

**ISSN 1127-8579**

**Pubblicato dal 11/02/2013**

**All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34604-il-referendum-nell-ordinamento-italiano>**

**Autore: Cellentani Valerio**

## **Il referendum nell'ordinamento italiano**

Valerio Cellentani

## **IL REFERENDUM ABROGATIVO NAZIONALE: L'ART 75 COST E LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA**

---

Nell'ordinamento italiano l'istituto ha numerose varianti a livello nazionale e locale.

Limitandoci solo alla Carta Costituzionale, troviamo:

a livello nazionale

1. **Il referendum abrogativo** (art. 75 Cost)
2. **Il referendum costituzionale** (art. 138 Cost)

A livello regionale

3. **il referendum sullo Statuto regionale** (art. 123 cost, a seguito dell'intervento della l. cost. 1/1999)
4. **i referendum transregionali** (art.132 Cost)
5. **i referendum infraregionali** (art.133, comma 2° Cost)

Limitandoci, in questo paragrafo, all'esame del referendum **abrogativo nazionale**, questo è previsto dall'art. 75 cost il quale recita:

*È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.*

*Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e d'indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.*

*Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.*

*La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.*

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

Ai sensi dell'art. 87 Cost, questo è **indetto dal Presidente della Repubblica**.

È ormai pacifico, in dottrina, che il Capo dello Stato non possa esercitare un controllo sull'ammissibilità del quesito, già effettuato a quel punto, come si vedrà, da tutt'altri soggetti istituzionali.

Piuttosto scarna, la formulazione dell'articolo 75 Cost. limita l'oggetto del referendum a "le leggi o atti aventi valore di legge" e rinvia ad una legge ordinaria successiva l'attuazione.

La disciplina d'attuazione della norma sopra citata, attuazione assai tardiva in vero, è contenuta nella l.

352/1970<sup>1</sup>: essa è il più importante riferimento normativo per la disciplina dell'istituto a livello nazionale.

L'art. 40 l. 352/1970 è una norma fondamentale: dispone l'applicazione analogica delle norme in materia di

---

<sup>1</sup> Atto articolato e diviso in tre capi, in realtà disciplina anche il funzionamento del referendum ex art. 138 Cost e quello di cui all'art. 133 Cost.

referendum costituzionali, ad integrazione di quelle che espressamente disciplinano il referendum abrogativo.

La legge dispone che a vigilare sul corretto utilizzo dell'istituto referendario sono preposti l'**Ufficio centrale per il Referendum**<sup>2</sup> istituito presso la **Corte di Cassazione** e la **Corte Costituzionale**<sup>3</sup>, con compiti distinti e in momenti successivi.

In particolare, per quanto riguarda l'U.c.r, esso si occupa di verificare la consistenza minima del numero delle firme, ovviamente autenticate<sup>4</sup> ed è, oltretutto, il punto di partenza dell'iniziativa referendaria<sup>5</sup> ex art. 7, l. 352/1970.

In ogni caso non finisce qui: altre (e altrettanto, se non più, importanti) sono le sue competenze tra le quali la l. 352/1970 annovera

- a) il sindacato sulla cd. **Abrogazione sufficiente**
- b) di aver cura che non si verifichi l'ipotesi di cui all'art.31 l. 352/1970<sup>6</sup>
- c) che sia una legge o atto avente valore di legge, che sia ancora vigente e non sia stato dichiarato incostituzionale dalla Consulta.
- d) il rispetto delle norme procedurali che disciplinano l'iniziativa referendaria.

L'ufficio centrale per il referendum deve decidere in maniera definitiva entro il 15 dicembre.

Esauriti i compiti della Cassazione, si passa al vaglio della Corte Costituzionale<sup>7</sup>; questa riveste, un ruolo più

<sup>2</sup> Nella terminologia del legislatore, inoltre, troviamo la distinzione tra richiesta e iniziativa; la seconda si perfeziona con il deposito del quesito in cancelleria, la prima invece con il deposito delle firme e dei certificati elettorali.

<sup>3</sup> In questo caso, la norma ha oltretutto grado **costituzionale**, in quanto contenuta nella l.cost 1/1953.

<sup>4</sup>Secondo il disposto dell'art.8, 3° comma della l. 352/1970:

*“Le firme stesse debbono essere autenticate da un notaio o da un giudice di pace o da un cancelliere della pretura, del tribunale o della Corte di appello nella cui circoscrizione è compreso il comune dove è iscritto, nelle liste elettorali, l'elettore la cui firma è autenticata, ovvero dal giudice conciliatore, o dal segretario di detto comune. Per i cittadini elettori residenti all'estero l'autenticazione è fatta dal console d'Italia competente. L'autenticazione deve recare l'indicazione della data in cui avviene e può essere anche collettiva, foglio per foglio; in questo caso, oltre alla data, deve indicare il numero di firme contenute nel foglio”*

<sup>5</sup>Questa può provenire da 500.000 elettori o da 5 Consigli regionali. Nel primo caso i **promotori, che devono essere almeno 10**, devono presentarsi, esibendo il certificato d'iscrizione nelle liste elettorali, alla cancelleria della Corte di cassazione, indicando nella richiesta la legge o l'articolo di legge oggetto del referendum abrogativo sul quale si intende promuovere la raccolta delle firme. La cancelleria, redatto il verbale di richiesta, procede a darne annuncio sulla «Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana» (Enciclopedia del Diritto, DeAgostini Professionale).

<sup>6</sup>“Non può essere depositata richiesta di referendum nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime.”

<sup>7</sup>La Corte agisce con le modalità di cui all'art. 33 della l. 352/1970:

c.1 “Il presidente della Corte costituzionale, ricevuta comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che dichiara la legittimità di una o più richieste di referendum, fissa il giorno della deliberazione in camera di consiglio non oltre il 20 gennaio dell'anno successivo a quello in cui la predetta ordinanza è stata pronunciata, e nomina il giudice relatore. Della fissazione del giorno della deliberazione è data comunicazione di ufficio ai delegati o presentatori e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

c. 2 Non oltre tre giorni prima della data fissata per la deliberazione, i delegati e i presentatori e il Governo possono depositare alla Corte memorie sulla legittimità costituzionale delle richieste di referendum.

c.3 La Corte costituzionale, a norma dell'articolo 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, decide con sentenza da pubblicarsi entro il 10 febbraio, quali tra le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'articolo 75 della Costituzione.

c.4 Della sentenza è data di ufficio comunicazione al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri, all'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, nonché ai delegati o ai presentatori, entro cinque giorni dalla pubblicazione della sentenza stessa. Entro lo stesso termine, il dispositivo della sentenza è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.”

delicato: si occupa di valutare un'eventuale "espansione" della **normativa di risulta** o casi, non infrequenti, di utilizzo dello strumento referendario non tanto per abrogare quanto, mirando all'espunzione di determinate e particolari parti di testo, per compiere attività di normazione in positivo.<sup>8</sup>

La Consulta controlla, nell'ambito dei poteri delineati dall'art. 2 della l. Cost 1/1953, anche l'assenza (o la presenza) di una delle numerose ipotesi di non ammissibilità dei quesiti referendari che questa ha, nella sua giurisprudenza, progressivamente delineato.<sup>9</sup>

Indubbiamente fonte del diritto<sup>10</sup>, il referendum deve però sottostare a particolari requisiti, elaborati dalla Corte Costituzionale e in parte indicati nella massima 16298, citata di seguito, per essere utilizzato come più gli è consono: giuridicamente e politicamente.

*Perché' un quesito referendario sia ammissibile, occorre che sia chiaro, univoco ed omogeneo nel senso che all'elettore sia garantito l'espressione di un voto consapevole e che dalle norme proposte per l'abrogazione sia dato trarre, con evidenza, una matrice razionalmente unitaria o un comune principio, la cui eliminazione o permanenza dipenda dalle risposte del corpo elettorale.<sup>11</sup>*

Il caso della materia elettorale, in queste ipotesi, è particolarmente interessante: con sentenza (n.29/1987) la Corte ha dichiarato che "gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale<sup>12</sup> non possono essere esposti all'eventualità, **anche solo teorica**, di paralisi di funzionamento"

Ancora più interessante è la sent. 5/1995, di cui si riporta una massima:

*L'esigenza fondamentale di funzionamento dell'ordinamento democratico rappresentativo postula indefettibilmente la costante operatività del sistema elettorale del Parlamento, di guisa che, in qualsiasi momento di vita dello Stato, sia garantita la possibilità di rinnovamento delle Camere, che si renda necessario per la scadenza naturale delle medesime, ovvero a seguito dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato da parte del Presidente della Repubblica (esercizio che a sua volta non può subire impedimenti). Pertanto, una richiesta di 'referendum' abrogativo che esponga al rischio di soluzioni di continuità nell'operatività del sistema elettorale del Parlamento non potrebbe che essere dichiarata inammissibile. - v. S. n. 47/1991 (nel senso che non sono tollerabili neppure ambiguità o incertezze normative). red.: L.I. rev.: S.P.<sup>13</sup>*

<sup>8</sup>È il caso dei cd. "referendum **manipolativi**"; censurati a partire dalla sent. 36/1997

<sup>9</sup>Nel dettaglio si vedano pp.727-731 di AA.VV. F. Modugno (a cura di), Lineamenti di Diritto Pubblico, Giappichelli, 2010; T. Guarnier, Brevi notazioni sulle ultime pronunce in tema di ammissibilità dei referendum elettorali, in Giur. It., 2008, 6

<sup>10</sup>E del tutto peculiare, essendoci numerosa parte della dottrina che parla di **forza super legislativa** del referendum ex art. 75 Cost.

<sup>11</sup>**Massima n. 16298** SENT. 47/91 E. REFERENDUM - REFERENDUM ABROGATIVO - QUESITO - AMMISSIBILITÀ - CONDIZIONI.

<sup>12</sup>Si include, dunque, anche un organo come il CNEL.

<sup>13</sup>**Massima n. 21555** SENT. 5/95 B. PARLAMENTO - SISTEMA DI ELEZIONE DEI MEMBRI DELLE CAMERE -

Intendo, per concludere, citare un passo di una nota a sentenza particolarmente significativa in tema di ammissibilità di referendum manipolativi<sup>14</sup> (e in specie di referendum in materia elettorale)

*“Quanto all’intrinseca manipolatività ed al grado di manipolazione consentita, la Corte conferma che possono essere eliminate intere disposizioni o singole parole o frasi, anche prive di autonomo significato normativo, solo nel caso in cui ciò sia «imposto» dalla necessità di assicurare chiarezza, univocità ed omogeneità al quesito e di mantenere in vita una normativa residua che renda possibile il rinnovo delle assemblee legislative. La manipolazione non può comportare la sostituzione della disciplina vigente con altra «assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l’abrogazione in legislazione positiva», ma solo l’espansione di un’eventualità interna intrinseca alla normativa in vigore. Viene limitato il sindacato di ammissibilità entro questi confini per la ragione che, «diversamente opinando, la Corte diventerebbe giudice non dell’ammissibilità di un referendum abrogativo, ma della sua opportunità e della misura in cui può estendersi la sovranità popolare chiamata in causa dalla proposta in esso contenuta».*<sup>15</sup>

Riguardo la cd **normativa di risulta**, questa potrebbe essere poco chiara dal momento che, approvato il quesito referendario e dispiegato il suo effetto abrogativo (magari di tipo parziale), parte del testo originale venisse a mancare o, peggio ancora, per effetto del referendum l'intera materia si ritrovi a essere lacunosa/giuridicamente non regolata; a questo difetto si è cercato di porre rimedio con la l. 7 Agosto 1987 n.332, il cui art.2, 1°comma ha disposto:

*“In deroga a quanto previsto dall'articolo 37, ultimo comma, della legge 25 maggio 1970, n. 352, il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione delle disposizioni legislative oggetto dei referendum indicati nell'articolo 1, per un termine non superiore a centoventi giorni dalla data della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del decreto di cui al primo comma del citato articolo 37.”*

---

NECESSITA' OPERATIVA COSTANTE, A GARANZIA DELLA POSSIBILITA' DI RINNOVAMENTO DELLE ASSEMBLEE IN QUALSIASI MOMENTO DELLA VITA DELLO STATO - CONSEGUENTE INAMMISSIBILITA' DI RICHIESTE DI 'REFERENDUM' ABROGATIVO COMPORTANTI IL RISCHIO DI PARALISI DEL MECCANISMO ELETTORALE.

<sup>14</sup> Il discrimine tra referendum manipolativo e referendum “ammissibile” sembra essere molto sottile.

<sup>15</sup> T. Guarnier, Brevi notazioni sulle ultime pronunce in tema di ammissibilità dei referendum elettorali, in Giur. It., 2008, 6

La disposizione che precede attribuisce al Presidente della Repubblica la facoltà<sup>16</sup> di ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione delle disposizioni, di modo da permettere al legislatore di procedere a stilare una normativa "alternativa" al referendum<sup>17</sup> senza che crei vuoti funzionali.

Come principio generale, comunque, l'ammissibilità dei referendum è regolata dal cd. **Principio del parallelismo**; anche questo di formazione prettamente giurisprudenziale, non sembrando potersi trovare diretto riscontro nel dato normativo.

Per concludere con il referendum abrogativo nazionale e in particolare con il caso di quei quesiti aventi ad oggetto materia di elettorale, tornati recentemente alla ribalta nel dibattito politico quotidiano, riveste particolare interesse e importanza una già citata sentenza della Corte Costituzionale, la **S.47/1991**, dove la Corte fu chiamata ad esprimersi sull'ammissibilità di tre quesiti referendari in materia; in questa sede elaborò una sorta di "**disciplina generale dell'ammissibilità**"<sup>18</sup> dei referendum elettorali

La Corte, con tale sentenza, ha precisato che:

*Non è possibile ricavare l'implicita esclusione dall'ambito referendario delle leggi elettorali per via d'interpretazione sistematica, attraverso il raffronto del dettato dell'art. 75, secondo comma, con il dettato dell'art. 72, quarto comma, della Costituzione, perché ben diversa è la portata delle due norme, riguardando la prima l'iter di formazione della legge, in vista di una più ampia partecipazione al dibattito parlamentare, e la seconda la non sottoponibilità di talune leggi al particolare iter abrogativo tramite referendum. Senza contare che, leggi elettorali a parte, pure per altri versi manca la prospettata corrispondenza di ordine letterale. Conseguentemente la coordinata lettura di dette norme non consente l'inclusione delle leggi elettorali tra quelle espressamente escluse dalle consultazioni referendarie.<sup>19</sup>*

## **IL REFERENDUM A LIVELLO REGIONALE E LOCALE: IL CASO DELLA VALLE D'AOSTA E CONSIDERAZIONI GENERALI**

L'introduzione di consultazioni referendarie a livello locale non è certo una novità per l'ordinamento italiano: tuttavia dopo la l. 142/1990 e la riforma prima del 1999, poi quella più articolata e recente del 2001, la questione si ripresenta.

Il primo caso storicamente accertato di una normativa sul referendum a livello locale è la l. 103/1903 sulla *municipalizzazione dei pubblici servizi*, poi modificata dal R.D. 2578/1925.

Scorrendo il testo della Carta, e in particolare il Titolo V, si trova anche un altro riferimento normativo molto importante e interessante: **l'art. 123 Cost.**

<sup>16</sup> Esercitata, tuttavia, su **proposta del Ministro competente e del Cdm**

<sup>17</sup> Si ricorda che il legislatore **non può** immediatamente ripristinare la normativa abrogata dal referendum.

<sup>18</sup> L'espressione è di L. Trucco, per cui vedi la voce in bibliografia

<sup>19</sup> **Massima n. 16296**, SENT. 47/91 C. REFERENDUM - REFERENDUM ABROGATIVO - LEGGI ESCLUSE - LEGGI ELETTORALI - IMPLICITA ESCLUSIONE PER RAFFRONTO CON L'ART. 75 - IMPOSSIBILITÀ.

Questo recita:

**123.** *Ciascuna regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. [...]*

L'art. 123, 1° comma sopra riportato, assieme al 4° comma dell'articolo stesso<sup>20</sup>, detta un **contenuto minimo**<sup>21</sup> per lo Statuto Regionale, da approvarsi secondo la procedura delineata dall'art. 123, comma 2. La formulazione, tuttavia, si rivela piuttosto generica e ingannevole: il **dettato costituzionale non indica:**

- a) I principi che debbano essere contemplati dalla normativa (regionale<sup>22</sup>) di attuazione<sup>23</sup>**
- b) Il livello di dettaglio della regolamentazione a mezzo statutario.**

Ci si potrebbe legittimamente porre una serie di domande alle quali non è facile dare risposta:

- 1) Qual è il rapporto tra l'art. 123 Cost e l'art. 75 Cost?
- 2) Quale quello tra Statuto delle regioni ordinarie con la l.352/1970? Si potrebbe affermare che, leggendo gli artt. 123 e 75 in combinato disposto, lo Statuto nelle regioni a statuto ordinario non può derogare né al disposto dell'art 75 Cost, né alle disposizioni della l. 352/1970<sup>24</sup>, altrimenti lo stesso Statuto (e a maggior ragione le leggi di attuazione) sarebbe passibile di essere impugnato dal Governo in via principale davanti alla Corte Costituzionale?
- 3) Quale situazione si verrebbe a delineare, invece, per quelle a statuto speciale?<sup>25</sup>

Cercherò di dare risposta ai quesiti che in quest'ambito si sono posti.

Rispetto alla domanda n. 2, bisogna considerare che:

a) dopo la riforma costituzionale del 1999<sup>26</sup>, le leggi regionali non devono più essere **“in armonia con le leggi della Repubblica”**

b) anche nel nuovo regime di competenza, nell'art .117 Cost si parla di referendum **statali**: la norma non sembra dirci nulla in merito alla disciplina dei referendum **regionali**.

Bisogna considerare oltretutto che i nuovi statuti regionali, approvati nel corso della legislatura 2000-2005 e

---

<sup>20</sup>In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

<sup>21</sup> Istituendo, tra l'altro, una **Riserva (relativa) di Statuto**

<sup>22</sup>Che rischia di essere, quindi, sostanzialmente eterogenea sul territorio nazionale

<sup>23</sup>E, tra l'altro, a mezzo di cosa? Legge Regionale?

<sup>24</sup> Ovviamente questo potrebbe voler dire riconoscere ad alcune disposizioni dell'atto (avente rigore di legge), in quanto preveda la disciplina di base dell'istituto referendario, il carattere di **norma interposta!**

<sup>25</sup> I cui Statuti sono adottati a mezzo di leggi di rango **costituzionale**, quindi gerarchicamente superiore.

<sup>26</sup> Il testo originario dell'articolo era il seguente:

*“Ogni Regione ha uno statuto il quale, in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, stabilisce le norme relative all'organizzazione interna della Regione. Lo statuto regola l'esercizio del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali. Lo statuto e' deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed e' approvato con legge della Repubblica.”*

2006-2008<sup>27</sup>, sono leggi di tipo **non statale, ma regionale<sup>28</sup>**; e la posizione di queste all'interno del sistema delle fonti non è di facile definizione.

Sicuramente la riforma del 2001 ha posto lo Statuto regionale al vertice delle fonti regionali e lo ha reso *norma interposta* suscettibile di essere preso a parametro per l'eventuale violazione del disposto di cui all'art. 117 Cost, ma d'altronde si ritiene che esso non possa intervenire ove la Costituzione riservi una materia, quale è ad esempio la materia elettorale<sup>29</sup>, alla legge regionale ordinaria.

Alla luce di quanto visto, dunque, assume significato anche l'art. 122, 1° comma Cost, che recita:

*“ Il sistema di elezione<sup>30</sup> e i casi d'ineleggibilità e d'incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi ”*

Così, quando si parla nell'art. 123 di **forma di governo** non si allude alla disciplina della materia elettorale che è letteralmente (e tassativamente) esclusa dal contenuto dello statuto, essendo coperta da riserva di legge *regionale*.

Quando si parla di **principi fondamentali di organizzazione e funzionamento<sup>31</sup>** si deve interpretare nel senso più ristretto; non includendovi la disciplina dell'elettorato attivo e passivo (riguardanti organi regionali, pur nel rispetto dei “principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”).

Per quanto riguarda, invece, la domanda 1, i referendum regionali erano già previsti dalla Carta prima della riforma del 1999 ma hanno avuto scarso impiego.

La Corte, per quanto riguarda il rapporto della disciplina statutaria con quella all'art. 75 Cost, ha spesso esaltato<sup>32</sup> l'autonomia statutaria regionale; in particolare “alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum espressi in Costituzione, *anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni regione può liberamente prescegliere modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali.*”<sup>33</sup>

Leggendo la giurisprudenza costituzionale si arriva, tuttavia, a un punto oscuro, contenuto nel precedente passo citato: si ammette la possibilità di disciplinare diversamente dalla legge nazionale ordinaria (l. 352/1970) la “tipologia dei referendum espressi in Costituzione”; ma nulla si dice riguardo l'ammissibilità e la disciplina di eventuali altri tipi di referendum che, scorrendo gli statuti regionali, si incontrano; il referendum di cui si parla, a livello regionale, è<sup>34</sup>, infatti, un istituto di **più ampia portata** rispetto a quello ex art.75 Cost: gli statuti hanno previsto referendum **abrogativi e consultivi**.

<sup>27</sup> Ove sono stati approvati lo statuto della regione Abruzzo e Lombardia.

<sup>28</sup> Corte Cost, sent. **304/2002**

<sup>29</sup> *art.117 Cost*

<sup>30</sup> Così è spesso definita, nella Carta, la **formula elettorale**.

<sup>31</sup> Un esempio di questi “principi” è la **disciplina del procedimento legislativo regionale**

<sup>32</sup> Corte Cost **Sent. 372/2004**

<sup>33</sup> Corsivo nostro, ndr

<sup>34</sup> Meglio sarebbe dire, in vero, “**potrebbe essere**”.

I primi sono limitati (per i provvedimenti amministrativi) ai *regolamenti e agli atti d'interesse generale*<sup>35</sup>, e la loro **ammissibilità è valutata (generalmente) dagli organi di garanzia statutaria**.

A dire il vero, l'art. 6 della l. 142/1990<sup>36</sup>, sembra limitare alla sola forma **consultiva** i referendum locali disciplinati dagli Statuti regionali.; ammettendoli inoltre solamente qualora riguardino materie di **esclusiva competenza locale e non si svolgano in coincidenza con altre operazioni di voto**.

Pur argomentando su base di tesi, per altro coerenti, che tuttavia non tengono conto (perché elaborate ormai vent'anni or sono) della nuova formulazione dell'art. 117<sup>37</sup> Cost, oggi si dovrebbe ritenere superato il problema della tipicità, imposta dall'art. 6 l.142/1990, dei referendum locali in quanto la materia sembra essere di competenza **esclusiva regionale**; inoltre il disposto sembrerebbe violare l'autonomia statutaria, costituzionalmente garantita, delle Regioni.

Sembra che la porta sia aperta per referendum di tipo deliberativo, **abrogativo o** approvativo che siano: e difatti nella pratica, esaminando gli statuti, troviamo forme di questo tipo, anzi taluni atti si spingono, come si vedrà, addirittura più innanzi.

A dir la verità, il testo dell'art. 6 sembra trattare diversamente le "consultazioni popolari" e i "referendum"; stabilendo i primi come contenuto necessario dello Statuto ed i secondi come contenuto eventuale, ma tassativamente di natura consultiva.

Argomentando sulla base del disposto costituzionale, non sembra possibile che il testo si riferisca al referendum consultivo quando si riferisce ai "provvedimenti amministrativi regionali" (art.123 Cost); poiché non si capisce come, nel contesto del procedimento amministrativo, possa inserirsi tale tipo d'intervento popolare: questa considerazione vincola l'interprete a intendere la parola "referendum" nel senso più ampio e generale, compatibilmente con i principi dell'ordinamento italiano.<sup>38</sup>

Lo statuto del **Lazio**, per esempio, contiene una particolarità: prevede un tipo di referendum **propositivo** collegato alla presentazione di un disegno di legge regionale; questo, pur non essendo di tipo costitutivo, **vincola il Consiglio ad esaminare** la proposta entro sessanta giorni.

Se si guarda, invece, allo Statuto della Valle d'Aosta, che *rinvia ad apposita legge regionale* (la **Legge regionale 22 aprile 2002, n. 4, la Legge regionale 25 giugno 2003, n. 19** per quanto riguarda il referendum propositivo) l'attuazione della disciplina del referendum regionale *propositivo, consultivo, abrogativo; non disciplinando*, così, direttamente la materia; disciplinata invece dalla sopra citata legge regionale, si potrà vedere che all'**art.14** troviamo:

---

<sup>35</sup> Pur se tale disposizione pone alcuni problemi nell'ambito dei principi fondamentali del diritto amministrativo, vedi Rossi, P. (1999). *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, pp. 100 e ss Milano: Giuffrè.

<sup>36</sup> Ora abrogata, e sostituita dal "**Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali**" (d.lgs. 267/2000).

<sup>37</sup> ibidem

<sup>38</sup> Anche se, come ben dice Paolo Rossi, il suo coordinamento con l'attività amministrativa non è esente da problemi (vd Rossi, P. (1999). *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*. Milano: Giuffrè. P. (cap. 4, par. 4)

1. La proposta di legge d'iniziativa popolare sottoposta a referendum propositivo è approvata se alla votazione ha partecipato il 45 per cento degli elettori e se la risposta affermativa raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi.

2. Qualora il risultato del referendum propositivo sia favorevole, la proposta di legge è approvata ed il Presidente della Regione, entro dieci giorni dal ricevimento del verbale dell'Ufficio elettorale regionale di cui all'articolo 36, comma 4, provvede alla promulgazione della legge e alla sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.

Si tratta, come si può agevolmente notare, di un tipo di referendum propositivo **diverso** da quello del Lazio; avente carattere perfino **costitutivo**<sup>39</sup>; in quanto l'art. 14 sembra disporre un *obbligo* per il Presidente della Regione a promulgare la proposta di legge approvata in via referendaria; svuotando, in parte, il Consiglio regionale del suo ruolo di organo legislativo regionale; risultando così giuridicamente vincolante.

Per quanto riguarda i referendum consultivi (anche detti "d'indirizzo"), la Corte Costituzionale, inoltre, nella S.496/2000<sup>40</sup> ha posto un ulteriore limite al referendum consultivo regionale: dichiarando l'illegittimità della legge approvata dalla regione Veneto l'8 ottobre 1998, ha negato che un eventuale referendum consultivo possa sfociare nella presentazione di una proposta di legge costituzionale, in quanto il popolo interviene "solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta". Concludendo che "il popolo in sede referendaria non è designato dalla Costituzione come il propulsore dell'innovazione costituzionale".<sup>41</sup>

Questo per quanto riguarda l'iniziativa legislativa parlando di leggi **di rango costituzionale**, lo stesso si potrebbe dire della legge ordinaria? Sarebbe ipotizzabile una procedura come quella descritta dalla legge regionale del Veneto del 1998 appena citata, se si trattasse di fonti di legge ordinaria?

Per concludere questo lavoro, non resta che la realtà comunale e provinciale.

Oltre alle questioni riguardanti i referendum previsti dagli statuti regionali, fino all'intervento della l. Cost 3/2001 si ammetteva la dettagliata disciplina anche di referendum a livello **comunale**; la formulazione

---

<sup>39</sup> E di cui, soprattutto per questa sua peculiare caratteristica, parte della dottrina dubita perfino della sua costituzionalità.

<sup>40</sup> Di cui si riporta la massima **25835**:

*"E' costituzionalmente illegittima la legge della Regione Veneto, riapprovata l'8 ottobre 1998, recante <<'Referendum' consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia>>, in quanto tale legge pretende d'assegnare alla popolazione regionale - in un procedimento che ha come suo oggetto e come fine politico immanente il mutamento dell'ordinamento costituzionale - un ruolo che incrina le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del 'referendum' e la Costituzione. Infatti dal momento che la decisione di revisione e' dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare, **che il popolo in sede referendaria non e' designato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale e che il suo intervento non e' a schema libero ma deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui e' articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, e' capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti, non e' consentito - come pretende la legge impugnata - che si evochi il popolo in sede di revisione nella sua parzialità autonoma e che si solleciti il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedurali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia. - Sulla forma di democrazia in senso pluralista prevista in Costituzione, sentenza n. 453/1989."***

<sup>41</sup> E che l'intervento del popolo "**non è a schema libero.**"

dell'oggi abrogato art. 128 cost sembrava ammettere, nell'ambito dell'autonomia statutaria degli enti locali, anche la previsione di referendum difforni da quello ex art. 75 Cost o ex. Art. 138 Cost negli Statuti degli enti locali territoriali.<sup>42</sup>

L'abrogato art. 128 cost disponeva che *"le Province ei Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi della Repubblica, che ne determinano le funzioni"*; ad oggi nella costituzione troviamo una disposizione molto diversa, sia per formulazione sia per contenuto, all'art. 117, comma 2, lett. P.

Si passa da un regime di, diremmo oggi, **legislazione concorrente ad un regime di legislazione ESCLUSIVA** statale

La legge 142/1990 sembra, a questo punto, porsi diversamente rispetto al sistema delle fonti, alla luce della nuova formulazione delle disposizioni del Titolo V della Carta: l'art. 117 sembra legittimare una normazione di livello statale **molto più pervasiva** rispetto a quella ammessa dall'abrogato art. 128 Cost; ma questo sembra riguardare gli enti locali come Comuni e Province, sarebbe da discutere se con l'attuale art. 117 possa applicarsi la norma di cui all'art. 6 l. 142/1990 e successive modificazioni.

Ritengo più probabile, per le ragioni esposte sopra, una risposta negativa.

Il d.lgs 267/2000, ad ogni modo, ha disposto l'abrogazione della vecchia l.142/1990 per nuova regolazione della materia; e subito all'art. 1 precisa che *"le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione."*

Per quanto riguarda i comuni, è interessante analizzare l'art. 8<sup>43</sup> del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali:

## **8. Partecipazione popolare.**

*1. I comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale. I rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto.*

*2. Nel procedimento relativo all'adozione di atti che incidono su situazioni giuridiche soggettive devono essere previste forme di partecipazione degli interessati secondo le modalità stabilite dallo statuto, nell'osservanza dei principi stabiliti dalla [legge 7 agosto 1990, n. 241](#).*

*3. Nello statuto devono essere previste forme di consultazione della popolazione nonché procedure per l'ammissione d'istanze, petizioni e proposte di cittadini singoli o associati dirette a promuovere interventi per la migliore tutela d'interessi collettivi e devono essere, altresì, determinate le garanzie per il loro tempestivo esame. Possono essere, altresì, previsti referendum anche su richiesta di un adeguato numero di cittadini.*

*4. Le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali.*

---

<sup>42</sup> Vedi Rossi, P. (1999). Il referendum nel nuovo sistema di governo locale. Milano: Giuffrè, p.108 e ss

<sup>43</sup>Che corrisponde all'abrogato art. 6 l.142/1990

5. Lo statuto, ispirandosi ai principi di cui alla [legge 8 marzo 1994, n. 203](#) e al [decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286](#), promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti.

Rimangono i limiti cui le consultazioni referendarie e le altre consultazioni (notare la distinzione tra “consultazioni” e “referendum” al comma 4) sono state sottoposte dal già citato, e ora abrogato, art. 6 l.142/1990, con le stesse problematiche analizzate poche righe sopra.

Non essendo cambiato il grado di quest'ultima fonte, ed essendo ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p materia di legislazione esclusiva statale, si esclude l'intervento di fonti di livello regionali nella materia e si deve, dunque, ammettere che quella norma di cui all'art.8, comma 4 del d.lgs. 267/2000 non è derogabile da alcuna disposizione statutaria.

## Bibliografia

- Barbera, A., & Morrone, A. (2003). *La repubblica dei referendum*. Bologna: Il Mulino.
- (2008). commento agli artt. 75,117,123 Cost. In V. Crisafulli, L. Paladin, Bartole , & Bin, *Commentario Breve alla Costituzione italiana*. CEDAM.
- Rossi, P. (1999). *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*. Milano: Giuffrè.
- (2007). artt. 117,122,123 Cost. In L. Mezzetti (A cura di), *Diritto Costituzionale Casebook* (p. 1217 - 1239). Napoli: Edizioni Giuridiche Simone.
- Cariola, A. (A cura di). (2009). *Codice dell'organizzazione costituzionale*. Milano: Giuffrè.
- Crisafulli, V. (1955). Norme Regionali e Norme statali in materia di referendum. *Rivista Amministrativa*(1), p. 471.
- Luciani, M. (2006). I referendum nel diritto costituzionale. In S. Cassese (A cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico* (Vol. 5, p. 4955-4966). Milano: Giuffrè.
- Ruffia, P. B. (1988). *Introduzione al diritto Costituzionale Comparato*. Milano: Giuffrè.