

E' proponibile un referendum abrogativo sulle norme regolamentari del Consiglio regionale della Sardegna?

di Tommaso Edoardo Frosini *
(30 ottobre 2002)

1. Per argomentare giuridicamente la promovibilità di un *referendum* abrogativo sulle norme del regolamento interno del Consiglio regionale della Sardegna occorre, innanzitutto, esplicitare le varie fonti che regolano la materia referendaria. Appare pertanto necessario evidenziare la particolarità - meglio: *la specialità* - che caratterizza il procedimento referendario regionale, sia da un punto di vista procedimentale che sostanziale, al punto da farlo essere significativamente diverso da quello nazionale di cui all'art.75 della Costituzione, e quindi non soggetto ad emulazione ma piuttosto suscettibile di ben altre impostazioni e regolamentazioni.

2. L'art.123 della Costituzione - nella sua versione aggiornata a seguito dell'approvazione della legge costituzionale n.1 del 1999 (sul punto però non ha introdotto modifiche) - afferma che: "*Lo statuto [regionale] regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione [...]*". In tal modo, viene ad essere riconosciuto, nella fonte primaria dell'ordinamento repubblicano quale è la Costituzione, che il *referendum* regionale può avere oggetto sia le leggi che i provvedimenti amministrativi della Regione, e che è riservata alla potestà statutaria la disciplina dei modi e dei limiti dell'iniziativa referendaria.

Già dalla norma costituzionale citata emerge esplicitamente un principio significativo di distinguo rispetto alla regolamentazione costituzionale del *referendum* abrogativo ex art.75 Cost.: quello relativo al fatto che, mentre il *referendum* abrogativo di cui all'art.75 Cost. è promovibile solo per l'abrogazione di leggi e atti aventi valore di legge, il *referendum* regionale può invece abrogare leggi (e, di conseguenza, atti aventi valore di legge) e provvedimenti amministrativi. Basterebbe già questa diversificazione dell'incidenza referendaria sulle fonti del diritto - sul piano nazionale e su quello regionale - per impedire di svolgere un ragionamento analogico tra il *referendum* abrogativo ex art.75 Cost. e quello previsto a livello regionale. A ciò si aggiunga, che sul punto la Costituzione - in rispetto all'autonomia statutaria - riserva allo statuto regionale la disciplina dell'istituto referendario, il quale può prevedere o non prevedere una regolamentazione, rigida o elastica, del *referendum* abrogativo di leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. L'unico limite statutario è oggi, a seguito della ricordata legge costituzionale del 2001, di essere "in armonia con la Costituzione" e non più anche "con le leggi della Repubblica", come affermava il vecchio art.123 Cost.

3. Lo Statuto della Regione ad autonomia speciale Sardegna prevede all'art.32 che:

"Un disegno di legge adottato da un Consiglio regionale è sottoposto a referendum popolare su deliberazione della Giunta o quanto ne sia fatta domanda da almeno un terzo dei consiglieri o da diecimila elettori. Il referendum non è valido se non vi partecipa almeno un terzo degli elettori. La maggioranza, nelle materie sottoposte a referendum, si calcola in base ai voti validamente espressi. Non è ammesso il referendum per leggi tributarie e di approvazione di bilanci. Le modalità di attuazione del referendum sono stabilite con legge regionale".

La imprecisa formulazione del testo statutario ha prodotto una serie di difficoltà interpretative e ha generato diverse opinioni dottrinarie e giurisprudenziali, che hanno preso le mosse dall'individuazione della disposizione statutaria che si riferisce al "*disegno di legge adottato dal Consiglio regionale*". Di fronte all'incertezza della qualificazione dell'atto, se cioè vada inteso come mera proposta di legge o piuttosto come legge già approvata (scelta che incide sulla stessa tipologia del *referendum*: approvativo o abrogativo), incertezza non colmata nemmeno da pronunce giurisprudenziali, bisogna allora rifarsi a quanto stabilito e fissato dal legislatore regionale, il quale con legge 15 luglio 1986, n.48, ha ampliato le previsioni contenute nella precedente legge regolativa del *referendum* (L.r. n.20 del 1957) ma addirittura nello stesso art.32 dello Statuto. Di questa legge diremo appresso; ora vorremmo soltanto limitarci ad evidenziare come lo Statuto individui tra i promotori del *referendum* non solo il corpo elettorale (diecimila elettori) ma anche la Giunta e almeno "*un terzo dei consiglieri*". In particolare, ai fini del tema di cui si occupa questo parere [che è, lo ricordiamo, quello sulla promovibilità di un *referendum* abrogativo sulle norme regolamentari del Consiglio regionale della Sardegna] ci sembra un aspetto significativo: il fatto, cioè, che i consiglieri regionali possano farsi promotori di un *referendum* su un atto legislativo da essi stessi approvato, chiaramente al fine di salvaguardare le minoranze dando cioè ad esse la possibilità di far abrogare le leggi approvate dalla maggioranza per il tramite del ricorso al pronunciamento popolare. Ma questo aspetto, che è il caso appena di accennarlo non è previsto per il *referendum*

abrogativo nazionale ex art.75 Cost., evidenzia come vi sia una riserva di natura consiliare anche sulla richiesta di *referendum* e che pertanto può ben interessare - sempre, ma non solo, a tutela delle minoranze consiliari - anche quegli atti relativi all'organizzazione consiliare stessa, che possono incidere sulla volontà di terzi, quali determinate norme dei regolamenti interni del Consiglio regionale.

4. La legge regionale n.48 del 1986 ha stabilito che il *referendum* popolare possa essere indetto tanto a fini abrogativi quanto per fini consultivi (sciogliendo così l'incertezza interpretativa statutaria) e che la consultazione popolare possa essere richiesta non soltanto affinché il corpo elettorale possa preventivamente esprimere il proprio parere su disegni di legge non ancora approvati dal Consiglio, ma anche affinché il corpo elettorale abbia la possibilità di pronunciarsi su "*regolamenti o atti e provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio o della Giunta*" (art.3, lett. e) e su questioni che, seppure non tradotte in appositi provvedimenti legislativi o amministrativi, abbiano comunque un "*particolare interesse sia regionale che locale*" (art.3, lett. f). E poi, ad ulteriore conferma della promovibilità del *referendum* su altre fonti del diritto, quasi così a coprire l'intero panorama delle stesse, la stessa legge ha stabilito che il *referendum* abrogativo possa avere ad oggetto non soltanto le leggi regionali (con la sola esclusione delle leggi tributarie e di bilancio) ma anche "*un regolamento, un atto o un provvedimento amministrativo regionale*" (art.3, lett. b).

Sulla base di queste prescrizioni legislative, sia pure riferite in un unico articolo e lette in combinato disposto fra loro, e poi sulla base della normativa costituzionale e poi statutaria, parrebbe non esserci forme di limitazione alla promovibilità di un *referendum* abrogativo sulle norme regolamentari del Consiglio regionale della Sardegna. Anche perché l'argomento, controverso in dottrina, relativo alla definizione della natura dell'atto-fonte del regolamento consiliare (da non equipararsi di certo al regolamento parlamentare, che è espressamente previsto in Costituzione all'art.64, e che pertanto gode di diverso trattamento gerarchico sul piano delle fonti), se è da ritenersi atto avente valore di legge o atto amministrativo cade, ovvero viene meno, in quanto il *referendum* abrogativo, secondo la legge regionale, è promovibile sia sulle leggi, sia sugli atti amministrativi, sia soprattutto sui regolamenti: andando così a coprire l'intero panorama delle fonti del diritto, e non si spiegherebbe altrimenti perché escludere proprio i regolamenti consiliari. In tal modo, i regolamenti consiliari, ammesso e non concesso che non si volessero catalogare tra gli atti aventi valore di legge e nemmeno tra gli atti amministrativi, potrebbero piuttosto essere considerati alla stregua di regolamenti *tout court*. Fatto salvo il fatto che, come afferma l'art.19 dello Statuto, il regolamento interno del Consiglio è adottato "*a maggioranza assoluta dei suoi componenti*": questa procedura gli dà senz'altro una maggiore forza garantistica, come è giusto che abbia trattandosi di regole sull'organizzazione dell'organo della rappresentanza politica, ma non necessariamente gli impone una diversa qualificazione sulla natura dell'atto, potendo essere qualificato comunque un regolamento sia pure "rafforzato". E sempre a questo proposito, non è da ritenersi vincolante - anche per la ragioni esposte *supra* al punto 2 - quell'indirizzo giurisprudenziale della Corte costituzionale (a partire dalla nota sentenza n.16 del 1978), che ha escluso dal *referendum nazionale* quegli "atti legislativi dotati di una forza passiva peculiare", cioè adottati con maggioranze o procedimenti differenziati rispetto a quelli ordinari. Non è da ritenersi vincolante l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale essenzialmente perché si riferisce al *referendum nazionale* ex art.75 Cost., che ha una disciplina tutta sua rispetto al *referendum* abrogativo regionale (che viceversa ha una disciplina speciale) e che pertanto non pare affatto opportuno provare a trasferire in modo automatico gli indirizzi della Corte dal livello nazionale a quello regionale. E questo anche per un discorso che qui solo si accenna, ma data l'importanza non può essere completamente trascurato, che è quello relativo alla trasformazione in atto del regionalismo italiano a seguito della modifica del Titolo Quinto della Costituzione, che si volge verso forme più o meno estese di federalismo, e che ci deve abituare a pensare non più in termini di subordinazione delle Regioni alla volontà statale, ma piuttosto in termini di un equilibrio orizzontale tra Stato e Regioni, così come affermato nel nuovo art.114 Cost. Questo per dire che non tutto ciò che vale per l'organizzazione statale - e nel caso in specie il *referendum* abrogativo - deve altresì valere per l'organizzazione regionale. Altrimenti, verrebbe ad essere lesa l'autonomia regionale - oggi correttamente valorizzata dal legislatore costituzionale - o addirittura, come nel caso della Sardegna, l'autonomia speciale.

5. Ultimo punto che merita essere evidenziato, e che riguarda la materia sottoposta a *referendum*. Può essere abrogata - non solo per via referendaria ma anche con altra norma regolamentare - la disciplina del voto segreto? Sì, a condizione che venga salvaguardato il voto segreto quando si tratta di un voto riguardante le persone; e questo ai fini della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui costituzionalmente garantiti (in questo caso, ma solo in questo caso, utile sarebbe il richiamo alla disciplina dei regolamenti parlamentari, i quali circoscrivono l'uso del voto segreto proprio con riferimento ai voti su persone). Allora, la richiesta referendaria dovrebbe mirare ad abrogare soltanto gli articoli 94 e 95 del regolamento interno del Consiglio regionale della Sardegna, facendo così salvo l'art.96 punto 7 del regolamento, il quale afferma: "*Le votazioni riguardanti persone hanno luogo a scrutinio segreto*".

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali