

## **Gli istituti di partecipazione a livello regionale: gli aspetti innovativi delle discipline nelle Regioni Liguria e Valle d'Aosta**

Chérie Favat[1]

*Questo articolo prosegue l'indagine iniziata con la pubblicazione di L. Bobbio "La partecipazione dei cittadini nello Statuto della regione Piemonte", sul numero 1/2017 di questa rivista.*

### **1. Il contesto generale di riferimento**

In anni di crisi della democrazia "rappresentativa", avvertita tanto a livello statale quanto a livello regionale e locale, sta via via crescendo - sia sul piano socio-politologico che su quello giuridico - l'attenzione verso esperienze di democrazia "diretta" e "partecipativa", o, ancora, di democrazia "deliberativa", "di prossimità" e "semi-diretta". Di democrazia "diretta" e "partecipativa" si discorre da sempre, anche solo considerando tali forme di democrazia come derogatorie o integrative di quella rappresentativa[2]. Diversamente, gli istituti di democrazia "deliberativa" - nell'accezione anglosassone del termine, corrispondente non all'adozione di una decisione, bensì al coinvolgimento attivo di un soggetto nel processo inerente alla valutazione di una questione e all'assunzione degli orientamenti posti alla base della decisione finale[3] -, quelli di democrazia "di prossimità" - intesa come la democrazia partecipativa del livello locale - e quelli di democrazia "semi-diretta" rappresentano un fenomeno dai tratti talvolta nuovi, il cui naturale terreno di "elezione" sembra rappresentato dal livello locale. È, infatti, l'ambito più prossimo ai cittadini - che da elettori sono chiamati a vestire il ruolo di decisori - quello più indicato, se non ad eliminare, quantomeno a mitigare le problematiche che si frappongono ad un utilizzo efficace di tali forme di partecipazione, che spaziano dalla capacità di assicurare un effettivo coinvolgimento degli interessati (o, meglio, degli "affected" di una politica), all'inclusione degli stessi in tutte le varie fasi del processo deliberativo/decisionale fino al rispetto della volontà emergente all'esito del confronto[4].

A metà tra la dimensione locale, la più idonea al diffondersi di pratiche propriamente deliberative, e quella nazionale, ove le istanze popolari si attestano, per lo più, secondo dinamiche oppostive nei confronti del legislatore delle Assemblee parlamentari (basti pensare al successo di alcune stagioni referendarie e, di converso, al modesto impatto dell'istituto dell'iniziativa popolare[5]), un'interessante prospettiva dalla quale esaminare il fenomeno della partecipazione è quella regionale.

Nel loro insieme, gli Statuti delle regioni ordinarie - i quali, come previsto dall'art 123 Cost., devono regolare l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione - tendono generalmente a mutuare dal livello statale gli istituti della petizione, dell'iniziativa legislativa popolare e del referendum[6], declinando quest'ultimo, oltreché sotto la tradizionale variante abrogativa, talvolta anche sotto forme ulteriori, quali quella del referendum consultivo[7], approvativo[8] o propositivo[9]. In alcuni casi, a tali istituti si aggiungono anche più generiche forme di partecipazione della società civile all'attività istituzionale della Regione, ben accolte dalla Corte costituzionale in quanto ritenute attuative del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 Cost., oltreché innovative[10].

In alcune Regioni a Statuto speciale, accanto ai referendum abrogativi e consultivi - la cui disciplina, contenuta in apposite leggi statutarie[11], ricalca essenzialmente quella delle Regioni ordinarie - è prevista, inoltre, una forma ulteriore di referendum, di potenziale particolare pregnanza, nota come "referendum propositivo". Tale variante - su cui si rinvia ai paragrafi successivi - si configura, più che come referendum *tout court*, quale procedimento legislativo "straordinario" o "popolare", all'esito del quale il corpo elettorale finisce per approvare lui stesso una legge.

Pur a fronte di uno strumentario abbastanza articolato, tuttavia, tanto nelle Regioni a Statuto ordinario quanto in quelle a Statuto speciale, il ricorso agli istituti di partecipazione previsti dagli ordinamenti è risultato, nei fatti, saltuario e scarsamente efficace, sia nella c.d. prima stagione statutaria che nell'attuale vigenza degli Statuti di "seconda generazione", nelle Regioni a Statuto ordinario, e delle leggi statutarie, specificatamente dedicate agli istituti di partecipazione, in quelle ad autonomia differenziata[12]. In tale contesto risulta, pertanto, di interesse esaminare le recenti novità introdotte, in tema di istituti di partecipazione a livello regionale, dalle Regioni Liguria e Valle d'Aosta, rispettivamente, con l.r. 29 marzo 2017, n. 4 e l.r. 20 marzo 2017, n. 3. A qualsiasi livello ci si collochi, perfezionare la disciplina degli spazi di espressione della "volontà generale" significa, infatti, tentare di sciogliere il secolare dilemma insito nell'art. 6 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, il quale prevede non solo che tutti i cittadini abbiano il diritto di concorrere alla formazione della legge, ma che a ciò possano contribuire *personalmente o mediante i loro rappresentanti*.

## **2. Le novità in Liguria**

Prendendo le mosse dalla Regione Liguria, si rileva che la l.r. n. 4/2017 interviene con disposizioni puntuali in riferimento a due delle tre forme di referendum previste dall'ordinamento regionale[13], vale a dire il referendum abrogativo e il referendum consultivo obbligatorio sull'istituzione di nuovi Comuni e sui mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali (invariata è, invece, rimasta la disciplina sul referendum consultivo facoltativo diretto a conoscere l'orientamento delle popolazioni interessate a leggi e provvedimenti determinati)[14].

Tralasciando il primo profilo, che riguarda una mera estensione temporale dell'orario previsto per le operazioni di voto[15], dal secondo punto di vista, invece, si assiste ad un'estensione della platea dei potenziali partecipanti al voto. Conformemente a quanto previsto dal d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197, attuativo della direttiva 94/80/CE, concernente le

modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione europea che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, viene, infatti, sancito il diritto di partecipare al referendum consultivo dei cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea *residenti* nei Comuni interessati dalla consultazione, purché iscritti alla lista elettorale aggiunta di cui all'art. 1 del citato decreto. Tale estensione ai *residenti* appare in linea sia con la giurisprudenza della Corte costituzionale (C. cost., sentenza 379/2004) sia con l'opzione già operata dalle Regioni Emilia-Romagna, nel proprio Statuto, e Toscana, nella legge regionale 23 novembre 2007, n. 62, attuativa del nuovo Statuto[16]. L'Emilia Romagna ha, infatti, previsto che il referendum consultivo "per l'espressione di una valutazione della comunità regionale, su materie o leggi di competenza della Regione" possa essere indetto se richiesto, tra l'altro, da "ottantamila *residenti* nei Comuni" della Regione (art. 21, c. 1, lett. a), St. Emilia-Romagna), il che sembra comportare, affinché la previsione possa dirsi effettiva, il riconoscimento, in capo agli stessi, del corrispondente diritto di voto. Più incisiva della recente novità ligure, la previsione della Regione Toscana che, già dieci anni or sono, aveva esteso il diritto di partecipazione ai referendum consultivi regionali agli stranieri comunitari e a quelli extracomunitari regolarmente *residenti* sul territorio regionale da almeno cinque anni e in possesso della carta di soggiorno (art. 45, l.r. Toscana 62/2007). Ciò, in linea sia con la Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, siglata a Strasburgo il 5 febbraio 1992 e ratificata ed eseguita con legge 8 marzo 1994, n. 203[17], sia con il diritto di esercitare l'elettorato, in determinate ipotesi previste dall'ordinamento, da parte degli stranieri regolarmente soggiornanti, come previsto, a livello nazionale, dal d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286[18].

Se l'intervento del legislatore ligure sembra andare nella direzione della progressiva configurazione dell'istituto referendario, almeno nella declinazione consultiva, quale strumento di espressione della comunità di individui di un determinato territorio, intesa nel suo complesso, si rileva come, ad oggi, la disciplina dei referendum consultivi regionali risulti parzialmente disarmonica, in quanto l'estensione ai residenti è stata circoscritta alla sola ipotesi di referendum obbligatorio - forse in ragione dell'imminente necessità di ricorrere a tale istituto per l'indizione del referendum consultivo sulla fusione di due Comuni[19] -, mentre, per quello facoltativo, permangono i variabili riferimenti alla "popolazione interessata", agli "elettori" e ai "cittadini".

### **3. Le novità in Valle d'Aosta**

Più articolata, sia nei contenuti che nell'*iter* che ha condotto alla relativa adozione, la quasi concomitante legge della Regione Valle d'Aosta. Non solo, infatti, la l.r. 3/2017 detta novità sia in tema di iniziativa legislativa popolare che di referendum (propositivo, abrogativo e consultivo), ma è essa stessa il risultato di un'iniziativa popolare, condotta ai sensi degli artt. 1-11 della legge regionale 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)[20].

Quanto alle novità introdotte, si evidenziano, con riferimento all'iniziativa legislativa popolare, l'estensione del potenziale campo di intervento dell'iniziativa stessa, e, con riguardo ai referendum, la diminuzione del *quorum* di partecipazione (per quello abrogativo

e quello propositivo), nonché l'introduzione di una più puntuale disciplina delle modalità di richiesta di quello consultivo.

Sul fronte dell'iniziativa popolare, la l.r. 3/2017, abrogando la lettera c) del c. 1 dell'art. 3 della l.r. 19/2003, elimina uno dei limiti di ammissibilità delle proposte che - oltre alle leggi tributarie e di bilancio e alle leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle - si estendevano anche alle "leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale". Tale eliminazione appare in linea con i rilievi di alcuni autori che - in ragione della non vincolatività delle iniziative popolari per il Consiglio regionale - ritengono giustificabili solo restrizioni riconducibili ai casi di "riserva" di Giunta (come è il caso, ad esempio, della legge di bilancio)[\[21\]](#). Di interesse, in proposito, la considerazione formulata dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare che - chiamata, ex art. 7 l.r. 19/2003, a pronunciarsi sull'ammissibilità della proposta - aveva evidenziato come, in riferimento al profilo in esame, alla base dell'iniziativa, sia stata posta la necessità di un mutamento di *ratio* della disciplina: se, fino ad allora, ad evitare interventi legislativi popolari potenzialmente lesivi dell'ecosistema, l'esclusione della programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale era stata considerata un limite necessario, oggi, la medesima esclusione rischierebbe di costituire un ostacolo alla presentazione di iniziative legislative popolari suscettibili, al contrario, di produrre effetti positivi sull'ambiente. Un mutamento di *ratio*, avallato dalla Commissione, che ha, infatti, deliberato l'ammissibilità dell'iniziativa[\[22\]](#). Come raccomandato dalla stessa Commissione, tuttavia, tale innovazione avrebbe dovuto essere adeguatamente ponderata in sede legislativa, data la sussistenza del medesimo limite rispetto alle leggi sottoponibili a referendum abrogativo e propositivo (artt. 17 e 12, l.r. 19/2003). Il mancato auspicabile coordinamento lascia impregiudicata l'impossibilità di sottoporre a referendum abrogativo le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale. Inoltre, sembra relegare un'eventuale proposta di iniziativa popolare in tale ambito in una situazione peggiore rispetto ad altre materie, in quanto configurabile solo sotto la forma di iniziativa "classica", e non di iniziativa da sottoporre a referendum propositivo[\[23\]](#), in forza del rinvio, da parte dell'art. 12 l.r. 19/2003 che disciplina il referendum propositivo, ai limiti previsti per il referendum abrogativo dall'art. 17, c. 2, e non a quelli individuati dall'art. 3 per l'iniziativa legislativa popolare.

Parallelamente, le modifiche in ambito referendario sono scaturite dalla constatazione del limitato ricorso allo strumento del referendum, nelle sue diverse declinazioni - nei quattordici anni di vigenza della l.r. 19/2003 si contano, infatti, due referendum propositivi di cui uno solo valido[\[24\]](#), mentre non si è mai fatto ricorso né al referendum abrogativo né a quello consultivo - e dalla conseguente volontà, dichiarata dai proponenti, di ovviare alle principali problematiche incidenti sull'efficacia delle tipologie referendarie.

Con riferimento al referendum consultivo - che il Consiglio regionale può indire allo scopo di conoscere l'orientamento degli elettori su provvedimenti legislativi o amministrativi di particolare rilevanza - la l.r. 3/2017, intervenendo sull'art. 45 della l.r. 19/2003, colma la precedente lacuna relativa alle modalità da seguire per avanzare la relativa richiesta. I soggetti deputati ad avanzare la richiesta vengono individuati nella Giunta regionale, in almeno un terzo dei consiglieri regionali o in un cinquantesimo degli elettori[\[25\]](#) e viene previsto che la richiesta venga formulata entro un mese dalla trasmissione al Consiglio della Valle dell'atto amministrativo o del provvedimento legislativo.

La novità di più ampia portata della l.r. 3/2017, anche in considerazione della “storia” del referendum in Valle d’Aosta, riguarda, però, il *quorum*. Infatti, ravvisando nell’elevata soglia prevista - pari al 45% degli aventi diritto al voto - la principale causa dell’insuccesso dei referendum abrogativo e propositivo, a fronte della crescente disaffezione degli aventi diritto al voto rispetto agli appuntamenti elettorali in generale, la recente legge regionale introduce un nuovo quorum strutturale variabile, corrispondente al 50% dei votanti alle ultime elezioni regionali[26].

Tale modifica - che, a ben vedere, era già stata proposta in passato[27] ed ha fatto oggetto, parallelamente all’iniziativa legislativa popolare in questione, anche di una concomitante richiesta proprio di referendum propositivo[28] - ben si inserisce nel solco di quanto affermato, ormai da anni, dalla giurisprudenza costituzionale, sebbene con riferimento alle Regioni ordinarie. Ad avviso della Corte, infatti, la materia referendaria rientra tra i contenuti obbligatori dello Statuto regionale ed è, pertanto, suscettibile di essere variamente declinata, quanto a forme, modi e criteri, anche in maniera innovativa rispetto al modello costituzionale rappresentato dall’art. 75, sulla base delle valutazioni dei singoli legislatori regionali; inoltre, “non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un quorum strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria” (C. cost., sentenza 372/2004).

D’altronde, un’impostazione che si discosti dallo schema di cui all’art. 75 Cost., a livello regionale, era già stata fatta propria da Toscana e Lombardia[29] e, a livello nazionale, era paventata dalla riforma costituzionale Renzi-Boschi[30]. Tale innovazione, per di più rafforzata dal fatto di essere comunque subordinata, in Valle d’Aosta, alla raccolta di un numero di firme relativamente molto maggiore di quanto si sarebbe prospettato a livello nazionale (5% a fronte dell’1,6%), sembra, pertanto, allineare il referendum abrogativo valdostano alla tendenza emergente ai vari livelli.

Ma ancor più significativa risulta tale novità in riferimento al referendum propositivo che, come accennato, si attesta, in definitiva, come una forma di iniziativa legislativa popolare “rafforzata”. Esso, infatti, ricorre nell’ipotesi in cui, nell’ambito della promozione di un’iniziativa legislativa popolare, sin dal momento della raccolta delle firme, si preveda che, qualora il Consiglio regionale non approvi la proposta o, quantomeno, una legge che recepisca i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della stessa, venga, appunto, indetto un referendum propositivo, cui consegue, se la votazione ha esito favorevole, la promulgazione della legge (artt. 12-15 l.r. 19/2003). Sullo sfondo della tradizione politica italiana, un tale istituto, che vede competere sulla medesima posta in gioco la volontà assembleare-rappresentativa e la volontà popolare-diretta e che ha fatto il suo ingresso, con alcune varianti, anche in altre Regioni a Statuto speciale[31], ha spostato, sul piano regionale, il noto dibattito tra sostenitori ed oppositori di una supposta preminenza della rappresentanza eletta (parlamentarismo) rispetto alla pronuncia popolare (democrazia diretta)[32]. Ad avviso dei primi, tale forma di referendum rivestirebbe carattere “costitutivo” e, finendo per “esautorare” il Consiglio regionale dalle sue prerogative, celerebbe profili di dubbia costituzionalità[33]. Dalla prospettiva dei secondi, basterebbe, invece, guardare all’esperienza della vicina Svizzera, e del suo usuale ricorso allo strumento referendario, per avere la prova di un’autentica integrazione tra strumento rappresentativo e strumento

diretto, se non addirittura di una prevalenza del secondo sul primo[34].

È evidente che l'innovazione introdotta, con l'abbassamento del *quorum*, vada nella direzione di agevolare non tanto il ricorso quanto il successo di tale tipo di strumento, avvicinando l'istituto, appunto, al modello svizzero ma anche ad esperienze rinvenibili in Baviera o ad Amburgo, dove sono ampiamente diffusi strumenti referendari, di valenza propositiva, del tutto privi di *quorum* o, comunque, sottoposti a soglie strutturali di validità non suscettibili di inficiarne l'operatività in concreto. Non solo. Essa segna una tappa fondamentale nell'evoluzione dell'istituto in questione. Il fallimento in cui il referendum propositivo valdostano è incorso in passato è stato, infatti, solo in parte ascrivibile ad alcuni arresti della Commissione regionale chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità delle proposte. La tornata referendaria del 2007, che avrebbe dovuto varare il nuovo strumento, è ricordata non solo e non tanto per i pur rilevanti quesiti su cui ruotava[35], ma soprattutto per la massiccia sollecitazione astensionistica rivolta agli elettori da consistenti frangenti del mondo politico e significativamente rappresentata dai famosi manifesti elettorali raffiguranti "matite spezzate". È, pertanto, di estremo rilievo il fatto che, un decennio più tardi, dal Consiglio regionale - che ha fatto sostanzialmente propria la proposta - arrivi un messaggio di segno opposto. Tuttavia, la Valle d'Aosta - benché limitrofa e ad essa geograficamente affine - non è la Svizzera. Gli elettori valdostani non sono gli elettori svizzeri, tradizionalmente e culturalmente avvezzi ad un utilizzo virtuoso dello strumento referendario. Sono elettori forgiati su un modello più fortemente improntato alla rappresentanza e alla delega, peraltro di recente indebolito da un crescente astensionismo e dal diffondersi anche di forme nostrane di populismi, e in cui l'adesione a schemi più prettamente propositivi non ha, nonostante qualche tentativo, ancora trovato terreno fertile[36]. La permanente distanza da un consapevole approccio "elvetico" al voto potrebbe, pertanto, condurre in futuro - in ipotesi di affluenza alle urne, nella tornata elettorale da prendere a riferimento per la determinazione del *quorum*, particolarmente bassa - a risultati pur legittimati dal popolo sul piano formale, ma di esigua rappresentatività, in conseguenza dell'approvazione ad opera di una ristrettissima cerchia di elettori. Un rischio che, stando ai dati sull'affluenza negli ultimi appuntamenti elettorali, non sembra doversi correre a breve in Valle d'Aosta[37] e che si potrebbe eventualmente scongiurare prevedendo qualche semplice correttivo (consistente, ad esempio, nella pre-individuazione di una soglia minima di affluenza cui collegare la determinazione del *quorum* nell'ipotesi in cui, in occasione delle elezioni regionali da prendere a riferimento, una consistente parte dell'elettorato risulti aver disertato le urne).

#### **4. Considerazioni conclusive con breve cenno all'esperienza piemontese**

La recente entrata in vigore delle novità legislative brevemente tracciate non consente ancora di valutarne l'efficacia in concreto. È, tuttavia, di un certo rilievo notare come, in entrambe le Regioni, i citati interventi in tema di strumenti di partecipazione non siano stati isolati. In Liguria, nella medesima seduta consiliare in cui è stata votata, peraltro all'unanimità, la l.r. 4/2017, era stata oggetto di trattazione un'altra proposta di legge sul tema, poi respinta[38]. In Valle d'Aosta, l'avvio dell'iniziativa legislativa in questione, ai sensi degli artt. 1-11 della l.r. 19/2003, è stata accompagnata, come accennato, da un'ulteriore proposta di legge regionale di iniziativa popolare[39], recante, più in generale, "Disposizioni per rafforzare gli strumenti di partecipazione e di democrazia", proposta,

però, ai sensi degli artt. 12-15 della medesima l.r., e, quindi, da sottoporre a referendum propositivo, anch'essa ritenuta ammissibile da parte della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare. Tale ultima proposta - oltre ad invocare una sensibile riduzione del quorum di validità del referendum popolare e una migliore disciplina delle modalità di promozione del referendum consultivo, già proprie della proposta di iniziativa scaturita nella l.r. 3/2017 - presenta un duplice ordine di interesse. Dal punto di vista contenutistico, accosta nella medesima proposta di legge previsioni che si potrebbero definire di cittadinanza "politica" (quelle, appunto, in tema di referendum) e di cittadinanza "amministrativa"[\[40\]](#) (l'istituzione, nell'ordinamento valdostano, del "dibattito pubblico regionale" come "processo di informazione, confronto pubblico e partecipazione su opere, progetti ed interventi che hanno una particolare rilevanza per la comunità regionale"[\[41\]](#), nonché l'introduzione di meccanismi volti ad incrementare la trasparenza e l'informazione sugli atti pubblici[\[42\]](#)). Dall'altro, delinea una novità, anche procedurale. In luogo di presentarsi, come richiesto dall'art. 2 della l.r. 19/2003, sotto forma di testo articolato in un complesso di previsioni normative, essa si configura come una sorta di "mozione di indirizzo"[\[43\]](#) alla Giunta, la quale è chiamata a presentare due disegni di legge (per l'istituzione del dibattito pubblico regionale e per il miglioramento dell'efficacia degli strumenti di democrazia diretta) e ad adottare ulteriori provvedimenti. Un'anomalia che, tuttavia, non ha indotto la Commissione regionale a dichiarare la proposta inammissibile[\[44\]](#) e che, pertanto, apre la strada ad un interessante *iter*, in cui ai due tradizionali attori - corpo elettorale e Consiglio regionale - sembra aggiungersi anche l'esecutivo[\[45\]](#).

Infine, a completare il quadro degli interventi del legislatore valdostano in tema di istituti di democrazia diretta, si segnala, sul piano più propriamente pratico, la recente approvazione[\[46\]](#) della proposta di legge n. 112/XIV che mira ad agevolare l'esercizio dell'iniziativa legislativa popolare, mediante l'introduzione di modalità informatiche per l'assolvimento di alcuni adempimenti burocratici[\[47\]](#).

A fronte delle novità introdotte, soprattutto in Valle d'Aosta, sarà interessante verificare se, negli anni a venire, alle stesse corrisponderà un più diffuso ed efficace ricorso agli istituti di partecipazione, tale da indurre anche altre Regioni ad innovare la propria disciplina in materia.

Ad oggi, infatti, guardando all'insieme delle Regioni italiane, e in particolare a quelle a Statuto ordinario, tali istituti risultano, di fatto, "disattivati"[\[48\]](#). Basti considerare che, prendendo ad esempio in esame il referendum abrogativo, nelle Regioni a Statuto ordinario, si contano solo tre ricorsi a tale strumento (uno in Lombardia, uno in Liguria e uno in Emilia-Romagna). Tra questi non si può, infatti, annoverare il referendum regionale piemontese sulla caccia, la cui originaria richiesta era stata presentata nel settembre del 1987 e la cui definitiva pronuncia di inammissibilità è stata pronunciata solo a maggio del 2012. Sebbene, inizialmente, il referendum - che aveva ad oggetto parti di articoli della l.r. 17 ottobre 1979, n. 60 (Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia) - fosse stato dichiarato ricevibile e ammissibile, lo svolgimento dello stesso è stato, in definitiva, giuridicamente precluso per l'impossibilità tecnica di trasferire il quesito originario sulla disciplina risultante a seguito degli interventi modificativi e abrogativi nel frattempo adottati dal legislatore regionale. Quest'ultimo era intervenuto, in un primo momento, subito dopo l'emanazione del primo decreto di ammissibilità del referendum (D.P.G.R 18 gennaio 1988, n. 206), adottando una disciplina abrogativa e sostitutiva di parte delle

disposizioni sottoposte a referendum (l.r. 22 aprile 1988, n. 22), e, qualche anno dopo, revisionando l'intera materia e riproducendo la norma abrogativa della legge oggetto del referendum (l.r. 4 settembre 1996, n. 70). In conseguenza di entrambi gli interventi normativi, vennero emanati decreti di annullamento della procedura referendaria (D.P.G.R. 22 aprile 1988, n. 3258 e D.P.G.R. 21 ottobre 2002, n. 89), ma il contenzioso che seguì all'emanazione di tali decreti confermò l'annullamento della procedura referendaria solo con riferimento al primo (Cass., sent. 1873/1999). Con riguardo, invece, al secondo decreto, prima il Tribunale di Torino (sent. 6156/2008) e poi la Corte d'Appello di Torino (sent. 1896/2010), ritenendo che fossero divenuti inammissibili solo alcuni dei profili oggetto del quesito, affermarono "la sussistenza e l'attualità del diritto soggettivo pubblico alla prosecuzione del processo referendario", e il TAR Piemonte, ad inizio 2012, ordinò alla Regione di procedere con la fissazione della data di svolgimento del referendum. Fu allora che la Commissione di garanzia, di cui agli artt. 91 e 92 dello Statuto, chiamata a riformulare il quesito referendario, espresse il proprio parere[49], onde garantire che lo stesso fosse legittimo al momento della votazione e non reso inammissibile da *jus superveniens*. Pertanto, la Commissione accertò, innanzitutto, che la nuova disciplina non avesse inciso né sui principi di quella preesistente né sui contenuti essenziali dei singoli precetti[50] e - valutate le innovazioni introdotte - ritenne ancora sussistente l'interesse dei proponenti, la cui richiesta mirava ad elevare i livelli della tutela faunistica. Quindi, verificò la trasferibilità del quesito, ritenendo che il referendum fosse ancora ammissibile, nel rispetto del giudicato delle sentenze e limitatamente solo ad alcuni articoli della l.r. 70/1996, ed elaborò una proposta di riformulazione del quesito. Senonché, prima che il referendum - che era stato indetto per il 3 giugno 2012 - si svolgesse, il legislatore piemontese intervenne nuovamente, abrogando, ad opera dell'art. 40 della l.r. 4 maggio 2012, n. 5 (legge finanziaria per l'anno 2012), la l.r. 70/1996. Chiamata nuovamente a pronunciarsi[51], la Commissione ravvisò anche in questo caso la sostanziale continuità dei principi ispiratori della disciplina - il che avrebbe, quindi, giustificato la conferma della consultazione referendaria - ma giunse ad opposta conclusione sotto il profilo della trasferibilità del quesito. La norma abrogativa di cui all'art. 40 della l.r. 5/2012, che richiama i vincoli e i criteri stabiliti dall'art. 18 della l. 11 febbraio 1992, n. 157, venne, infatti, interpretata non come rinvio statico e recettizio con riproduzione, nell'ordinamento regionale, di una norma identica a quella statale, bensì come rinvio dinamico e formale alla fonte statale stessa. Di conseguenza, il quesito venne ritenuto non trasferibile poiché il referendum avrebbe avuto quale oggetto non più una fonte regionale, bensì una fonte statale.

L'esperienza piemontese, al di là dell'esito finale, appare esemplificativa di almeno due delle cause rinvenibili alla base dell'insuccesso dell'istituto referendario a livello substatale. Da un lato, il fatto che il ricorso a tale strumento venga non di rado ostacolato dal titolare del potere legislativo (significativi, in tal senso, i tempestivi interventi normativi in materia di caccia adottati sia nel 1988 che nel 2012 all'indomani delle pronunce di ammissibilità del referendum). Dall'altro, i rischi di dilatazione temporale della procedura derivanti dal fatto che, a differenza del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo ex art. 75 Cost. - che spetta alla Corte costituzionale e che non è pertanto suscettibile di impugnazione (art. 137.3 Cost.) - la decisione di ammissibilità del referendum regionale è impugnabile in sede giurisdizionale, dinanzi al giudice ordinario (Cass., S.U., 10735/1998)[52].

A tali ragioni possono, inoltre, aggiungersi altre motivazioni riconducibili, innanzitutto, al

fatto che, nella c.d. prima stagione statutaria, e cioè nel momento in cui l'istituto del referendum venne introdotto a livello regionale e avrebbe, quindi, potuto radicarsi quale istituto di partecipazione, lo stesso risultò, nei fatti, depotenziato. Non solo, infatti, le tipologie di referendum previste si limitavano quasi solo alla forma abrogativa (e in pochi casi anche a quella consultiva), ma gli oggetti di potenziale iniziativa referendaria - in ragione del riparto di competenze tra Stato e Regioni antecedente a 2001 - non avrebbero potuto che avere una valenza socio-politica inferiore rispetto a quelli riferibili alla normativa statale e i correlati effetti giuridici non sarebbero stati, in molti casi, di immediata percezione da parte dei cittadini chiamati ad esprimersi. Soprattutto, poi, la disciplina dell'istituto presentava un evidente limite nel fatto che il relativo giudizio di ammissibilità spettava al medesimo organo che aveva adottato l'atto oggetto di richiesta referendaria, vale a dire il Consiglio regionale[53].

Sebbene i nuovi Statuti abbiano tentato di porre rimedio ad alcuni dei limiti rinvenibili sul piano della disciplina dell'istituto (ad esempio, demandando il giudizio di ammissibilità non più ai Consigli regionali, ma ad organi di garanzia statutaria) ed introdotto, in alcuni casi, previsioni incentivanti l'efficacia dello stesso (quali, come accennato, la riduzione dei *quorum* di partecipazione), ad oggi, il ricorso allo strumento non ha ancora registrato un incremento[54].

Infine, senza considerare la recente generalizzata attenzione verso le consultazioni referendarie che hanno interessato Veneto e Lombardia[55], data la portata politica alle stesse attribuita, anche la variante consultiva dell'istituto non ha sinora avuto una significativa diffusione, se non nella sua declinazione territoriale[56] e rischia, se non adeguatamente attualizzata, di venire ulteriormente penalizzata a favore di più agili pratiche di consultazione pubblica per via telematica[57]. Un primo passo utile per invertire tale tendenza, valevole per tutte le forme di referendum, potrebbe essere un intervento sugli aspetti procedurali, quali quelli riguardanti la fase di sottoscrizione (numero e modalità di raccolta delle firme) e di garanzia nei confronti dei promotori (con previsione di meccanismi di rimborso spese, valorizzazione dei diritti di informazione dei cittadini, ecc.).

In conclusione, stante la crescente attenzione verso forme di democrazia diretta anche nuove, non sembra irrilevante notare come gli istituti di partecipazione "tradizionali" mantengano, a tutt'oggi, una valenza non trascurabile, consistente nell'insieme di tutele costituzionali/statutarie ad essi correlate, in termini di ricevibilità ed ammissibilità delle istanze, esercizio dei diritti di partecipazione e, soprattutto, produzione di effetti giuridici connessi all'eventuale buon esito delle iniziative promosse.

---

[1] Dottoranda di ricerca presso l'Università Piemonte orientale "Amedeo Avogadro".

[2] Significativa, al riguardo, la tripartizione tracciata nell'ormai lontano 1975 da Pizzorusso, il quale identificava la democrazia *rappresentativa* negli "istituti di tipo elettorale che comportano l'affidamento delle funzioni [...] a soggetti separati dagli affidanti", quella *partecipativa* nell'"intervento di soggetti non specificatamente delegati all'esercizio di una certa funzione, nei procedimenti mediante i quali essa si realizza" e, infine, quella *diretta* nelle attività "mediante le quali i titolari della sovranità esercitano determinati poteri senza delegarli": A. Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e attività giurisdizionale*, in *Quale giustizia*, 1975, p. 343.

[3] "*To deliberate*" è da intendere come "processo attraverso il quale si esamina una proposta, una questione, un progetto e se ne ponderano con attenzione i vantaggi e gli svantaggi prima di prendere una decisione e dopo avere esaminato gli argomenti favorevoli e contrari": G. Bosetti, S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Luiss University Press, Roma, 2004, p. 7.

[4] Per un interessante approfondimento, che parte dal presupposto - risalente a Tocqueville - secondo il quale "le istituzioni comunali costituiscono una scuola o una palestra di democrazia", si veda L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma, 2002, in particolare, il quinto capitolo *La democrazia locale: sistemi di governo e forme di partecipazione*, pp. 168 ss..

[5] Al riguardo, il testo di [legge costituzionale](#), approvato il 12 aprile 2016 e sottoposto a [referendum](#) popolare il 4 dicembre 2016, da un lato, contemplava l'aumento - da 50.000 a 150.000 - del numero di firme necessarie per la presentazione di un progetto di iniziativa popolare; dall'altro, prevedeva l'introduzione di garanzie procedurali per assicurarne l'esame e l'effettiva decisione parlamentare.

[6] Per un'analisi dei referendum regionali, come disciplinati nei primi Statuti, per lo più in analogia a quelli dell'ordinamento statale, si veda S. Bartole, F. Mastragostino, *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 75 ss..

[7] Rinvenibile in tutti i nuovi Statuti. Si noti che un'altra forma di referendum consultivo è disciplinata dagli Statuti, in ottemperanza all'art. 133, c. 2, Cost. che prevede che le Regioni possano istituire nuovi Comuni o modificare la circoscrizione o denominazione di quelli esistenti "sentite le popolazioni interessate". La Corte costituzionale ha, infatti, avuto modo

di precisare che è il referendum lo strumento mediante il quale assicurare tale consultazione (sentenze 279/2004, 214/2010).

[8] È il caso della Campania che prevede che cinquantamila elettori possano presentare una proposta di legge o di regolamento affinché la stessa sia sottoposta, per l'approvazione, al referendum popolare. Tale proposta deve essere previamente presentata al Consiglio o alla Giunta. Qualora, però, 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 (art 15, St. Campania).

[9] Così in Lazio, il cui Statuto prevede che i soggetti titolari del potere di promuovere il referendum abrogativo possano presentare al Presidente del Consiglio regionale una proposta di legge regionale da sottoporre a referendum propositivo popolare. Trattasi, tuttavia, di referendum propositivo ben diverso da quello rinvenibile in alcune Regioni a Statuto speciale (e sui cui si veda *infra*). In Lazio, infatti, qualora il Consiglio regionale non deliberi in ordine alla proposta di legge da sottoporre al referendum propositivo entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità della relativa richiesta, il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il referendum propositivo popolare sulla proposta stessa, ma - se l'esito del referendum è favorevole - la conseguenza non è l'approvazione della proposta, ma solo un vincolo al Consiglio che è tenuto ad esaminarla (art. 62, St. Lazio).

[10] È il caso, ad esempio, degli istituti di cui agli artt. 17 e 19 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, disciplinanti, rispettivamente, l'istruttoria pubblica e le modalità di consultazione delle associazioni che richiedano di partecipare all'attività regionale, sui quali si è espressa, nei termini anzidetti, la Corte costituzionale con sentenza 379/2004.

[11] Conformemente a quanto previsto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che demanda la disciplina dei referendum delle Regioni a Statuto speciale ad apposite leggi statutarie, hanno legiferato, sul punto, la Provincia Autonoma di Trento (l. prov. 5 marzo 2003, n. 3), il Friuli-Venezia Giulia (l.r. 7 marzo 2003, n. 5), la Valle d'Aosta (l.r. 25 giugno 2003, n. 19), la Sicilia (l.r. 10 febbraio 2004, n. 1) e la Provincia Autonoma di Bolzano (l. prov. 18 novembre 2005, n. 11).

[12] Per una riflessione sulle cause rinvenibili alla base di tale sporadico ricorso agli strumenti partecipativi regionali, S. Troilo, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione*

*popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale, in federalismi.it, 1° giugno 2016.*

[13] La relativa disciplina è contenuta nella l.r. 28 novembre 1977, n. 44, artt. 16-36 (referendum abrogativo) e 37-43 (referendum consultivi facoltativo e obbligatorio).

[14] Per un'analisi del referendum consultivo ligure, nelle sue due varianti, si rinvia a E. Frediani, *La partecipazione popolare*, in P. Costanzo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 342 ss..

[15] Ai sensi del nuovo art. 27, comma 2, l.r. 44/1977, le operazioni di voto non hanno più inizio alle ore 8 della domenica fissata dal decreto di indizione del referendum e non terminano più alle ore 21 dello stesso giorno, ma prendono avvio alle ore 7 e si concludono alle 23. Tale previsione - si legge nella relazione di accompagnamento al disegno di legge - adegua l'orario di apertura dei seggi a quello previsto dalla normativa nazionale, al fine di consentire, in caso di contemporaneità di consultazioni referendarie, di tenere le stesse nella medesima giornata, con conseguente risparmio di spesa.

[16] Sul riconoscimento dei diritti di partecipazione agli stranieri, cfr G. Rolla, *L'organizzazione territoriale della Repubblica. L'ordinamento regionale e locale*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 250-252.

[17] Art. 6 Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale: "Ciascuna Parte si impegna con riserva delle disposizioni dell'articolo 9 paragrafo 1, a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni".

[18] Art. 9, c. 4, lett. d), d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286: il titolare della carta di soggiorno può "partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l'elettorato quando previsto dall'ordinamento e in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5

febbraio 1992”.

[19] Trattasi del referendum consultivo svoltosi, l'11 giugno 2017, nei Comuni di Montalto Ligure e Carpasio, con esito favorevole alla fusione a favore del nuovo Comune denominato “Montalto Carpasio”, poi istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2018, con l.r. 2 agosto 2017, n. 21.

[20] La proposta è consultabile sul Bollettino ufficiale delle Regione Autonoma Valle d'Aosta 23 febbraio 2016, n. 9.

[21] In questo senso, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 248.

[22] La deliberazione è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle Regione Autonoma Valle d'Aosta 5 aprile 2016, n. 15.

[23] Sul quale si rinvia al prosieguo dello scritto.

[24] A distanza di esattamente 5 anni l'uno dall'altro, il 18 novembre 2007 e il 18 novembre 2012: nel primo caso, a motivo di una accesa campagna astensionistica, non venne raggiunto il *quorum* - allora fissato al 45% degli elettori - per nessuno dei cinque quesiti (preferenza unica; elezione diretta della Giunta regionale; dichiarazione preventiva delle alleanze politiche; equilibrio della rappresentanza tra i generi; nuovo e unico presidio ospedaliero); nel secondo, venne raggiunto e superato il *quorum* (con un'affluenza di quasi il 49%) e la proposta di legge, recante disposizioni in materia di gestione dei rifiuti, venne approvata

[25] Si segnala, al riguardo, la modifica intervenuta in sede assembleare rispetto alla proposta di legge che individuava gli elettori in numero fisso, pari a 1.000.

[26] Anche sotto tale profilo la proposta originaria divergeva, fissando la soglia al 45% (mutuando, forse, la percentuale dalla dizione precedente della legge che, però, la riferiva agli elettori).

[27] Più precisamente, un'iniziativa di referendum propositivo volto a far sì che una proposta di legge di iniziativa popolare sottoposta a referendum propositivo venisse validamente approvata se la risposta affermativa avesse raggiunto semplicemente la maggioranza dei voti validamente espressi, indipendentemente dal numero dei votanti, era stata depositata nel 2007, ma venne respinta dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare. Su tale vicenda, si rinvia a R. Louvin, *Sorprese nella nuova 'giurisprudenza' sul referendum propositivo*, ISSiRFA - Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie, novembre 2011.

[28] Su cui si rinvia, brevemente, al paragrafo conclusivo del presente scritto.

[29] Prevedendo, rispettivamente, che “una proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali” (art. 75, c. 4, St. Toscana) e che “la proposta sottoposta a referendum è approvata se al voto partecipano almeno due quinti del corpo elettorale” (art. 51, c. 6, St. Lombardia).

[30] Come si ricorderà, secondo la proposta di revisione costituzionale, nel caso in cui la proposta soggetta a referendum fosse stata avanzata da ottocentomila elettori - e non solo da cinquecentomila - la stessa avrebbe potuto essere approvata con la partecipazione al voto non della maggioranza degli aventi diritto, bensì della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati.

[31] Nelle due Province autonome di Trento (art. 1, l. prov. 5 marzo 2003, n. 3) e Bolzano (art. 15 l. prov. 18 novembre 2005, n. 11) e in Friuli-Venezia Giulia (art. 23 l.r. 7 marzo 2003, n. 5).

[32] Per un richiamo della questione all'interno del dibattito dottrinale fiorito fra le tesi favorevole e contraria alla compatibilità tra parlamentarismo e democrazia diretta, si rinvia a R. Louvin, *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in Astrid, Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, n. 63/2008.

[33] In questo senso, S. Bartole, R. Bin, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.

[34] Sempre R. Louvin invita, in questo senso, ad adottare una prospettiva comparatistica. Si veda, in particolare, *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2007.

[35] Si veda la nota 24. Per un affondo sui contenuti di tale tornata referendaria, R. Louvin, *Un modello "cantonale" per il governo regionale valdostano*, in Astrid, Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche, n. 59/2007.

[36] Ciò sebbene, già in sede di Assemblea costituente, si fosse paventata l'introduzione nell'ordinamento di forme ulteriori di referendum (A. Pertici, *Il corpo elettorale*, in R. Romboli (cur.), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2015, p. 212). In anni più recenti, il progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione, elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'On. D'Alema, aveva previsto, all'art. 97, la possibilità di indizione del referendum popolare "per deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa". Da ultimo, anche il testo di [legge costituzionale](#) approvato il 12 aprile 2016 e sottoposto a [referendum](#) popolare il 4 dicembre 2016 contemplava l'introduzione dell'istituto del referendum propositivo e di quello di indirizzo, oltreché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, rinviando, però, ad una successiva legge costituzionale per la fissazione di termini e condizioni.

[37] Le ultime tre tornate elettorali hanno registrato un'affluenza alle urne del 77,18% (2003), 74,28% (2008) e 73,03% (2013).

[38] Si tratta della proposta di legge n. 90, recante “Modifica alla legge regionale 28 novembre 1977, n. 44 (Norme di attuazione dello Statuto sull’iniziativa e sui referendum popolari)”, il cui intento era quello di sopprimere il *quorum*, attualmente fissato al 30%, nei referendum consultivi obbligatori per l’istituzione di nuovi Comuni, per la fusione fra comuni e per mutamenti delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali.

[39] Per completezza - e per evidenziare il complessivo sforzo profuso dai promotori - si segnala la contestuale presentazione di altre tre proposte di legge regionale di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, recanti “Disposizioni per una ferrovia moderna e un efficiente sistema pubblico integrato dei trasporti”, “Disposizioni per l’incremento occupazionale e il coordinamento delle politiche del lavoro” e “Riorganizzazione del servizio sanitario e riduzione dei tempi di attesa”, tutte consultabili sul Bollettino ufficiale della Regione Autonoma Valle d’Aosta 23 febbraio 2016, n. 9.

[40] L’immagine è stata evocata da L. Cuocolo, nel suo intervento dal titolo “*Cittadinanza amministrativa e partecipazione*”, nell’ambito della IX *Settimana di studi sulle autonomie locali*, svoltasi ad Alessandria tra l’8 e il 12 maggio 2017, sul tema “*Principio di sussidiarietà, servizi pubblici, procedure di democrazia partecipativa e deliberativa*”.

[41] Previsione in linea con le novità emergenti a livello nazionale, basti pensare all’art. 22 del d.lgs. 50/2016 che introduce il dibattito pubblico per le “grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio”.

[42] In dettaglio: la possibilità di espletare via web almeno il 50% dei procedimenti amministrativi; la pubblicità di tutti gli atti dell’amministrazione regionale e delle società controllate dalla Regione, salvo un ristretto e specifico numero di atti per motivi di necessaria segretezza o riservatezza; la tempestiva pubblicazione di atti complessi, come bilanci e piani, oltre che in versione integrale, in una versione semplificata comprensibile da chiunque, anche per consentire la formulazione di proposte e suggerimenti da parte della cittadinanza.

[43] Questa è la definizione della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di

iniziativa popolare.

[44] Pur dubitando che il testo depositato potesse considerarsi una proposta di legge a tutti gli effetti, la Commissione ha, infatti, ritenuto di non poter dichiarare inammissibile la proposta, “tenendo conto dell’orientamento dominante della dottrina nel senso della possibilità di definire solo in senso formale la legge”. La deliberazione della Commissione, unitamente a quelle relative alle altre proposte elencate alla nota 38, sono pubblicate sul Bollettino ufficiale delle Regione Autonoma Valle d’Aosta 5 aprile 2016, n. 15.

[45] Prova di tale dialettica ternaria sta già dando, in questi mesi, la citata proposta di legge regionale di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo, recante “Disposizioni per una ferrovia moderna e un efficiente sistema pubblico integrato dei trasporti”, anch’essa - seppur ammessa - tacciata di essere, più che un’autentica proposta, una mozione di indirizzo alla Giunta, ma già approvata dal Consiglio regionale (l.r. 25 novembre 2016, n. 22) e attualmente entrata nella fase “attuativa”, di redazione del “Programma strategico di interventi” di cui all’art. 1, c. 2, da parte della Giunta regionale.

[46] Nella seduta consiliare del 26 luglio 2017. Ai sensi dell’art. 2, c. 4, della l.r. 22 aprile 2002, n. 4, il testo è stato poi pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Valle d’Aosta 16 agosto 2016, n. 37, con l’avvertenza che, entro tre mesi dalla pubblicazione, un quindicesimo degli elettori può richiedere che si proceda al referendum previsto dall’articolo 15, c. 4, dello Statuto speciale e dalla medesima l.r. 4/2002.

[47] In particolare, con la modifica dell’art. 5 della l.r. 19/2003, i promotori dell’iniziativa legislativa popolare presenteranno i certificati comprovanti l’iscrizione dei promotori e degli altri sottoscrittori nelle liste elettorali dei Comuni della Regione in formato elettronico.

[48] Si vedano le considerazioni di L. Bobbio, *La partecipazione dei cittadini nello Statuto della Regione Piemonte*, sul numero 1/2017 di questa rivista.

[49] Parere n. 1/2012 del 22 marzo 2012.

[50] Ciò in considerazione del disposto di cui all'art. 32, c. 2, della l.r. 16 gennaio 1973, n. 4, ai sensi del quale "se l'abrogazione degli atti, o delle singole disposizioni, è stata accompagnata da altra disciplina della medesima materia, senza modificazioni né dei principi ispiratori della disciplina preesistente, né dei contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si svolge sulle nuove disposizioni entro i termini prestabiliti".

[51] Parere n. 2/2012 del 10 maggio 2012.

[52] Entrambi aspetti che la Commissione di garanzia ha avuto modo di evidenziare nei due citati pareri. In particolare, sotto il primo profilo, si segnala il punto 18 del parere n. 2/2012 "La Commissione di garanzia non può non rilevare che l'effetto di eludere la prosecuzione del referendum indetto senza accogliere anche solo in parte il *petitum* referendario appare pregiudizievole per l'istituto statutario del referendum, destinato invece a "realizzare il rapporto tra gli orientamenti che maturano nella comunità regionale e l'attività degli organi regionali" (art. 77 co. 1 dello Statuto). Anche i tempi dell'approvazione della legge *de qua* a oltre un mese dall'indizione del referendum non risultano congrui rispetto al dovere di favorire l'esercizio del referendum (art. 77, co. 2, Statuto), né alle esigenze di tempo per i lavori della stessa Commissione di garanzia (art. 6 l.r. n. 25/2006: trenta giorni) e al rispetto del valore statutario dell'economicità dell'azione della Regione"; dal secondo punto di vista, il rilievo di cui al punto 27 del parere n. 1/2012 "La Commissione di garanzia non può non rilevare che la durata di un procedimento iniziato 25 anni fa, anche a causa dell'irragionevole durata del relativo contenzioso, non corrisponde al principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione".

[53] Per un'analisi di tali considerazioni: P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *cit.*, pp. 248 ss..

[54] Sempre con riferimento al Piemonte, si segnala l'istanza di promozione di un referendum abrogativo relativamente alla deliberazione della Giunta regionale n. 1-600 del 19 novembre 2014, riguardante l'adeguamento della rete ospedaliera agli standard della legge 135/2012 e del Patto per la salute 2014/16 e le linee di indirizzo per lo sviluppo della rete territoriale, recentemente dichiarata inammissibile dalla Commissione di garanzia (con parere 1/2017 del 15 febbraio 2017), in quanto ritenuta ricadente in una delle ipotesi di improponibilità del referendum ai sensi dell'art. 80 dello Statuto (segnatamente, l'ipotesi in cui la richiesta attenga ad atti amministrativi di esecuzione di norme legislative).

[55] Si tratta, come noto, dei referendum consultivi svoltisi il 22 ottobre 2017 in Veneto e Lombardia aventi, rispettivamente, ad oggetto i seguenti quesiti: “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?” e “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato?”.

[56] Per concludere con l’esperienza piemontese, si segnalano, in questo senso, i referendum per l’istituzione dei Comuni di Mappano, Borgomezzavalle, Mortigliengo, Lessona, Campiglia Cervo, Cassano Spinola, Valle Cannobina, Cellio con Breia, Alluvioni Piovera (indetti, rispettivamente, con D.P.G.R. 67/2012, 30/2015, 31/2015, 32/2015, 86/2015, 72/2016, 44/2017, 45/2017 e 46/2017).

[57] In questo senso, Troilo, *cit.*, p. 23.