

REFERENDUM PROPOSITIVO REGIONALE: IL BILANCIO DELLA PRIMA ESPERIENZA

ROBERTO LOUVIN*

UNA NOVITÀ ORDINAMENTALE FORTEMENTE OSTEGGIATA - TRA SOVRANITÀ DEL POPOLO E SOVRANITÀ DELL'ASSEMBLEA – LA BATTAGLIA SUL QUORUM: LE MATITE SPEZZATE – UN ISTITUTO SOTTO TUTELA DELLA MAGGIORANZA POLITICA - LE PROSPETTIVE FUTURE.

UNA NOVITÀ ORDINAMENTALE FORTEMENTE OSTEGGIATA

Il 18 novembre scorso si è tenuto in Valle d'Aosta il primo *referendum* propositivo mai svoltosi in Italia. Alla più piccola tra le regioni era affidato il compito di 'battistrada' nel testare la validità di un istituto che è stato introdotto in sede regionale grazie all'aggiornamento dello Statuto avvenuto con le modificazioni introdotte dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 e che, nonostante qualche sporadico tentativo, non si è ancora tradotto in alcuna espressa previsione generale in ambito costituzionale¹.

Nel regolare questo istituto di democrazia diretta, il legislatore regionale non aveva ritenuto necessario circoscriverne in modo differenziato l'ambito di operatività, limitandosi in proposito a richiamare i casi generali di esclusione dettati dalla normativa in materia di referendum abrogativo².

Una pluralità di comitati promotori aveva attivato la nuova procedura proponendo differenti quesiti, quasi tutti risultati ammissibili al vaglio della Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare che ne escludeva soltanto uno³, aprendo così la via all'esame consiliare di cinque proposte di legge di iniziativa popolare.

Gli oggetti in discussione comprendevano innanzitutto quattro diversi aspetti del

* Professore associato di Diritto pubblico comparato all'Università della Calabria

¹ Si ricorderà, in proposito, che l'art. 97 del Progetto di revisione della Parte seconda della Costituzione elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali presieduta dall'On. D'Alema disponeva che "È indetto 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 (...). La Corte costituzionale valuta l'ammissibilità del referendum decorso il termine di cui al comma precedente."

² Normativa che ne esclude l'ammissibilità unicamente per le leggi tributarie e di bilancio, le disposizioni a contenuto obbligatorio o vincolato in forza di norme della Costituzione, dello Statuto speciale, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, oltre che per le leggi che riguardano la tutela di una minoranza linguistica, le leggi in materia di autonomia funzionale del Consiglio della Valle e le leggi di programmazione in materia urbanistica e di tutela ambientale: L.R. 25 giugno 2003, n. 19, art. 17, c. 2.

³ Si trattava di una proposta di legge di iniziativa popolare tendente a stabilire per legge la riduzione dei costi dell'energia elettrica per le famiglie residenti in Valle d'Aosta.

meccanismo elettorale, ossia l'introduzione della preferenza unica (contro le tre previste dalla legge regionale) nelle elezioni del Consiglio regionale, la dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, l'adozione di disposizioni per l'equilibrio della rappresentanza tra i generi nelle elezioni del consiglio regionale e l'elezione diretta della Giunta regionale.

Un quinto quesito verteva invece in materia sostanzialmente amministrativa, riguardando la costruzione o meno di un nuovo presidio ospedaliero unificato.

Nella fase di esame delle proposte da parte dell'assemblea regionale il Consiglio adottava nuove normative in materia elettorale, discostandosi peraltro in larga misura dal contenuto delle proposte referendarie⁴.

La successiva promozione della consultazione referendaria incontrava l'aperta ostilità delle forze al governo della Regione, che attraverso lo stesso Presidente della Regione tentavano, senza successo, di impedire la consultazione popolare per asserita inammissibilità dei quesiti in materia ordinamentale⁵.

L'indizione della consultazione popolare metteva temporaneamente fine alla diatriba costituzionalistica per lasciare spazio al posizionamento politico sui quesiti proposti, il cui eventuale accoglimento avrebbe cambiato in modo significativo la geografia politica della regione, soprattutto per effetto dell'elezione separata dell'esecutivo regionale rispetto al Consiglio, innovazione decisamente ispirata alla tradizione costituzionale cantonale della vicina Svizzera⁶.

TRA SOVRANITÀ DEL POPOLO E SOVRANITÀ DELL'ASSEMBLEA

Come ci si poteva aspettare, la proposta lanciata dai promotori dei referendum, benché servita come utile stimolo per adottare una nuova normativa elettorale e ordinamentale, era avvertita come un'autentica sfida all'istituzione consiliare che a larghissima maggioranza (30 consiglieri su 35) aveva preferito mantenere il meccanismo di elezione della Giunta da parte del Consiglio (seppur razionalizzato con introduzione della sfiducia costruttiva) e conservare la possibilità di espressione di preferenze multiple (tre) nel voto per l'elezione dei consiglieri regionali.

Un parziale, ma insufficiente avvicinamento si produceva invece in relazione alle proposte di alleanza preventiva con premio di maggioranza (accolta nel suo principio ma realizzata con modalità diverse) e di riequilibrio della rappresentanza di genere (accettata nella misura del 20% invece che di un terzo della lista): il parziale accoglimento del contenuto delle

⁴ Le leggi approvate sono le LL.RR. nn. 21 e 22 del 7 agosto 2007 ; la prima riguarda le modalità di elezione del Presidente della Regione e degli assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale mentre la seconda verte in materia di elezione del Consiglio regionale.

⁵ Abbiamo richiamato le motivazioni addotte dall'esecutivo regionale e le opposte conclusioni cui è giunta la Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare in *Riforme elettorali in Valle d'Aosta: il referendum propositivo apre la via verso nuovi scenari*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, n. 14/2007.

⁶ Sul contenuto della proposta e sulle sue possibili implicazioni funzionali: 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.

proposte non era però ritenuto sufficiente dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare per evitare il ricorso alla pronuncia popolare⁷.

Nel complesso, comunque, le proposte si caricavano di un contenuto di forte contrapposizione politica e spingevano l'intero fronte governativo a fare quadrato assumendo come propria l'opzione astensionistica e facendo leva sul *quorum* particolarmente elevato del 45% stabilito dalla legge sul *referendum*.

Nel vivo della campagna, le argomentazioni addotte per ricusare la chiamata alle urne si esplicitavano anche nel senso di una pretesa contrapposizione fra la legittimità dell'assemblea rappresentativa e quella del corpo elettorale, quasi una disfida fra seguaci di Montesquieu e di Rousseau. La contrapposizione era oltretutto accentuata dall'esplicita pronuncia da parte dell'aula consiliare avvenuta proprio nella primavera precedente sulla materia oggetto del voto referendario.

Il tema, non nuovo per la dottrina costituzionalistica europea, della compatibilità fra il parlamentarismo e la democrazia diretta⁸, trovava così una sua nuova ma non del tutto inedita declinazione. Occorreva anche qui sciogliere il dilemma, già insito nell'art. 6 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, per cui "La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir *personnellement ou par leurs représentants* à sa formation".

La strada imboccata dalle forze politiche regionali, soprattutto quelle operanti a difesa della legislazione votata dal Consiglio, è stata in tutta evidenza quella di un "caricamento" di senso politico del confronto, rifuggendo dall'accettazione della logica propria del *referendum* propositivo (o, per usare il termine corrente nella dottrina costituzionalistica elvetica, dell'iniziativa legislativa popolare). Invece di accettare la pronuncia del popolo come un momento integrativo, e oggettivamente sovraordinato, rispetto alla decisione della sua rappresentanza eletta, la politica regionale ha avvertito e denunciato il pericolo di delegittimazione da parte del corpo elettorale ed ha reagito sottraendosi al confronto.

In sostanza, si è trattato di una - reale o presunta - messa in discussione della responsabilità politica del governo in carica⁹, o per meglio dire della maggioranza che lo sostiene, in questo caso oltretutto allargata a forze formalmente all'opposizione ma solidali con le scelte di sistema adottate in sede di legislazione statutaria in quanto adottate a maggioranza qualificata. Non potendosi ipotizzare nell'ordinamento regionale attuale uno scioglimento anticipato come naturale sanzione per un voto a forte valenza antigovernativa¹⁰, ne sarebbe probabilmente discesa una crisi di giunta con le conseguenti dimissioni dell'esecutivo in carica, il terzo dell'attuale legislatura.

Si è in questo modo prodotta, per utilizzare l'espressione impiegata da Alfonso Di Giovine, una vera e propria eterogenesi dei fini, con un effetto politico aggiunto che si è

⁷ Il parere reso a questo proposito dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare è consultabile sul sito: www.federalismi.it.

⁸ Ci riferiamo al noto dibattito dottrinale fra le tesi rispettivamente favorevole e contraria a tale compatibilità espresse rispettivamente da R. Carré de Malberg, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Annuaire de l'Institut international de Droit public*, II, 1931, e B. Mirkin-Guetzevitch, *Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes*, in *Annuaire ... cit.*

⁹ G.M. Salerno, *Referendum*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 266.

¹⁰ Come indicava H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1966, p. 49.

sovrapposto all'effetto giuridicamente prescritto dall'ordinamento¹¹.

La decisione ha portato all'apertura di uno scenario non binario, come sarebbe stato logico, fra favorevoli e contrari al merito delle proposte, bensì ternario, ossia comprensivo anche della scelta del non voto come modo di espressione della contrarietà ai quesiti avanzati.

LA BATTAGLIA SUL QUORUM: LE MATITE SPEZZATE

Ed è stato proprio il tema del voto-non voto a monopolizzare l'attenzione del corpo elettorale, soprattutto perché la sollecitazione a disertare le urne è stata esplicitamente avanzata da autorità regionali e locali di primo piano.

Vivaci dubbi sono stati avanzati in ordine alla liceità di tale condotta, tesa a scoraggiare massicciamente l'accesso alle urne da parte degli elettori ad opera di pubblici ufficiali, *in primis* del capo dell'esecutivo regionale che tra l'altro svolge, in Valle d'Aosta, anche le funzioni prefettizie¹².

La campagna referendaria dava anche plasticamente il senso del rifiuto radicale del ricorso allo strumento referendario attraverso una campagna affissionale che raffigurava matite spezzate, accompagnate dallo slogan *pas de sens, pas de vote* (non c'è senso – nel quesito referendario – quindi non ci deve essere un voto). La campagna di delegittimazione della procedura referendaria passava, inoltre, attraverso l'insistenza sulla connotazione partitica dei soggetti proponenti, a prevalenza impegnati in militanza politica nelle fila di partiti d'opposizione, come d'altra parte spesso avviene in simili circostanze¹³.

La risposta dei promotori, oltre che ad argomentazioni tese a valorizzare il carattere innovativo e a forte valenza democratica del referendum propositivo, si affidava ad ironiche rivisitazioni dello slogan avversario del genere di *pas de vote, pas de sens* (il non voto, un non senso) ed era affidata anche a pubbliche distribuzioni di matite con un sottinteso messaggio di vago sapore gandhiano.

A rendere più cupo il contesto generale di svolgimento della consultazione concorrevano inoltre il dato non secondario di un sostanziale trasformarsi dell'opzione astensionistica in una scelta di controllo indiretto del voto da parte delle forze al governo, effetto tutt'altro che trascurabile in un contesto demograficamente contenuto come quello valdostano dove la media di abitanti per comune, se si eccettua il capoluogo, si attesta intorno ai mille abitanti.

Il risultato del confronto distoglieva, però, nel complesso sensibilmente l'attenzione

¹¹ Sulla necessità di tenere distinti gli effetti giuridici dagli effetti politici dell'istituto insiste A. Di Giovine, *Referendum e responsabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, III, p. 1215.

¹² La questione ha fatto oggetto alla Camera dei Deputati di un'interrogazione parlamentare al Ministro degli Interni da parte dell'On. Mellano. Il parlamentare ha ritenuto politicamente discutibile e istituzionalmente inammissibile l'invito al non voto da parte del 'Presidente-Prefetto' al referendum che lo stesso aveva indetto in qualità di Presidente della Regione ed ha chiesto in che modo si conciliasse il ruolo prefettizio di rappresentante del Governo sul territorio con l'invito esplicito a non partecipare al voto referendario.

¹³ Sul carattere "privato" e partitico dei soggetti promotori di *referendum* in Italia: L. Elia, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in N. Zanon, F. Biondi, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 104 ss.

dell'opinione pubblica dal contenuto delle iniziative, peraltro poco divulgate anche dai mezzi pubblici d'informazione. La copertura televisiva pubblica regionale si limitava, nei trenta giorni della campagna, a poco più di centoventi minuti di confronto in fasce orarie di modesto ascolto. Anche nella stampa locale, il tema dominante risultava essere lo scontro ideologico sull'opportunità o meno di fare uso del diritto di voto e la conseguente delegittimazione dell'avversario politico.

La Valle mostrava così di non avere assimilato, insieme alla legislazione sul *referendum* propositivo, anche lo spirito sottinteso all'uso di questo strumento nella vicina Confederazione Elvetica. Si perdeva sostanzialmente l'occasione di arricchimento del dibattito istituzionale, che avrebbe consentito di "radicare una diversa concezione della democrazia, non più mediata dal conservatorismo degli eletti ma proiettata verso l'elaborazione di un consenso sociale all'adozione delle decisioni"¹⁴; una prospettiva nella quale "gli eletti hanno molto da guadagnare dall'impiego di questo strumento, nella misura in cui esso sia interpretato come una nuova forma di legittimazione popolare"¹⁵.

UN ISTITUTO SOTTO TUTELA DELLA MAGGIORANZA POLITICA

L'esito della consultazione, con una partecipazione inferiore al trenta per cento (per la precisione 27,61%, con il raggiungimento del *quorum* in due soli comuni su settantaquattro), sebbene si tratti di un risultato onorevole e del tutto in linea con la partecipazione che si riscontra in altri paesi in analoghe consultazioni¹⁶, premia inequivocabilmente la scelta astensionistica.

L'ampio consenso raggiunto intorno alle proposte elettorali, tre delle quali, fra cui quella relativa all'elezione diretta del governo regionale, hanno superato il 90% dei voti favorevoli, può confortare quanto all'effettiva condivisione dell'iniziativa da parte di quella non certo trascurabile parte del corpo elettorale che ha sfidato condizioni di oggettiva e pressante avversità (politica più ancora che meteorologica, vista anche la stagione in cui il *referendum* si è tenuto) nei confronti del voto.

Il dato numerico evidenzia peraltro un elemento implicito nel sistema referendario qual è stato congegnato dal legislatore valdostano: senza il concorso fattivo e l'impegno attivo della maggioranza di governo, il *referendum* propositivo non è una strada oggettivamente percorribile.

Se si valuta, infatti, la quota fisiologica di astensione dalle urne propria delle consultazioni referendarie, è evidentemente sufficiente un normale impegno nel senso del boicottaggio da parte delle forse maggioritarie per impedire che l'appello al popolo abbia un risultato efficace. Il *quorum* fissato al 45%, solo in misura trascurabile più generoso di quello fissato

¹⁴ M. Calamo Specchia, *Il referendum in Francia ovvero la démocratie représentative alla prova*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, fasc. 3, pp. 1266.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ La partecipazione popolare al *referendum* costituzionale (obbligatorio) del 2003 in Svizzera riguardante i diritti popolari si testò appunto al 28%, ma giova ricordare che nella Confederazione Elvetica le consultazioni referendarie sono sempre attivabili da un numero particolarmente basso di richiedenti e non sono previsti *quorum* di validità. Un'ampia disamina delle forme di *referendum* previste nell'ordinamento elvetico a livello federale, cantonale e comunale è proposta da M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, fasc. 3, pp. 1367-1382.

a livello nazionale per il *referendum* abrogativo, è e rimane una soglia non raggiungibile anche da parte di fronti ampi e motivati se la parte avversa potrà continuare a valersi della leva dell'astensione per inibire l'azione propositiva.

Non è inutile, d'altra parte, ricordare come in casi analoghi, altri ordinamenti come ad esempio quello tedesco a livello di *Lander*, avrebbero riservato un esito positivo ad una consultazione che si fosse svolta con risultati quali quelli conseguiti in Val d'Aosta. È noto infatti come in Baviera, per esempio, una proposta di legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare abbia condotto con il voto del 27,3 % dei voti dei cittadini bavaresi aventi diritto all'abolizione del Senato¹⁷.

Esiste come noto un'ampia frazione dell'Europa comprendente, oltre la Svizzera, la Germania e l'Austria ma anche paesi d'oltre Manica come l'Irlanda, che riserva alla deliberazione popolare su iniziative legislative condizioni di maggior favore, eliminando le soglie di validità o rendendole comunque facilmente accessibili, in modo da creare condizioni di facile 'accasamento' dell'istituto di democrazia diretta.

La regolamentazione regionale valdostana, e la sua concreta attuazione, dimostrano, invece, il permanere di condizioni di oggettivo sfavore che apparentano questa regione – quanto a ostilità verso gli strumenti referendari - piuttosto a contesti quali quelli francesi o spagnoli, oltre che naturalmente a quello generale italiano, invece di attrarla verso i modelli di centro Europa.

LE PROSPETTIVE FUTURE

È sicuramente presto per immaginare quali conclusioni si potranno trarre da questa prima infruttuosa esperienza.

Certo è che non sembra essersi radicata, a dispetto dell'auspicio dei proponenti, una *forma mentis* di aperto favore nei confronti dell'istituto referendario propositivo. Diversamente dalla vicina Svizzera, in cui il referendum si è rivelato, nelle mani di un corpo elettorale con carattere marcatamente conservatore, un eccellente e costante strumento di controllo e di condizionamento del popolo rispetto all'attività legislativa e governativa e ad eventuali prevaricazioni da parte delle *lobbies*, con il conseguente effetto di stabilizzazione del sistema, nel contesto italiano permane una diffusa sfiducia verso questo istituto di cui si continuano a percepire, come nel caso in esame, caratteri prevalentemente 'eversivi' rispetto agli assetti di governo.

Con ogni probabilità, la vicenda è però destinata a scoraggiare – almeno in un futuro ravvicinato - la proposizione di ulteriori iniziative, considerando oltretutto le difficoltà che

¹⁷ In Baviera, né la Costituzione regionale né le leggi del *Land* prescrivono alcun *quorum*, come ricorda F. Palermo, *Il referendum nelle esperienze costituzionali di Germania e Austria: tra scarsa vocazione federale e ampia prassi sub-statale*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, fasc. 3, p. 1308. Lo stesso autore ricorda anche il caso del *Land* di Amburgo dove la legge elettorale di iniziativa popolare, osteggiata dai maggiori partiti, fu ugualmente approvata dal popolo con una debole partecipazione al voto ma comunque superiore al *quorum* fissato in quel *Land* al 20%. La soglia applicata mediamente nei *Lander* tedeschi oscilla, per i *referendum* di revisione costituzionale (cui possono essere assimilate le proposte in discussione in Valle d'Aosta, attesa la natura "statutaria" della legge oggetto della votazione) tra l'20 e il 30%.

¹⁷ *Ibidem*.

incontra la procedura già in sede di proposizione, con una raccolta di un numero di firme non inferiore al 5% dell'intero corpo elettorale. Se ad essa si aggiunge il rischio politico della responsabilità per mancato raggiungimento del quorum, appare probabile che l'esperienza non sia destinata a breve a valorizzare l'opzione referendaria nella panoplia degli strumenti di iniziativa di cui dispongono le forze politiche regionali.

Sarà interessante soprattutto vedere in un prossimo futuro in che misura il mancato raggiungimento del *quorum* in Valle d'Aosta influenzerà l'esito della proposta per una nuova legge sulla democrazia diretta avanzata in Provincia autonoma di Bolzano che arriverà al voto referendario nel 2009, voto che sarà valido se vi parteciperà il 40% degli *aventi* diritto al voto. La proposta, infatti, prevede un ulteriore abbassamento dello stesso *quorum* al fine di rendere più praticabile l'esercizio della funzione referendaria.

L'esperienza non è però priva di interesse neanche per quelle regioni che, come il Friuli-Venezia Giulia, hanno preferito limitare l'effetto del referendum propositivo (comunque sottoposto al *quorum* di validità del voto da parte almeno del 50% degli elettori) al solo obbligo da parte del Consiglio di esaminare la legge sottoposta a referendum, senza cioè attribuire al popolo un vero e proprio potere deliberativo¹⁸.

È probabile, comunque, che la vicenda valdostana sia destinata a influenzare l'applicazione futura dell'istituto nelle altre regioni come anche la sua normazione¹⁹. In particolare, esso potrà rappresentare un utile riferimento per la Provincia di Bolzano dove alcune iniziative sono già state avviate, una delle quali destinata appunto ad ottenere per via referendaria l'abbassamento del *quorum*, attualmente fissato dalla legge provinciale al 40%.

Un'esperienza pilota, dunque, quella valdostana che mette in guardia altri possibili promotori, nelle regioni che già si sono dotate o che stanno per dotarsi di analoga legislazione, dall'introdurre iniziative che si pongano in aperto contrasto con gli orientamenti delle maggioranze di governo di cui il *quorum* si presenta oggi, nei fatti, come il più comodo e miglior alleato.

¹⁸ L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 7 marzo 2003, art. 23, c. 3 e 4.

¹⁹ Nella Provincia autonoma di Bolzano sono già stati indetti referendum propositivi in materia di edilizia abitativa agevolata, urbanistica e democrazia diretta che si terranno nel 2009 in un'unica tornata di votazione.