbanistica e i diritti delle minoranze linguistiche. In generale il giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum dei cittadini spetta al Consiglio. In merito al quorum, la maggior parte delle Regioni si è attenuta alla norma nazionale del 50%+1 voto, mentre la Sardegna e la Toscana hanno istituito l'aggancio alla

partecipazione al numero di votanti alle ultime elezioni del Consiglio regionale. In Toscana per convalidare il risultato di un referendum regionale il 50% dei votanti alle ultime elezioni regionali deve recarsi alle urne, in Lombardia i 2/5 dell'elettorato. La Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta richiedono la partecipazione del 40% e il 45% degli aventi diritto al voto per dichiarare valida una votazione. In Sardegna il quorum per il referendum confermativo sulle leggi statutarie è ridotto al 33,3% degli elettori, mentre in Provincia di Bolzano è stato abolito.

Nella sola regione Lazio è previsto il referendum propositivo che ad oggetto un progetto di legge regionale. I titolari della richiesta e le materie escluse in questo caso sono le medesime che per il referendum abrogativo.¹

Sono interessanti le leggi regionali del 1986 della Sardegna e della Campania che prevedevano per la prima volta che il cosiddetto "referendum consultivo facoltativo" poteva essere richiesto non solo dal Consiglio regionale, ma anche da 10.000 elettori. Se la richiesta era dichiarata ammissibile, si arrivava automaticamente al voto popolare, che non aveva effetto vincolante, ma comunque peso politico.

Una particolare osservazione richiede il cosiddetto referendum consultivo statutario, previsto dall'art. 61, comma 2, della Costituzione. Lo statuto regionale, approvato da un Consiglio regionale con legge regionale, è sottoposto a referendum popolare quando entro tre mesi dall'approvazione ne faccia richiesta un ventesimo degli elettori della Regione. Non si ricorre al referendum se lo Statuto è approvato nella seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi del Consiglio regionale. Alla fine degli anni '80 ed inizio anni '90 cresce, sia nelle Regioni ordinarie, sia in quelle speciali, l'attenzione sulla partecipazione popolare ai processi di revisione degli Statuti regionali. La legge della Regione Sardegna del 15 luglio 1986, n. 48, prevede che il Presidente della giunta regionale può indire un referendum consultivo popolare su un progetto di modificazione dello Statuto speciale che ha avuto una prima deliberazione in una delle due Camere.

Anche la Regione Veneto nel 1992 ha approvato un disegno di legge che istituisce il referendum consultivo su una proposta di legge per la revisione dello Statuto regionale, ma la Corte Costituzionale, con sentenza n. 470 del novembre 1992, ne dichiarò l'illegittimità costituzionale.²

Ricapitolando, a partire degli anni 1990 cresce sia nelle Regioni ordinarie sia in quelle speciali l'attenzione alla partecipazione popolare alla revisione degli statuti regionali. Comunque, da nessuna parte sono state istituite le forme principali del referendum confermativo facoltativo e dell'iniziativa popolare (cioè il referendum propositivo con votazione obbligatoria, se la proposta non viene accolta dal Consiglio regionale). Inoltre, I regolamenti di attuazione dei diritti referendari regionali ricalcano perlopiù le modalità dei referendum nazionali. Soprattutto in materia di quorum. A questo punto non può stupire che nella prima fase del regionalismo italiano (1970-2001) l'utilizzo degli strumenti referendari è assai modesto.

¹ Cfr. Alessandro Massari, I referendum regionali abrogativi, consultivi, propositivi, su: http://www.radicali.it/documenti/dossier_referendum_regionali.pdf

² Cfr. articolo N. Zanon, "I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale. Commento alla Sentenza della Corte costituzionale n. 470/1992", in "Giurisprudenza costituzionale", n. 6/1992.

2. I nuovi diritti referendari nelle Regioni a statuto speciale

Le cinque Regioni italiane a statuto speciale negli ultimi anni sono state individuate come campo di sperimentazione di nuovi strumenti referendari, finora non ancora previsti nell'ordinamento giuridico statale. Prima, i diritti referendari previsti negli statuti comunali e regionali erano stati pensati e utilizzati come correttivi, non tanto come strumenti di partecipazione dei cittadini. Di fatto a livello regionale non funzionavano bene anche a causa di regole di applicazione spesso restrittive. La riforma della Costituzione del 2001 (art. 118, comma 4) riafferma il principio di sussidiarietà, e - con una piccola rivoluzione nel rapporto tra cittadini e istituzioni - attribuisce il compito di perseguire l'interesse generale non solo allo Stato, ma anche alle altre istituzioni e ai cittadini, sia singoli che associati³.

Ai sensi di questa norma l'attivarsi dei cittadini configura una forma di partecipazione politica non riconducibile alle categorie tradizionali della politica, intesa soprattutto come attivazione nei partiti, né a quelle più recenti della partecipazione al procedimento amministrativo. In realtà questa norma invita i cittadini a dar vita a forme di esercizio della sovranità popolare inedite, certamente non meno significative e incisive delle forme tradizionali (referendum abrogativo incluso), con cui potranno integrarsi e completarsi per migliorare la democrazia complessiva. I diritti referendari in base a questo articolo della Costituzione guadagnano una nuova legittimazione, distinta dalla democrazia rappresentativa. Ispirata da questo nuovo approccio alla partecipazione dei cittadini, con la successiva riforma delle autonomie speciali, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, è stata aperta una breccia in direzione dell'allargamento della democrazia diretta a livello regionale che ha dato alle Regioni la facoltà di individuare nuove forme di democrazia diretta come complemento degli organi di rappresentanza.

I diritti referendari nelle Regioni e Province a statuto speciale (situazione nel 2007)⁴

	Legge regionale o provinciale	Strumenti disponibili	Quorum sottoscrittori	Quorum di partecipazione
Valle d'Aosta	L.R. 25 giugno 2003, n.19; L.R. 14-3-2006, n.5	Referendum abrogativo, referendum propositivo (iniziativa popolare)	7.000 e 4.000 elettori	Quorum del 45%
Prov. Autonoma di Bolzano	L.P. 18 Novembre 2005, n.11	Referendum abrogativo, propositivo (iniziativa popolare) e consultivo	7.500 e 13.000 elettori	Quorum del 40% degli aventi diritto
Prov. Autonoma di Trento	L.P. del 5 marzo 2003, n. 2	Referendum abrogativo, propositivo e consultivo Referendum propositivo solo come espressione di intento, non per una legge articolata.	8000 elettori in 90 giorni o 20 consigli comunali	Quorum del 50% +1
Friuli Venezia Giulia	Legge Regionale n. 5 del 7.3.2003	Solo referendum abrogativo e consultivo. Iniziativa popolare "rafforzata", cioè votazione	30.000 oppure 2 consigli provinciali	Quorum del 50% +1

³ Testualmente si afferma: «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» (art. 118, comma 4, Costituzione).

⁴ Inoltre in tutte le Regioni esiste lo strumento della proposta di legge di iniziativa popolare (senza ricorso a votazione popolare). Per quanto riguarda le norme sui referendum delle Regioni speciali occorre distinguere bene fra due materie di referendum regionali: da una parte le "leggi di disciplina del referendum confermativo degli statuti ordinari e delle leggi statutarie concernenti la forma di governo e il sistema elettorale delle regioni speciali". Dall'altra parte i referendum ordinari sulle materie di competenza regionale. I primi si riferiscono al referendum confermativo (facoltativo), disciplinato con apposite leggi regionali o provinciali. I secondi si riferiscono invece ai referendum regionali sulle leggi ordinarie regionali e su determinati atti amministrativi regionali.

		referendaria se il Consiglio reg. non approva la proposta entro 1 anno.		
Sicilia	Legge regionale n.1 del 10.2.2004	Referendum abrogativo e consultivo	50.000	Quorum del 50%+1, tranne nei referendum consultivi
Sardegna	Legge regionale n. 20 del 1957 + L.R. 28 ottobre 2002, n. 21 "Disciplina dei referendum per leggi statutarie", legge statutaria 2008	Referendum abrogativo su regolamenti e atti amministrativi regionali.. Referendum consultivo.	15.000 elettori per referendum abrogativo	Un terzo degli elettori aventi diritto per il referendum abrogativo, un quarto per il ref. consultivo.

Fonte: elaborazione dell'autore

La Sardegna ha un regime differenziato del quorum di partecipazione a seconda del tipo di votazione referendaria. Per il referendum statutario sulle materie elencate nell'art. 15 dello statuto speciale della Sardegna è previsto un quorum pari ad un terzo (33,3%) degli elettori. Il referendum consultivo è valido se partecipa almeno un quarto degli elettori.

La legge costituzionale n. 3/2001, modificando gli statuti speciali, ha espressamente stabilito che specifiche leggi regionali debbano definire referendum propositivi, consultivi e abrogativi a livello regionale. L'introduzione del referendum propositivo è stata la novità maggiore di questa riforma, ma anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome hanno esitato a darne piena applicazione, adottando comunque una legislazione più avanzata rispetto alle Regioni ordinarie e allo Stato stesso. Finora quattro Regioni a statuto speciale hanno disciplinato la materia (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Sicilia), mentre la Sardegna non ha ancora riformato la sua legge⁵.

La Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano, oltre a prevedere il già conosciuto referendum abrogativo, hanno introdotto anche - con modalità diverse - il referendum propositivo e quello consultivo. La Valle d'Aosta e il Friuli Venezia Giulia prevedono però soltanto l'abrogazione via referendum di leggi regionali complete e non la possibilità di abrogare singoli articoli di una legge.

La Provincia autonoma di Trento nella Legge provinciale n. 2 del 5 marzo 2003, *Disposizioni in materia di referendum propositivo, referendum consultivo, referendum abrogativo e iniziativa popolare delle leggi provinciali*, prevede il referendum propositivo, ma in una forma piuttosto ambigua, ridotta all'espressione di un intento e non di una proposta di legge articolata⁶. Nell'art. 7 sulla *Richiesta di referendum propositivo* si afferma:

“Nella richiesta i quesiti sottoposti a referendum devono essere formulati in modo chiaro per consentire la più ampia comprensione ed escludere qualsiasi dubbio e in modo tale che a questi si possa rispondere con un “sì” o con un “no”.

Quindi, a differenza delle leggi sulla democrazia diretta della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano non si prevede la presentazione di una legge integrale, redatta in articoli, ma si parla esclusivamente di «un quesito».⁷

⁵ Vigge ancora la vecchia legge regionale sugli istituti referendari n.20 del 1957. In Sardegna è comunque previsto il referendum abrogativo su regolamenti e atti amministrativi regionali.

⁶ Per il testo della legge sui diritti referendari del Trentino vedi: <http://issirfa.cnr.it/download/fileTAA.BU%20030311%20Suppl.20%201.pdf>

⁷ Il testo di questa legge provinciale della Provincia di Bolzano è reperibile al sito:

Nel Trentino l'iter per arrivare a un referendum propositivo si articola in due passaggi. I cittadini devono formulare un quesito chiaro e inconfondibile, il quale è esaminato dall'apposita «Commissione per il referendum» che entro dieci giorni si esprime in merito all'ammissibilità del quesito e alla sua formulazione». (art. 7, comma 5)⁸. Se ammissibile, il quesito per decreto del presidente della Regione viene posto a referendum. Anche una proposta di legge di iniziativa popolare può trasformarsi in referendum propositivo:

«Qualora il Consiglio provinciale non abbia iniziato l'esame di una proposta di legge di iniziativa popolare entro 24 mesi dalla sua presentazione al Consiglio

È difficile immaginare che una Provincia autonoma non riesca a deliberare sull'accettazione o meno di una proposta di legge così da evitare un referendum, per questo l'iniziativa popolare in senso stretto oggi non esiste ancora nel Trentino.

La Valle d'Aosta, per contro, con la legge regionale n. 19 del 25 giugno 2003, (integrata dalla LR. n. 5 del 14 marzo 2006) ha istituito il referendum propositivo effettivo:

«Qualora il Consiglio della Valle non approvi la proposta di legge di iniziativa popolare o una legge che, su conforme parere della Commissione di cui all'art. 40, recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare, il Presidente della Regione indica entro i successivi 30 giorni il referendum propositivo sulla proposta di legge».

A questo scopo sono richieste le firme di almeno 7mila elettori aostani, mentre per il referendum abrogativo ne sono richieste almeno 4mila. Il quorum di partecipazione, nel 2003 fissato al 40%, nel 2006 è stato riportato al 45%.

Nel 2007 la situazione dei diritti referendari nelle Regioni e nelle Province a Statuto Speciale si presenta nel seguente modo:

La Sicilia nella sua legge n.1 del 10 febbraio 2004, *Disciplina dell'istituto del referendum nella Regione siciliana e norme sull'iniziativa legislativa popolare e dei Consigli comunali o provinciali*⁹, non fa accenno al referendum propositivo. In Sicilia un'iniziativa legislativa popolare può essere esercitata da:

1. Almeno 10mila elettori
2. Tre Consigli provinciali
3. Almeno 40 Consigli comunali rappresentativi di almeno il 10% della popolazione della Regione.

La proposta viene assegnata alla Commissione legislativa competente sulla materia. Trascorsi sei mesi senza che la Commissione si sia pronunciata a riguardo, la proposta è iscritta al primo punto dell'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea regionale.

Nel Friuli Venezia Giulia il referendum propositivo si presenta come rafforzamento del procedimento legislativo di iniziativa popolare. Se un disegno di legge di iniziativa popolare è accompagnato dalla richiesta di un referendum, trascorso un anno senza che sia stato preso in esame da parte del Consiglio regionale, esso viene sottoposto a referendum. Se approvato dalla popolazione, questo disegno di legge non entra in vigore, ma il Consiglio regionale ha l'obbligo di occuparsene.

Diverso il regolamento in Valle d'Aosta e in Provincia di Bolzano, dove una proposta di legge di iniziativa popolare non accolta dal Consiglio necessariamente passa al voto referendario il quale ha pieno carattere deliberativo. Se passa il vaglio della votazione referendaria, entra in vigore a tutti gli

<http://www.noaereibz.it/doc/referendum/LP-2005-11.pdf>

⁸ Questa Commissione, nominata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio, è composta da tre esperti in discipline giuridiche.

⁹ Per il testo della legge siciliana vedi <http://www.issirfa.cnr.it/864,3148.html>

effetti. I territori italiani contigui alla Svizzera, quindi, sembrano aver ripreso il modello svizzero, mentre restano indietro le Regioni speciali del meridione con il Friuli Venezia Giulia in una posizione intermedia.

Per quanto riguarda l'ammissibilità del referendum, i regolamenti delle Regioni speciali sono molto simili fra loro. La legge regionale valdostana¹⁰ consente l'iniziativa popolare legislativa (referendum propositivo) più o meno per le stesse materie per le quali è ammesso anche il referendum abrogativo, mentre è escluso un tale referendum su leggi tributarie, sull'autonomia funzionale del Consiglio della Valle e sulle leggi di programmazione in materia di urbanistica e ambiente (art. 3). La Regione Friuli- Venezia Giulia invece nella sua LR n. 5 del 7 marzo 2003 (referendum ex art. 12 dello Statuto) pone più limiti di materia.¹¹ La Provincia autonoma di Bolzano nella sua legge provinciale n. 11 del 18 novembre 2005, oltre alle materie stabilite dalla legge nazionale sui referendum, esclude anche che attraverso referendum si possa intervenire sulla determinazione degli stipendi dei politici. La Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano comunque, tenendo conto della loro pluralità etnico-linguistica interna, escludono dalle materie «referendabili» le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche e pongono il limite generale della conformità dei quesiti referendari con lo Statuto di autonomia.

Chi assolve alla funzione di controllo sull'ammissibilità della materia di un referendum? L'ammissibilità di un referendum in Sicilia è valutata da una commissione di garanzia formata da cinque membri dell'amministrazione scelti dall'assessore regionale con competenza sulla materia elettorale. In Sardegna questo compito è svolto da un organo misto formato essenzialmente da magistrati oltre che dal coordinatore generale della Presidenza della Giunta. In Friuli Venezia Giulia l'ammissibilità è giudicata dall'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

In Valle d'Aosta esiste una commissione di esperti esterni in materie giuridiche nominati sulla base di indicazioni del Presidente della Corte d'Appello di Torino, mentre nella Provincia di Bolzano la relativa commissione è composta da tre magistrati nominati dal tribunale provinciale. Nel Trentino la commissione incaricata di questo compito è nominata dall'ufficio di Presidenza del Consiglio ed è composta da tre esperti in discipline giuridiche.

Il quorum di partecipazione alle votazioni nelle Regioni a statuto speciale è regolamentato in forma differenziata. In Friuli Venezia Giulia, nella Provincia autonoma di Trento e in Sicilia è richiesta la classica partecipazione del 50% più uno degli aventi diritto al voto, clausola valida per i referendum nazionali. In Sardegna, con una gamma di strumenti referendari molto limitata, per ottenere la validità della votazione referendaria devono partecipare al voto un terzo degli elettori regionali. In Emilia Romagna e in Toscana devono recarsi all'urna la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali. La Provincia di Bolzano richiede un quorum di partecipazione del 40%, mentre la Valle d'Aosta ha ridotto il quorum al 45%.

In tutte le Regioni a Statuto speciale è previsto il referendum consultivo, che attribuisce ai suoi cittadini però solo un potere di suggerimento. In Svizzera, dove tutti gli strumenti referendari hanno carattere deliberativo, questo istituto è sconosciuto.

La Sardegna prevede il referendum consultivo per le materie più disparate: per modifiche dello Statuto regionale, per le leggi regionali, per gli atti amministrativi e i regolamenti della Giunta regionale e anche per questioni di particolare interesse. Nella Regione sarda, come anche nelle due

¹⁰ Per il testo della legge sulla democrazia diretta della Valle d'Aosta (LR n. 19 del 25 giugno 2003, «Disciplina dell'iniziativa, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, comma 2, dello Statuto speciale») vedi <http://www.issirfa.cnr.it/download/d429.pdf> ; integrata dalla LR n. 5 del 14 marzo 2006, disponibile anche sul sito <http://www.consiglio.regione.vda.it>

¹¹ Per il testo della legge friulana vedi <http://www.issirfa.cnr.it/865.46.html>. Già nel 2002 il F.V.G. aveva approvato una «Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi ai sensi dell'art. 12 dello Statuto». Ma il 29 settembre 2002 tale atto non superò il referendum confermativo (i no furono il 73%).

Province autonome, il referendum consultivo può essere indetto su richiesta delle istituzioni, ma non della popolazione. Sembra che il carattere consultivo di una votazione referendaria sull'isola venga a sostituire il diritto dei cittadini di decidere definitivamente su una materia ammessa a referendum.

In Sicilia il referendum consultivo può essere richiesto dall'Assemblea regionale o dal Governo regionale su principi, indirizzi e orientamenti di progetti di legge regionali (titolo III della LR n. 1 del 10 febbraio 2004). Il Consiglio regionale deve tener conto della votazione popolare o, in caso di rifiuto, deve motivarne adeguatamente le ragioni. Nei referendum consultivi in Sicilia non è previsto alcun quorum.

In Valle d'Aosta il referendum consultivo è previsto su delibere del Consiglio della Valle senza previsione di alcun quorum.

In Friuli Venezia Giulia tale tipo di referendum è limitato a pochi casi ed è indetto su proposta del Consiglio o della Giunta regionale. In Provincia di Bolzano il referendum consultivo viene richiesto dal Consiglio provinciale. Vigge lo stesso quorum previsto per il referendum propositivo e abrogativo (40%).

In tema di rimborso delle spese sostenute dai promotori di un referendum regionale, la Regione Friuli Venezia Giulia rimborsa tutte le spese senza alcun limite prestabilito.

La Sicilia rimborsa ai promotori di un'istanza referendaria 0,50 euro per firma raccolta fino ad un massimo di 250 mila euro purché il referendum abrogativo abbia raggiunto il quorum partecipativo. La Valle d'Aosta, la Sardegna e la Provincia di Bolzano rimborsano 0,50 euro per ciascuna firma raccolta purché il quorum dei sottoscrittori sia stato raggiunto. Il voto elettronico (vedi la pagina successiva) per ora è previsto solo dallo statuto valdostano e anche in questo caso solo in forma «programmatica».

Considerando le leggi regionali sugli strumenti referendari oggi vigenti nelle Regioni a statuto speciale possiamo tracciare un quadro generale basato su tre tipi di legislazione:

1) **Il modello Trentino:** Qualora il referendum abbia esito positivo, la Giunta o il Consiglio provinciale, secondo le rispettive competenze, adottano entro 3 mesi le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati dei referendum. È chiaro che non si tratta di un'effettiva "iniziativa popolare deliberante", cioè di un referendum propositivo. Una proposta di legge di iniziativa popolare può essere presentata, ma se discussa dal Consiglio regionale entro due anni, decade. Questo svuota di efficacia e incisività l'istituto del referendum propositivo visto come strumento per intervenire sulla legislazione provinciale.

2) **Il modello del Friuli-Venezia Giulia, del Lazio e della Sardegna:** L'iniziativa popolare, se il Consiglio non delibera entro un anno, passa al voto referendario. Ma perfino se, il quesito viene accolto il Consiglio regionale è solo "tenuto ad esaminare la proposta di legge sottoposta a referendum." C'è inoltre un gran numero di materie escluse.

3) **Il modello della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano:**

Decisamente più innovativo e coraggioso il modello delineato dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia Autonoma di Bolzano. La legge della Regione Valle d'Aosta¹² ha previsto un referendum propositivo particolarmente innovativo ed incisivo. E' possibile, a patto di raggiungere una robusta frazione del corpo elettorale (almeno il 5% degli aventi diritto al voto), presentare una proposta di legge di iniziativa popolare al fine di far svolgere un referendum propositivo. Tale proposta di legge deve essere esaminata dal Consiglio regionale entro quattro mesi. Se il Consiglio non la esamina o

12 Legge 25 giugno 2003, n. 19, "Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma dello Statuto Speciale", con le modificazioni introdotte dalla Legge regionale n. 5/2006 "Modificazioni alla legge regionale 25 giugno 2003, n. 19 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'art. 15, secondo comma, dello Statuto Speciale)".

la respinge o, comunque, approva una norma che non ne recepisce i principi ispiratori, il Presidente della Regione è tenuto ad indire referendum popolare sul testo presentato dai promotori. Il referendum è valido se partecipa al voto almeno il 45% degli aventi diritto al voto. Se la maggioranza dei votanti si esprime favorevolmente alla proposta di legge, questa viene promulgata e diventa legge regionale.¹³

3. Applicazione del referendum abrogativo e propositivo regionale

I casi di utilizzo del referendum abrogativo regionale da parte dei cittadini finora sono stati molto esigui: è stato svolto un referendum almeno una volta in quattro delle cinque Regioni speciali (eccetto la Sicilia), e in soli tre delle 15 Regioni ordinarie. Quindi sembra aver pesato il fatto dell'estensione maggiore dei poteri regionali da una parte, ma anche il fattore della maggior identificazione della popolazione con la loro Regione in quelle a statuto speciale.

La Regione più piccola d'Italia è stata la prima ad indire il 18 novembre 2007 un referendum propositivo per decidere liberamente sull'approvazione di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare sul sistema di elezione del Consiglio e della Giunta regionale nonché la costruzione ex novo dell'ospedale regionale al posto di un ampliamento di quello esistente. In una prima fase l'Union Valdotaïne (UV) aveva cercato di boicottare questo esperimento di democrazia diretta adducendo sospetti di incostituzionalità della LR n. 19 del 25 giugno 2003, che in Consiglio regionale era stata votata dalla stessa (UV) adducendo dubbi sulla possibilità di sottoporre a referendum propositivo la legge regionale sul sistema elettorale.

Le leggi sulla forma di governo della Regione sarebbero già oggetto di referendum confermativo e quindi non potrebbero essere oggetto di un'altra forma di referendum. Dopo accesi confronti tra esperti e politici si è affermata, per ora, la linea dell'ammissibilità¹⁴. Nel giorno del voto, con una partecipazione di appena il 27%, il quorum è stato ampiamente mancato e la votazione è andata a vuoto principalmente a causa di una durissima campagna di boicottaggio dell'UV.

Il 18 novembre 2012 si è svolto un referendum propositivo sul pirogassificatore, il cui risultato del referendum costituisce un precedente nazionale. Per la prima volta in Italia gli elettori di una Regione hanno potuto approvare una proposta di legge per via di un referendum, superando col 48,92% un quorum ancora molto alto (45%). Il risultato referendario (94% di SI) è stato una vittoria netta contro la politica ostruzionista della maggioranza al governo della Regione. Il presidente Rollandin e la sua giunta avevano infatti invitato i cittadini all'astensione, ritenendo la consultazione inutile e impraticabile qualunque proposta alternativa alla costruzione di un pirogassificatore (ossia una forma di inceneritore) per lo smaltimento rifiuti. La nuova legge regionale prevede l'adozione di un piano regionale di riduzione dei rifiuti, l'incremento di recupero di materia, l'introduzione di un sistema di tariffazione puntuale, la collaborazione con altre regioni per il recupero energetico, e soprattutto, esclude la possibilità che vengano costruiti impianti inceneritori o più genericamente di smaltimento a caldo dei rifiuti urbani ed assimilate

Nel Trentino gli elettori sono stati chiamati alla votazione quattro volte, ma solo l'ultima votazione referendaria del settembre 2007 si è svolta secondo la nuova legge provinciale sulla democrazia diretta. Solo il 18,4% degli aventi diritto hanno colto l'occasione di esprimersi sul finanziamento delle scuole private da parte della Provincia autonoma, facendo fallire il referendum a causa del quorum mancato.

¹³ Vedi Anais Riccarand, op. cit., p. 83

¹⁴ Informazioni sul referendum valdostano del 18 novembre 2007 sui siti <http://www.verdinrete.it> e <http://www.renouveauvaldotain.eu> nonché sul sito ufficiale della Regione <http://www.regione.vda.org>

Particolarmente interessante la prima votazione referendaria in Provincia di Bolzano nell'ottobre 2009 su ben 5 quesiti di iniziative popolari, di cui due sulla riforma del regolamento della democrazia diretta stessa, tesi a perfezionare il sistema vigente. Nonostante il grande sforzo dell'associazionismo e di partiti di opposizione il quorum del 40% fu mancato di poco. Nel 2014 la Provincia di Bolzano ha sperimentato per la prima volta il referendum confermativo sulle leggi di governo provinciali, in questo caso sulla legge sul regolamento della democrazia diretta, approvato nel giugno 2013 con i voti della sola SVP. Il 9 febbraio 2014 il 65,2% dei votanti (tasso di partecipazione 27%) ha bocciato questa legge in una votazione che – analogamente al referendum confermativo nazionale sugli emendamenti della Costituzione – non prevede nessun quorum.

Votazioni referendarie regionali finora svolte

<i>Regione</i>	<i>Data di svolgimento</i>	<i>Quesito referendario</i>	<i>Numero o percentuale di votanti</i>	<i>risultato</i>
Trentino	9 aprile 1979	Disciplina degli espropri	240.353 su 322.600	SI: 89.071 NO: 129.804
Trentino	24 marzo 1980	Equiparazione scuola d'infanzia	233.916	SI.: 51.862 NO: 166.785
Trentino	25 novembre 1984	Disciplina della caccia	236.422	SI: 108.513 NO: 116.336
Trentino	30 settembre 2007	Finanziamento scuole private	76.621 (18,9%)	Quorum (50%) mancato
Valle d'Aosta	15 giugno 1992	Candidatura V.A. alle Olimpiadi invernali	59.628 (60,5%)	SI: 84% NO: 15%
Valle d'Aosta	18 giugno 2000	Introduzione esame di francese nell'esame di maturità	21.238	Quorum (50%) mancato)
Valle d'Aosta	9 novembre 2007	-Ampliamento ospedale regionale -diritto elettorale	27%	Quorum (45%) mancato
Valle d'Aosta	18 novembre 2012	Politica di smaltimento dei rifiuti – Nuovo pirogassificatore	48,92%	Quorum raggiunto, 94% SI
Sardegna	12/13 giugno 2005	Smaltimento di rifiuti extra-regionali	26,6% degli elettori	Quorum mancato
Sardegna	5 ottobre 2008	Servizio idrico integrato tariffe servizio idrico tutela del paesaggio		Quorum mancato
Sardegna	6 maggio 2012	Referendum abrogativo: abolizione delle province nuove Ref. consultivi: Abolizione delle 4 province storiche Riduzione del parlamento sardo da 80 a 50 consiglieri Cancellare i CdA di enti regionali Istituzione ass. costituente sarda Eleggere direttamente il Presidente della Regione attraverso primarie	35,50%	Quorum (33,3%) raggiunto) Referendum abrogativo: 94% SI Referendum consultivi: 96-98% SI (eccetto quello sulle province storiche)
Friuli-Venezia	30 giugno 1996	Materia sanitaria	35%	Quorum

Giulia				mancato
Prov. di Bolzano	25 ottobre 2009	Democrazia diretta finanziamento traffico aereo contributi per la casa disciplina seconde case	38,1%	Quorum (40%) mancato
Prov. di Bolzano	9 febbraio 2009	Referendum confermativo su legge prov. sulla democrazia diretta	27%	Nessun quorum Legge non confermata (65,2%)
Liguria				Quorum mancato
Lombardia		Gestione sistema idrico		
Emilia-Romagna	28 gennaio 1990	Norme regionali sulla caccia		Quorum mancato

Fonte: Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009

Nelle Regioni ordinarie in 40 anni di esistenza gli elettori hanno potuto decidere su quesiti di referendum abrogativo solo tre volte in tre Regioni: la Lombardia, la Liguria e l'Emilia-Romagna. Dall'esito negativo delle votazioni referendarie nelle Regioni – salvo un'unica volta, in cui i promotori sono riusciti a far abrogare una legge – emergono i limiti non dello strumento in sé, ma dell'attuale disciplina delle forme di referendum regionali. Un fatto che deve indurre tutti a ripensare l'impostazione generale e l'applicazione della democrazia diretta regionale. Le vicende delle votazioni referendarie in Valle d'Aosta (2000 e 2007), in Sardegna (2005), nel Trentino (2007) e in Provincia di Bolzano (2009) hanno riconfermato l'urgenza di liberarsi dal quorum di partecipazione. In tutti e tre i casi, campagne organizzate da partiti ed associazioni per invitare gli elettori a non recarsi alle urne sono state determinanti al fine di rendere "non valido" il referendum popolare. Si sono evidenziati in tal modo i gravi limiti di uno strumento di democrazia diretta che può essere agevolmente affossato attraverso una campagna astensionista a volte promossa dagli stessi governi ed istituzioni regionali.

4. Gli istituti di partecipazione in alcuni dei nuovi statuti regionali

Le Regioni a statuto ordinario negli ultimi anni nell'ambito della riforma dei loro statuti hanno anche emendato sia alcuni diritti di democrazia deliberativa (istruttoria pubblica, iniziativa legislativa popolare, petizioni e istanze) sia diritti referendari in senso stretto (referendum abrogativo, consultivo e propositivo). Di seguito riportiamo gli esempi più importanti di queste novità legislative.

Statuto Emilia-Romagna

Art. 17 – Istruttoria pubblica

1. Nei procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica.
2. L'istruttoria si svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie.
3. L'Assemblea legislativa indice l'istruttoria, anche su richiesta di non meno di cinquemila persone, individuando soggetto responsabile del procedimento.
4. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione dell'istruttoria pubblica, stabilendo i termini per la conclusione delle singole fasi e dell'intero procedimento.

Art. 19 – Assemblea legislativa e modalità di consultazione

1. La Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto.
2. L'Assemblea legislativa disciplina i criteri e le modalità d'iscrizione e di tenuta dell'albo generale, articolato per singole Commissioni assembleari, di tutte le associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale di cui al comma 1 e le cui finalità siano improntate a scopi d'interesse generale.
3. L'Assemblea, al fine di garantire un dialogo permanente con le associazioni sulle politiche e gli indirizzi del proprio lavoro, definisce un protocollo di consultazione delle associazioni di cui al comma 2. Il protocollo costituisce parte integrante del Regolamento dell'Assemblea.
4. Ogni Commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell'eventuale convocazione di udienze conoscitive.

Statuto Toscana*Art. 39 – Elenco delle fonti*

1. Le fonti normative regionali sono lo Statuto, le leggi, i regolamenti.
2. Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge.

Statuto Lombardia*Art. 36 – Partecipazione al procedimento legislativo*

1. La Regione promuove, nella formazione e attuazione delle leggi, la partecipazione degli enti locali e delle forze sociali ed economiche.
2. Il regolamento generale stabilisce le modalità con le quali ciascuna commissione è tenuta ad informare dei progetti di legge ad essa assegnati gli enti e le associazioni individuati dal suo ufficio di presidenza, secondo criteri fissati nello stesso regolamento generale, nonché le modalità della loro audizione.
3. Le osservazioni e le proposte pervenute sono esaminate dalla commissione. Il mancato accoglimento deve essere motivato.

Statuto Emilia-Romagna*Art. 16 – Petizioni*

1. Chiunque può rivolgere petizioni all'Assemblea legislativa per esporre comuni necessità e per chiedere l'adozione di provvedimenti su materie di competenza regionale.
2. Province, Comuni ed altri Enti Locali, nonché enti, organizzazioni ed associazioni a rappresentatività almeno provinciale possono interrogare gli organi della Regione su questioni di loro competenza. All'interrogazione viene data risposta scritta dandone contestualmente comunicazione all'Assemblea e allegandola agli atti della prima seduta successiva alla risposta medesima.

Statuto Campania*Art. 16 – Petizioni, voti, istanze e richieste*

1. Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni agli organi regionali per richiederne l'intervento o per sollecitare l'adozione di provvedimenti su materie di competenza regionale.
2. Le Province, i Comuni ed altri enti locali nonché enti, organizzazioni e associazioni rappresentative a livello regionale possono rivolgere al Consiglio voti, istanze e richieste di intervento su questioni di interesse generale o collettivo secondo le modalità previste dal Regolamento consiliare.
3. Gli organi regionali hanno l'obbligo di prendere in esame le petizioni e di fornire risposta scritta

ai richiedenti.

Statuto Liguria

Art. 12 – Petizioni e istanze

1. I cittadini e residenti in Liguria possono rivolgere petizioni alla Regione per chiedere provvedimenti o esporre comuni necessità.
2. Gli enti locali e le organizzazioni sociali possono sottoporre alla Regione istanze per chiedere provvedimenti o per prospettare esigenze di interesse generale.
3. Le petizioni e le istanze sono presentate, a seconda delle rispettive competenze, al Presidente della Giunta regionale o al Presidente dell'Assemblea Legislativa.
4. Non sono ammissibili le petizioni e le istanze che non attengano a funzioni proprie o delegate della Regione.

Statuto Lombardia

Art. 50 – Iniziativa legislativa popolare. Diritto di petizione

1. La legge regionale disciplina l'iniziativa popolare per la formazione delle leggi, in conformità all'articolo 34.
2. Non è ammessa l'iniziativa popolare in materia statutaria, elettorale, finanziaria, tributaria, di bilancio, di ratifica di accordi con Stati esteri e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato o con altre Regioni.
3. Sull'ammissibilità delle proposte decide la Commissione garante dello Statuto.
4. Le persone che risiedono in Lombardia possono rivolgere, singolarmente o in forma associata, petizioni al Consiglio regionale per richiederne l'intervento su questioni di interesse generale.

Statuto Puglia

Art. 16 – Petizione

1. I cittadini, gli enti locali, le associazioni e le organizzazioni sociali e gli enti autonomi funzionali possono rivolgere petizioni al Consiglio regionale, secondo le modalità previste dal regolamento interno, per sollecitare l'intervento della Regione su questioni di interesse collettivo.

Statuto Campania

Art. 15 – Referendum approvativo

1. Cinquantamila elettori possono presentare una proposta di legge o di regolamento della Regione affinché sia sottoposta per l'approvazione al referendum popolare. La proposta non può essere presentata nei sei mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla convocazione dei comizi elettorali per la formazione dei nuovi organi regionali.
2. La proposta è previamente presentata al Consiglio o alla Giunta. Qualora nel termine di sei mesi dalla presentazione la proposta non sia approvata, o sia approvata ma con modifiche sostanziali, essa è sottoposta al voto popolare.
3. La proposta è approvata se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
4. Il referendum approvativo non è ammesso per le leggi di bilancio, tributarie, finanziarie, di governo del territorio, di tutela ambientale e sullo stato giuridico dei consiglieri regionali, per le leggi relative ai rapporti internazionali e con l'Unione europea nonché sullo Statuto e sulle leggi di revisione statutaria.
5. La legge regionale disciplina le modalità di proposizione e svolgimento del referendum approvativo.

Statuto Toscana

Art. 75 – Referendum abrogativo

1. Il referendum abrogativo di una legge o di un regolamento regionale è indetto su richiesta di quarantamila elettori della regione.

2. Il referendum abrogativo può essere indetto anche su parti definite, purché di senso compiuto, di una legge o regolamento regionale.
3. Non possono essere sottoposti a referendum abrogativo lo Statuto, le leggi di bilancio o tributarie, i relativi regolamenti attuativi, i regolamenti interni degli organi regionali, le leggi e i regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni.
4. La proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi.
5. Nel caso di esito negativo del referendum, anche per mancato raggiungimento del quorum, le stesse norme non possono essere sottoposte a nuovo referendum abrogativo nel corso della medesima legislatura o comunque prima di tre anni dalla data della votazione.

Statuto Lombardia

Art. 51 – Referendum abrogativo

1. È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge regionale, di un regolamento regionale o di un atto generale della Regione, quando la relativa richiesta rechi le firme autenticate di almeno trecentomila elettori del Consiglio regionale, o sia proposta da almeno quattro consigli provinciali o cinque consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione della Regione, o centocinquanta consigli comunali quale che sia il numero di abitanti da essi rappresentati.
2. Hanno diritto di partecipare al referendum gli elettori del Consiglio regionale.
3. Non è ammesso il referendum per l'abrogazione di disposizioni riguardanti le materie di cui all'articolo 50, comma 2.
4. Non è ammesso referendum per l'abrogazione dei regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato, delegati ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.
5. Sull'ammissibilità del referendum decide la Commissione garante dello Statuto secondo le modalità previste dalla legge.
6. La proposta sottoposta a referendum è approvata se al voto partecipano almeno due quinti del corpo elettorale ed è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
7. In caso di esito sfavorevole non può proporsi richiesta di referendum per l'abrogazione della medesima legge, del medesimo regolamento e atto generale della Regione, prima che siano trascorsi cinque anni.
8. La legge regionale disciplina le modalità di attuazione del referendum abrogativo.

Statuto Lazio

Art. 64 – Referendum consultivi

1. Il Consiglio regionale può deliberare lo svolgimento di referendum consultivi delle popolazioni interessate, da indire con decreto del Presidente della Regione, in ordine a provvedimenti di competenza del Consiglio stesso, incluse le iniziative regionali di proposizione di leggi statali, anche costituzionali.
2. Sono sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate le proposte di legge regionale concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.
3. La legge regionale stabilisce le modalità di attuazione dei referendum consultivi.

Statuto Calabria

Art. 12 – Referendum consultivo

1. E' indetto referendum consultivo su questioni di interesse regionale allorquando ne faccia richiesta il quaranta per cento dei Consiglieri regionali ovvero il dieci per cento del corpo elettorale.
2. Il referendum è valido se vi ha partecipato il trenta per cento degli aventi diritto.
3. Se il quorum di cui al comma precedente è raggiunto, il Consiglio regionale è obbligato a

pronunciarsi sull'oggetto del referendum entro centoventi giorni dal suo svolgimento.

Statuto Puglia

Art. 18 – Referendum abrogativo

1. Nell'ambito della regione è indetto referendum per l'abrogazione totale o parziale di una legge regionale quando lo richiedano almeno sessantamila elettori dei comuni della Puglia, tre Consigli provinciali o metropolitani, trenta Consigli comunali che rappresentino almeno un quarto degli abitanti della regione.
2. Non può essere proposto referendum abrogativo per lo Statuto o parte di esso, per i regolamenti interni del Consiglio e della Giunta regionale, per le leggi tributarie e di bilancio e per le norme regolamentari meramente esecutive di leggi dello Stato o di direttive dell'Unione europea.
3. 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.
4. L'iniziativa referendaria non può essere esercitata negli otto mesi precedenti la scadenza del Consiglio regionale, calcolati dal deposito del testo della richiesta abrogativa a norma di legge.
5. L'ammissibilità della iniziativa referendaria, anche ai fini della verifica delle modalità di presentazione e del quorum richiesto, è dichiarata dal Consiglio statutario.
6. La proposta soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza degli elettori della regione e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
7. Qualora non sia stato raggiunto il quorum previsto per la validità del referendum la proposta abrogativa non può essere ripresentata nella stessa legislatura e comunque prima che siano trascorsi tre anni.
8. La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum.
9. Sino alla nomina del primo Consiglio statutario le funzioni previste al comma 5 sono esercitate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

Art. 19 – Referendum consultivo

1. Il Consiglio regionale può deliberare, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, lo svolgimento di referendum consultivi per conoscere l'opinione della popolazione regionale, o di parte di essa, circa proposte di legge, regolamenti regionali e atti di programmazione generale e settoriale.
2. Sono, altresì, sottoposte a referendum consultivo delle popolazioni interessate, secondo modalità stabilite con legge regionale, le proposte di legge concernenti l'istituzione di nuovi comuni e i mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

Statuto speciale Sardegna

Art. 54

Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori. I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale. Le disposizioni del Titolo III del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione.

5. Conclusioni: verso una democrazia diretta regionale più avanzata?

Con l'istituzione e il progressivo rafforzamento del ruolo delle Regioni si è reso necessario offrire ai cittadini nuove possibilità di partecipazione politica. I partiti governanti nei primi decenni di funzionamento delle Regioni si sono dimostrati molto riluttanti a sviluppare bene la "seconda gamba della democrazia". Il quadro degli strumenti di democrazia diretta è rimasto piuttosto limitato, con regolamenti perlopiù condizionati dalle relative norme nazionali sui referendum, e tutta l'impostazione dei diritti referendari è ugualmente riduttiva. Tutto questo ha fatto sì che l'utilizzo concreto dei diritti referendari regionali finora è stato assai modesto. I referendum svolti in questi 40 anni di esistenza delle Regioni ordinarie furono pochissimi.¹⁵

Nel 1999 e nel 2001 due modifiche alla Costituzione hanno offerto alle Regioni sia ordinarie sia speciali l'opportunità di ampliare decisamente i diritti referendari regionali per rafforzare il potere dei cittadini nei confronti degli amministratori. Tutte le Regioni, sia ordinarie sia speciali, si sono quindi sentite chiamate a cogliere l'opportunità e hanno prodotto nuove leggi regionali. Purtroppo, le relative leggi regionali sui diritti di partecipazione, varati fra il 2003 e il 2008 sono poco soddisfacenti, inadatti a "favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale..." come imposto dall'art. 118, comma 4 delle Costituzione.

Il contestuale ampliamento delle competenze e delle risorse delle Regioni avrebbe richiesto questa innovazione di procedura e cultura politica. Inoltre la dimensione regionale della politica si presta bene alla partecipazione diretta, sia perché vicina ai problemi quotidiani dei cittadini sia perché nelle regioni medio-piccole si riesce bene ad organizzare le reti civiche comunicative necessarie per avanzare iniziative popolari e referendum. Ma il solo referendum abrogativo, perlopiù sottoposto ad un alto quorum di partecipazione, non può certamente fare da surrogato all'iniziativa e al referendum, cioè all'acceleratore e al freno di emergenza. Va quindi finalmente colta l'opportunità di applicare la principale novità della "seconda generazione di diritti referendari regionali", cioè il referendum propositivo. Quasi tutte le Regioni, invece, hanno introdotto il referendum consultivo su "materie o questioni di rilevante interesse regionale", che in qualche caso può essere richiesto anche da un numero minimo di elettori.

Tutto sommato, anche la seconda generazione dei diritti referendari regionali, in confronto con le forme di democrazia diretta praticate nelle unità federali o regionali di altri paesi, presentano ancora forti limiti sia in riguardo agli istituti disponibili sia in riguardo ai regolamenti di questi istituti. Tant'è vero che anche laddove Regioni o Province autonome si sono spinte più avanti (Aosta e Bolzano), la popolazione ha già espresso un forte interesse di superare le leggi sulla democrazia diretta approvati nel 2003 e nel 2005. Nella Provincia di Bolzano è stato soprattutto il quorum in concomitanza col difficile rapporto fra maggioranza e minoranza etnica a far naufragare il tentativo di introdurre un sistema di democrazia diretta paragonabile a quello dei cantoni svizzeri.¹⁶

Alcune Regioni hanno previsto nei loro statuti anche strumenti originali di partecipazione, come l' "istruttoria pubblica", il "dibattito pubblico", "le forme di consultazione" dei cittadini nel corso dei procedimenti decisionali, l' "albo delle associazioni" da consultare nel corso del procedimento

¹⁵ A prescindere dalle differenze nel sistema politico, bisogna pensare che nel canton Ticino in soli 20 anni (1986-2006) i cittadini si sono potuti esprimere in 53 votazioni referendarie (iniziative e referendum confermativi) su questioni cantonali, scontando le votazioni comunali e federali. Vedi Thomas Benedikter (2014), *Più potere ai cittadini – Introduzione alla Democrazia diretta e ai diritti referendari*, POLITiS, cap. 8

¹⁶ Per i testi delle proposte di legge di iniziativa popolare, le relazioni accompagnatorie ed altre illustrazioni più brevi di questo progetto vedasi lo schema della proposta di legge popolare riportato in appendice (documenti) nonché le relative illustrazioni e testi completi su: <http://www.dirdemdi.org>

legislativo e della definizione degli indirizzi programmatici.¹⁷ Talvolta sono state tracciati anche principi volti ad indirizzare i partiti politici all'utilizzo di procedure partecipate anche nella scelta dei candidati ("primarie"). Esperienze e tentativi ci sono anche nella redazione di "Bilanci partecipativi".

Anche senza un'analisi più approfondita della normativa regionale sulla democrazia diretta – da elaborare in un secondo momento – vanno sottolineati soprattutto quattro fra gli aspetti più negativi delle nuove leggi regionali sui diritti referendari:

- La maggior parte delle Regioni non ha ancora introdotto il referendum propositivo, cioè l'iniziativa popolare "classica", l'acceleratore in mano ai cittadini per spronare i politici.
- Il quorum di partecipazione, benché non obbligatorio in termini costituzionali, continua ad "inquinare" l'atteggiamento della stragrande maggioranza dei politici regionali di ogni estrazione verso la democrazia diretta. Solo cinque Regioni sono riuscite a staccarsi leggermente dal quorum del 50% (Lombardia 2/5, Emilia-Romagna e Toscana 50% dei votanti alle elezioni regionali, Aosta 45% e Bolzano 40%, Sardegna: 33,3%). Ma anche un quorum del 35% è ancora sufficientemente alto per provocare campagne astensioniste. "Sull'abolizione del quorum di partecipazione nei referendum (in conformità, del resto, con il modello dei Cantoni svizzeri e degli Stati americani) si giocherà una partita decisiva per rendere finalmente compiuta la democrazia nelle Regioni italiane affiancando alla robusta gamba della democrazia rappresentativa una altrettanto robusta della democrazia diretta."¹⁸
- Non si prevede né un diritto di iniziativa statutaria né il referendum confermativo facoltativo sia su leggi regionali sia su atti amministrativi appena approvati dai rispettivi organi, prima della loro entrata in vigore. Le Giunte regionali hanno un crescente potere nella realizzazione di progetti e opere pubbliche di grande portata e volume finanziario. Importantissimo quindi dotare i cittadini del "freno di emergenza", cioè del diritto al referendum confermativo facoltativo.
- Si prevedono troppe materie escluse dalle votazioni popolari, soprattutto le materie fiscali-tributarie, fatto grave in presenza di un potere impositivo regionale appena rafforzato per via dei decreti sul federalismo fiscale.

Anche i regolamenti delle procedure di avviamento e svolgimento delle votazioni sono ancora decisamente limitative (diritti di informazione istituzionale, rimborsi spese mancanti, modalità di raccolta firme troppo formali, voto postale e elettronico assente ecc.). Il quadro giuridico nazionale oggi permette a tutte le Regioni di rilanciare la democrazia diretta

- allargando la gamma di strumenti referendari, soprattutto introducendo subito il referendum propositivo (iniziativa popolare)¹⁹ e il referendum confermativo facoltativo, rendendo operativo l'intento dell'art. 123 Costituzione che consente ai cittadini di esprimersi sulle grandi opere, decise in forma di atto amministrativo dagli esecutivi regionali o provinciali;
- migliorando le modalità di svolgimento degli strumenti referendari, cominciando con l'abolizione o perlomeno riduzione a livelli meno perniciose del quorum di partecipazione (15-20%). Il quorum di sottoscrizione (numero di firme necessarie per lanciare un'iniziativa o un referendum) e le modalità di raccolta sono altri punti essenziali da riformare per favorire la partecipazione.
- Dando attuazione allo spirito e all'intento dell'art. 118 Cost. anche con regolamenti più equi

17 La Regione Toscana, per es., con Legge reg. 62/2007 e Legge reg. 69/2007 ha istituito un "Autorità regionale per la partecipazione per garantire e promuovere la partecipazione dei cittadini al dibattito pubblico sui grandi interventi con possibili impatti rilevanti di natura ambientale, territoriale, sociale e economico." Questa innovazione è più precisamente presentato nel cap. 9 su "Altri strumenti di partecipazione".

18 Anais Riccarand, op. cit., p. 139

19 Per non creare ulteriore confusione terminologica si suggerisce di non introdurre nuove etichette per diritti altrove esistenti già da più di un secolo (per. es. "referendum approvativo" per l'iniziativa popolare), ma di attenersi alla terminologia internazionale. Cfr. inoltre il piccolo glossario nell'appendice di Thomas Benedikter (2014), *Più potere ai cittadini*, POLITiS, scaricabile dal sito www.politis.it.

e garanzie più solide per i promotori di iniziative: rimborsi delle spese, diritti di informazione dei cittadini ecc.

- Affidando a un organismo di garanzia il giudizio di ammissibilità, spostare questo giudizio all'inizio dell'iniziativa referendaria.
- Non escludendo troppe questioni dalle materie referendabili.
- Sperimentando il voto postale e la votazione elettronica: va introdotto la possibilità di raccolta delle firme in forma elettronica, che comunque a partire dal 2012 sarà attuata anche in Italia per le Iniziative dei cittadini europei.
- introducendo il diritto all'iniziativa statutaria, integrando il referendum confermativo facoltativo statutaria già presente.

A questo punto va sottolineato che nuove forme di partecipazione dei cittadini senza il diritto di votazione, benché interessanti e utili, non possono rimpiazzare gli strumenti di democrazia diretta "classici", cioè le votazioni popolari deliberative. In altri termini: va bene ogni forma e ogni canale di consultazione dei cittadini per migliorare l'interazione fra rappresentanti e elettori. Ciò non toglie però la necessità di dare al cittadino sovrano l'ultima parola ogni qual volta lo desidera e se attraverso la raccolta di sostegno dimostra l'interesse diffuso fra gli altri cittadini. È questo un principio valido per tutti i livelli governativi.

Come arrivarci? L'opinione pubblica finora è stata poca attenta al bisogno di questo tipo di partecipazione diretta; i partiti e le élites politiche non sono ancora pronti per tali riforme; e infine anche i cittadini stessi non si sono ancora resi conto che tali strumenti hanno un enorme potenziale per migliorare la qualità della politica regionale. La partecipazione politica non è un esercizio vuoto del tipo *art pour l'art*, ma serve per controllare i nostri rappresentanti, per stimolare nuove soluzioni e prevenire decisioni dei governanti in palese contrasto con gli interessi della popolazione. Il tasso di democrazia vissuta dipende da quanto i cittadini stessi si prendono cura del bene comune, condizionato anche dall'operato delle Regioni e dei Comuni. Quindi è la qualità della vita la posta in gioco: dando più potere ai cittadini, si migliora la *performance* della politica e si migliora la responsabilità dei politici e amministratori. Nelle Regioni d'Italia occorre quindi avviare una terza fase di applicazione dei diritti di partecipazione politica dei cittadini. Si tratta, innanzitutto, di completare la gamma degli strumenti di democrazia diretta introducendo, sia il pieno diritto di iniziativa legislativa ed il diritto al referendum confermativo facoltativo nonché di eliminare il quorum di partecipazione.

Bibliografia

- Paolo Bertolotti (2006), *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, KC edizioni, Genova
- Luigi Bobbio (a cura di, 2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Rubettino, Soveria Mannelli
- Mariani F. (2005), *Il Bilancio partecipativo*, Aracne, Roma
- Boschini, M. (2005), *Comuni virtuosi*, EMI
- Della Porta D. (2005), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino, 2005
- Krippendorf, E. (2003), *L'arte di non essere governati*, Fazi editore
- Marcon Giulio (2005), *Come fare politica senza entrare in un partito*, Feltrinelli
- Lombardi E./Naletto G. (2006), *Comunità partecipate. Guida alle buone pratiche locali*, Manifestolibri, Roma.
- Una Città (2004), *Almanacco delle buone pratiche di cittadinanza*,
- Terri Mannarini (2009), *La cittadinanza attiva*, Bologna
- Yves Sintomer (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari
- Umberto Allegretti (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze
- Cecilia Corsi/Franco Bortolotti (2013), *Partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione - Il caso della Toscana*, EDIESSE
- Paolo Michelotto (2008), *Democrazia dei cittadini*, TROLL Vicenza
- Thomas Benedikter (2013), *Il bilancio partecipativo – Decidere sulle finanze del proprio Comune*, POLITiS, Bolzano
- A.C. Freschi-F. De Cindio-L. De Pietro (a cura di, 2004), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC
- Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (2004), *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma
- Thomas Benedikter/Paolo Michelotto (2014), *Partecipare alla politica comunale*, POLITiS
- Pier Vincenzo Uleri (2003), *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna 2003.
- Mario Caciagli-P.-V. Uleri (2005), *Democrazie e Referendum*, Laterza, Bari/Roma 2005.
- Augusto Barbera-Andrea Morrone (2003), *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna
- Alfonso di Giovine (2001), *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM Bologna, 2001.
- Raffaele Feola (2001), *Il referendum nel sistema politico italiano*, Jovene, Napoli
- Cesare Salvi-Massimo Villone (2007), *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano
- Bruno S. Frey-Alois Stutzer (2006), *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano
- Thomas Benedikter (2010), *Più democrazia per l'Europa – La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, ARCA edizioni, Lavis
- Thomas Benedikter (2014): *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, ed. POLITiS, Bolzano
- Leonello Zaquini (2013), *La democrazia diretta vista da vicino*, Le Locle
- Anais Riccarand, *La democrazia diretta nelle Regioni italiane*, Aosta 2009
- articolo N. ZANON, "I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale. Commento alla Sentenza della Corte costituzionale n. 470/1992", in "Giurisprudenza costituzionale", n. 6/1992.
- Alessandro Massari, *I referendum regionali abrogativi, consultivi, propositivi*, su:
http://www.radicali.it/documenti/dossier_referendum_regionali.pdf