

**IL REFERENDUM APPROVATIVO NEL NUOVO STATUTO DELLA REGIONE CAMPANIA**  
 di Valeria De Santis (Ricercatrice di Diritto pubblico Università degli Studi di Napoli  
 “Parthenope”)

L’art. 15 dello Statuto della Campania, approvato in seconda deliberazione e pubblicato il 26 febbraio 2009, introduce un *referendum* di tipo «approvativo» completamente nuovo per una regione ad autonomia ordinaria<sup>1</sup>.

In questa seconda stagione statutaria, come del resto nella prima, la maggior parte dei nuovi Statuti si è limitata a disciplinare il *referendum* abrogativo e consultivo, proponendo un’interpretazione - per così dire - “timida”<sup>2</sup> della propria competenza in materia referendaria. Solo alcune Regioni - come si vedrà di seguito - collegano lo svolgimento del *referendum* all’iniziativa legislativa popolare per spingere il Consiglio regionale a pronunciarsi.

L’art. 15 dispone che cinquantamila elettori possono presentare una proposta di legge o di regolamento della Regione affinché sia sottoposta per l’approvazione al *referendum* popolare. La

<sup>1</sup> Per un inquadramento complessivo degli istituti di partecipazione nel nuovo Statuto della Campania si veda di S. Prisco, *Il nuovo Statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2009.

<sup>2</sup> R. Nania, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974, 2765, considera «un’occasione mancata» il fatto che le Regioni non abbiano sfruttato fino in fondo le potenzialità dell’istituto referendario. Sul punto si veda anche, in part., A. Pertici, *Quale referendum per il venturo statuto della regione Toscana?*, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi, *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001, Torino, Giappichelli, 2002, 75-76.

2

proposta viene presentata al Consiglio o alla Giunta e se nel termine di sei mesi dalla presentazione non è approvata o è «approvata con modifiche sostanziali» è sottoposta a voto popolare. Quindi il 3° comma dell’art. 15 afferma che «la proposta è approvata» se viene raggiunto il *quorum*, cioè, se alla votazione referendaria partecipa la maggioranza degli aventi diritto ed è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi. Lo statuto campano introduce un meccanismo che non trova eguali almeno negli Statuti ad autonomia ordinaria: se l’iniziativa popolare non viene approvata, essa è automaticamente sottratta al Consiglio (o alla Giunta) e sottoposta al voto popolare.

2. La soluzione adottata dall’art. 15 dello Statuto della Campania è molto simile a quella già presente in due ordinamenti ad autonomia speciale: la Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Valle d’Aosta. La Provincia autonoma di Bolzano prevede un *referendum* “propositivo” – ma di fatto approvativo - che costringe il Consiglio a pronunciarsi; se non lo fa, la proposta di legge è sottoposta a *referendum* e, in caso di esito positivo, il Presidente è tenuto a promulgarla (art. 15, l. prov. n. 11 del 2005). Anche in Valle d’Aosta è previsto (art. 3, l. r. n. 5 del 2006, che riscrive l’art. 14 della l. 19 del 2003) che i promotori possano presentare una proposta di legge che viene sottoscritta da una parte qualificata del corpo elettorale e presentata all’organo legislativo affinché la faccia propria senza modificazioni. Nel caso in cui l’organo legislativo non intenda approvare la proposta presentata è possibile promuovere il *referendum* mediante il quale il corpo elettorale accetta o respinge la proposta di legge<sup>3</sup>.

Questi ordinamenti, naturalmente influenzati dalla tradizione svizzera, tedesca e austriaca<sup>4</sup>, hanno interpretato in modo ampio la competenza attribuita loro dalla l. cost. n. 2 del 2001 a disciplinare questo nuovo tipo di *referendum* “propositivo”. Invece la provincia autonoma di Trento (l. prov. n. 3 del 2006) prevede una forma meno incisiva di *referendum* attraverso il quale viene proposto un quesito e, in caso di esito positivo, gli organi provinciali adottano entro tre mesi le iniziative e i provvedimenti per l’attuazione dei risultati del *referendum*. Anche la soluzione del Friuli Venezia Giulia (l. r. n. 5 del 2003) costituisce una forma debole di *referendum* propositivo; si

<sup>3</sup> Crf.: *La forma di governo in Valle d’Aosta*, pareri resi da V. Onida, G. Guzzetta, F.S. Marini, S. Mangiameli e dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 15/2007.

<sup>4</sup> R. Louvin, *Riforme elettorali in Valle d’Aosta: il referendum propositivo apre la via a nuovi scenari*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2007, in part. 12-13; inoltre si veda anche per specifici riferimenti sul punto M. Olivetti, cit.,

453 nt. 25-26; M. P. Viviani Schlein, *Uno strumento per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2005, 1367 e seg.; F. Palermo, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*, *ivi*, 1303 e seg.; A. Auer, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, 463 e seg.; S. Lausch, *Gli istituti di democrazia diretta nel sistema di autonomia dell'Alto Adige*, in *L'ordinamento speciale della provincia autonoma di Bolzano*, a cura di J. Marko, S. Ortino, F. Palermo, Padova, Cedam, 2001, 433 e seg.

3

prevede che se l'esito è favorevole, il Consiglio regionale è tenuto ad esaminare la proposta sottoposta a *referendums*.

Per le Regioni ad autonomia ordinaria non esiste una disciplina normativa di rango costituzionale che autorizzi a disciplinare il *referendum* propositivo e, finora, le Regioni ad autonomia ordinaria nei nuovi Statuti si sono limitate ad interpretare la propria competenza in materia di *referendum* in modo piuttosto restrittivo. Come è noto, solo lo Statuto del Lazio, similmente al Friuli Venezia Giulia e alla provincia autonoma di Trento, ha introdotto una forma di *referendum* propositivo volta a rafforzare l'iniziativa legislativa. L'art. 62 dello Statuto del Lazio stabilisce che i soggetti abilitati a promuovere il *referendum* abrogativo possono presentare al Presidente del Consiglio regionale una proposta di legge regionale da sottoporre a *referendum* propositivo popolare. Così qualora il Consiglio regionale non abbia deliberato in ordine alla proposta di legge da sottoporre al *referendum* - entro un anno dalla dichiarazione di ammissibilità - il Presidente della Regione, con proprio decreto, indice il *referendum* propositivo popolare sulla proposta stessa. In questo modo se l'esito referendario è positivo, il Consiglio è tenuto ad esaminare, entro sessanta giorni dalla proclamazione, la proposta di legge sottoposta al *referendum*. In questa prospettiva il *referendum* propositivo non si discosta molto dalla procedura contenuta all'art. 83 dello Statuto del Piemonte il quale prevede che se l'esito del *referendum* consultivo è favorevole, il Presidente della giunta regionale è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a *referendum*. Meccanismo simile è previsto anche dallo Statuto della Calabria (art. 12) che stabilisce che nel caso in cui il *referendum* consultivo abbia raggiunto il *quorum* strutturale del 30% degli aventi diritto al voto, il Consiglio regionale ha l'obbligo di pronunciarsi sull'oggetto del *referendum* entro 120 giorni. Complessivamente tali procedure sono volte solo a conferire maggiore "incisività" all'iniziativa legislativa popolare e il *referendum* resta comunque evitabile con la deliberazione del Consiglio. In questo caso, a differenza del *referendum* approvativo campano, le competenze attribuite agli organi di governo regionale non sono ridotte, né vengono limitate le attribuzioni del Consiglio regionale che resta sempre in grado di esercitare le sue funzioni di titolare della funzione legislativa.

3. La Campania, ad oggi, è quindi l'unica Regione ad autonomia ordinaria ad aver introdotto un *referendum* approvativo che ha l'effetto di esautorare il Consiglio della decisione normativa. In realtà, a ben leggere, il meccanismo previsto dall'art. 15 dello Statuto campano non pare poter essere considerato in contrasto con i principi costituzionali, anche se solleva complessi interrogativi sulle conseguenze che un suo utilizzo potrebbe comportare, nonché diversi problemi di coordinamento che la legge ordinaria sarebbe chiamata a risolvere.

4

essere considerato in contrasto con i principi costituzionali, anche se solleva complessi interrogativi sulle conseguenze che un suo utilizzo potrebbe comportare, nonché diversi problemi di coordinamento che la legge ordinaria sarebbe chiamata a risolvere.

Prima di tutto occorre ricordare come - anche durante la prima stagione statutaria - la dottrina e la giurisprudenza costituzionale non abbiano mai sostenuto che le Regioni fossero vincolate alla disciplina statale del *referendum*. Non si è mai dubitato del fatto che le Regioni possano «articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei *referendum* previsti in Costituzione»<sup>6</sup>. Anche l'elemento letterale secondo il quale la Costituzione attribuisce alle Regioni la competenza a disciplinare il *referendum* su «leggi» regionali non ha portato ad escludere la possibilità di introdurre, ad esempio, il *referendum* consultivo che di norma ha ad oggetto proprio un'iniziativa di legge, cioè, un progetto che non è ancora «legge» della Regione.

Da una parte, quindi, le Regioni sono tenute a disciplinare nello Statuto come e in quali limiti i cittadini possano essere consultati, dall'altra, dalla Costituzione non si riesce a ricavare un

principio che imponga di riconoscere la potestà legislativa solo ed esclusivamente al Consiglio. La Costituzione prevede che il Consiglio è l'organo regionale che esercita la funzione legislativa, ma all'art. 123 attribuisce allo Statuto la competenza a disciplinare il *referendum* mediante il quale il corpo elettorale si esprime in via diretta con un atto che ha forza normativa di rango primario. Del resto lo Statuto è proprio la fonte costituzionalmente deputata a regolare il rapporto tra istituti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta in modo anche differente rispetto al modello costituzionale nazionale<sup>7</sup>. In tal senso la competenza a definire la propria forma di governo suffraga ulteriormente la convinzione che le Regioni possano spingersi al di là del modello costituzionale di *referendum* previsto all'art. 75<sup>8</sup>.

La competenza delle Regioni a definire la propria forma di governo implica, inoltre, la possibilità di distribuire «le funzioni fra gli organi» tra i quali rientra, a tutti gli effetti, anche il corpo elettorale regionale che si esprime con il voto attraverso le consultazioni elettorali e, appunto, il *referendum*<sup>9</sup>. Per tali motivi si può ragionevolmente affermare che non esiste una preclusione

<sup>6</sup> Corte Costituzionale sent. 372/2004, *Considerato in diritto* n. 8.

<sup>7</sup> V. Onida, *Parere sulla legittimità di referendum propositivi sulle materie di cui all'art. 15 dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle D'Aosta*, si può leggere in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 15 del 2007, 4.

<sup>8</sup> Sul punto, senza alcuna pretesa di esaustività, si veda: S. Mangiameli, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, in part. 576; A. Spadaro, *I «contenuti» degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica del diritto*, 2001, in part. 298-299.

<sup>9</sup> V. Onida, *Parere*, cit., 3-4; sul punto S. Mangiameli, *Parere reso Ai delegati dei Comitati promotori delle proposte di iniziativa popolare in materia di riforma elettorale da sottoporre a referendum propositivi*, si può leggere in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 15 del 2007.

5

assoluta ad attribuire al Corpo elettorale una funzione normativa in casi circoscritti e indicati dallo Statuto<sup>10</sup>.

Altro problema è se, invece, l'introduzione di un *referendum* di tipo approvativo sia contrastante con il limite dell'armonia con la Costituzione. In effetti lo Statuto non pare mettere in discussione la prevalenza del principio rappresentativo, in quanto il *referendum* rimane uno strumento utilizzato in via eccezionale a seguito di un'iniziativa legislativa popolare. Una violazione del principio rappresentativo si verificherebbe, invece, nel caso di un ricorso obbligatorio e costante al *referendum*, tale da far sì che la decisione politica sia normalmente presa attraverso la consultazione popolare<sup>11</sup>.

Il problema reale che può porre lo Statuto è collegato al coordinamento tra l'esercizio della funzione legislativa da parte dell'Assemblea regionale e lo svolgimento del *referendum* approvativo. L'art. 15 dello Statuto campano precisa che, se il Consiglio approva l'iniziativa legislativa ma con modifiche sostanziali, si procede comunque al voto popolare. Viene attribuita ai cittadini la possibilità di sostituirsi completamente all'Assemblea e si esclude che un qualsiasi intervento normativo possa evitare il ricorso al voto popolare.

Il Consiglio viene esautorato completamente della possibilità di adottare una decisione e, soprattutto, non ha neanche la possibilità di sottoporre al corpo elettorale una soluzione alternativa rispetto all'iniziativa popolare<sup>12</sup>. Lo Statuto della Campania esclude ogni intervento dell'Assemblea, o meglio, il solo fatto che il corpo elettorale abbia attivato il procedimento di iniziativa-*referendum* implica che il Consiglio possa esercitare la funzione legislativa solo nel modo indicato dall'iniziativa popolare. L'Assemblea è privata della sua normale discrezionalità e anche della possibilità di elaborare un'iniziativa alternativa a quella popolare. Il procedimento attivato dall'art. 15 dello Statuto campano viene attivato con un'iniziativa legislativa popolare che, in realtà,

<sup>10</sup> M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, 450; V. Onida, *Parere*, cit., 4-5.

<sup>11</sup> M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 454.

<sup>12</sup> Critici sull'uso di questo tipo di referendum, G. Guzzetta, F. S. Marini, *Parere in merito ai profili di legittimità della disciplina e del procedimento per il referendum propositivo su proposte di legge di iniziativa popolare nella Regione Valle d'Aosta ed alle particolari attribuzioni e responsabilità del Presidente della Regione*, si può leggere in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 15 del 2007, 5-7. Gli A.A. evidenziano che se l'iniziativa del corpo elettorale fosse effettivamente una "proposta" il Consiglio dovrebbe essere messo in condizione di bloccare il procedimento con la sua pronuncia

contraria. Invece il referendum che ha effetti approvativi pone nel nulla l'iniziativa del Consiglio, esautorandolo della funzione legislativa. Quindi questo tipo di referendum viene considerato contrastante con i principi generali dell'ordinamento costituzionale che attribuiscono «funzione sussidiaria, complementare ed integrativa rispetto a quelli di democrazia rappresentativa».

6

non ha nulla della "proposta" in quanto il Consiglio non ha l'alternativa tra tradurre in legge l'iniziativa o presentare un diverso progetto<sup>13</sup>.

Lo Statuto ammette che il Consiglio pronunciandosi rispetto all'iniziativa legislativa popolare possa disciplinarla diversamente, ma esclude la possibilità che quella consiliare possa essere considerata un'alternativa<sup>14</sup> messa sullo stesso piano di quella popolare. Lo Statuto non contempla il confronto tra le due proposte e, richiedendo che si debba comunque indire il *referendum* sulla sola iniziativa popolare, sembra preferire l'istituto di partecipazione diretta rispetto all'iniziativa del Consiglio<sup>15</sup>. Questo tipo di approccio potrebbe dare adito a qualche dubbio intorno al rispetto del limite dell'armonia con la Costituzione, proprio per l'evidente preferenza accordata all'istituto di partecipazione diretta.

Certamente se si vuole conferire una valenza effettivamente approvativa al *referendum* si deve prevedere che si possa procedere alla consultazione solo se il Consiglio non abbia disciplinato la materia nel senso indicato dal referendum. In caso contrario – se cioè il Consiglio intendesse disciplinare diversamente la materia – le due iniziative (popolare e consiliare) dovrebbero essere messe a confronto innanzi al corpo elettorale, pena il sostanziale svuotamento della funzione rappresentativa dell'Assemblea.

Inoltre la disciplina statutaria non dice nulla sul problema del coordinamento tra la legge approvata per *referendum* e le altre leggi regionali, né sui limiti all'esercizio della funzione legislativa a seguito dell'approvazione della legge mediante *referendum* approvativo. Lo Statuto non chiarisce quali sarebbero gli effetti dell'approvazione da parte del Consiglio di una legge contrastante rispetto alla legge approvata con *referendum*. Quindi sarebbe la legge regionale, cui si fa rinvio per la disciplina delle modalità di svolgimento della consultazione popolare, a dover risolvere questi delicati problemi di collocazione della legge approvata con *referendum* e dei suoi rapporti rispetto alla legge del Consiglio.

4. Per quanto fin qui osservato esistono elementi per affermare che lo Statuto della Campania introduce un nuovo tipo di *referendum* di per sé compatibile rispetto al sistema costituzionale. Le uniche perplessità nascono non tanto dal meccanismo volto a conferire direttamente al corpo elettorale la decisione normativa, quanto dal fatto che il Consiglio non sia messo in condizione di proporre una propria iniziativa al corpo elettorale. L'Assemblea non può

<sup>13</sup> Sul punto G. Guzzetta, F. S. Marini, *Parere*, cit., 6; più in generale sulla differenza tra iniziativa e *referendum* si veda M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. discip. pubbl.*, XII, Torino, Utet, 1997, in part., 500.

<sup>14</sup> G. Guzzetta, F. S. Marini, *Parere*, cit., 5.

<sup>15</sup> V. Onida, *Parere*, cit., 7.

7

esprimere un'alternativa reale; lo Statuto, inoltre, non precisa quali sarebbero le conseguenze di un intervento normativo del Consiglio successivo all'espletamento positivo del *referendum*.

Certamente il Consiglio non può porre nel nulla la volontà del corpo elettorale modificando la legge approvata con *referendum*, ma neanche può esautorare della competenza ad intervenire nella materia oggetto della consultazione popolare.

Si pone quindi un complesso problema di coordinamento e di collocazione della legge adottata mediante *referendum* approvativo all'interno del sistema delle fonti regionali. Diventa perciò cruciale il problema di come la legge regionale darà attuazione alla previsione statutaria e come riuscirà a coordinare lo svolgimento del *referendum* rispetto all'esercizio della funzione normativa dell'Assemblea.

Dal punto di vista politico rimane, invece, il problema che il *referendum* approvativo potrebbe prestare il fianco a forme di strumentalizzazione volte a paralizzare completamente l'intervento del Consiglio. Naturalmente, vista la scarsa utilizzazione del *referendum* al livello regionale, il rischio è marginale e non imminente, ma reale. Inoltre questo nuovo istituto di

partecipazione diretta è solo apparentemente innovativo; esso, come si è cercato di evidenziare, non riconosce al corpo elettorale alcuna possibilità di scelta e continua ad attribuire ai cittadini il solo strumento del voto, non sollecitando alcuna forma di partecipazione effettiva al procedimento di deliberazione<sup>16</sup>.

Complessivamente la disciplina contenuta nello Statuto campano non si limita ad esprimere un'esigenza di rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, ma costituisce il sintomo dell'esigenza - percepita anche da altri nuovi Statuti<sup>17</sup> - di attribuire strumenti di controllo e di

<sup>16</sup> Non è questa la sede per un approfondimento sul tema, ma non si può fare a meno di evidenziare che esistono strumenti di partecipazione più innovativi rispetto al *referendum* approvativo dello Statuto campano. Le novità in tema di partecipazione consistono negli istituti – come, ad esempio, l'istruttoria pubblica o il dibattito pubblico – che mirano a definire processi di deliberazione volti a superare la logica del “voto”. Attraverso tali istituti si cerca di giungere ad una decisione che, pur rimanendo in capo agli organi rappresentativi, sia il frutto di un dibattito aperto e informato (potenzialmente) di tutti i punti di vista coinvolti. Sul punto ci si limita, senza alcuna pretesa di esaustività, a rinviare a: D. Held, *Modelli di democrazia* (1989), Bologna, Il Mulino, 2006 in part. 401 e seg.; L. Bobbio, *La democrazia deliberativa nella pratica*, in *Stato e mercato*, 1/2005, in part. 67 e seg.; Id., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n. 4/2006, in part. 11 e seg.; R. Lewanski, *La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica*, in *Aggiornamenti sociali*, 12/2007, in part. 743; U. Allegretti, *Verso una nuova forma di democrazia: la democrazia partecipativa*, in *Democrazia e diritto*, n.3/2006, 7 e seg.; M. Ciancaglini, *La democrazia partecipativa in Toscana. Note a margine della legge regionale n. 69/2007*, E. Stradella, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di Stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, entrambi in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 3/2008; A. Floridia, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 603 e seg.

<sup>17</sup> Si pensi, ad esempio, all'istruttoria pubblica (Statuto dell'Emilia Romagna art. 17); all'obbligo di motivare la legge regionale (Statuto della Toscana art. 39); alla generale attenzione dedicata alle audizioni, alle consultazioni e alle cc.dd. “clausole valutative” volte a permettere una valutazione e un controllo *ex post* degli effetti delle leggi.

8

decisione al corpo elettorale in modo da bilanciare una forma di governo che tende a rafforzare il ruolo dell'esecutivo e a cristallizzare i rapporti tra maggioranza e opposizione.