

5 - LA POTESTA' LEGISLATIVA E REGOLAMENTARE: a) IL
PROCEDIMENTO

7b. A. CUSMANO - (4.12.1986)
Referendum consulcivi in Toscana: aspetti di
compatibilità statutaria.

"Indizione di una consultazione sulla centrale elettrica di Tor del Sale a Piombino" - Aspetti di compatibilità statutaria.

..... Il problema giuridico principale è, quello se - stante il silenzio della Costituzione e dello Statuto - sia ammissibile una consultazione diretta della popolazione e, se sì, con quali procedure.

In due casi precedenti, più o meno analoghi, il Consiglio regionale optò per la non compatibilità statutaria principalmente proprio per l'assenza di una disciplina, contenuta in Statuto, del referendum consultivo. La questione si è riproposta ora - a livello tecnico in occasione della p.d.l. presentata dalla Lista Verde che prevede, nelle sue linee essenziali, l'indizione, da parte della Regione, di una consultazione popolare "in merito al progetto presentato dall'Enel" per l'ampliamento e la conversione a carbone di una centrale elettrica sita in Piombino.

Ciò ha dato luogo ad un ulteriore approfondimento della tematica nel Dipartimento Servizi legislativi e nel Comitato tecnico scientifico sulla base delle esperienze dei due precedenti e di ulteriori riflessioni. Questa maturazione del problema consente di esaminare la p.d.l. in questione con una sistematica più organica.

Le opinioni giuridiche, infatti, continuano a non essere univoche, ma fra le varie tesi contrapposte sembrano essere stati raggiunti dei punti di convergenza che appaiono condivisibili. In particolare vi è stata - a mio avviso - una larga intesa sul punto preliminare: fra mera consultazione diretta dei cittadini e referendum consultivo in senso tecnico vi è differenza di natura giuridica.

Il referendum consultivo è una chiamata alla urne del corpo elettorale - in quanto organo dello Stato (o della Regione) - con le procedure previste per le consultazioni elettorali.

In quanto strumento che si pone in via di eccezione rispetto alla forma di governo rappresentativa prevista dalla Costituzione (e dallo Statuto), esso è legittimo solo se previsto nella Carta costituzionale o statutaria, stante il principio di tipicità degli strumenti di democrazia diretta.

La semplice consultazione diretta dei cittadini, non come ricorso al corpo elettorale-organo, ma come mera raccolta delle opinioni dei singoli cittadini, è uno dei vari procedimenti amministrativi di partecipazione, ed in quanto tale è statutariamente legittimo anche se non espressamente previsto. Non rileva in contrario che gli art. 71 e 73 dello Statuto prevedano la consultazione degli enti locali, dei partiti politici, dei sindacati e delle formazioni sociali in genere, e non dei singoli cittadini; l'art. 71 riconosce sì gli enti territoriali e le formazioni sociali come soggetti di partecipazione, ma solo come "centri essenziali" e quindi come soggetti privilegiati, ma non unici. Questa interpretazione è letteralmente confermata dal principio sancito dall'art. 1, 4° c., dello Statuto il quale afferma che "la Regione garantisce la partecipazione di tutti i cittadini alla realizzazione delle sue finalità". Tanto che vi è anche chi avanza l'ipotesi (peraltro da verificare) che una consultazione di questo tipo possa essere espletata anche mediante gli ordinari strumenti di consultazione previsti dal Regolamento interno del Consiglio regionale.

Dato questo rilevante elemento di convergenza tra le varie opinioni, risulterebbe a mio avviso dispersivo sviluppare ulteriormente in questa sede le argomentazioni teoriche a favore o contro l'ammissibilità - a statuto invariato - del referendum consultivo in quanto tale (cioè del referendum inteso nel senso tecnico di cui sopra).

Ciò perchè la p.d.l. in esame prevede da un lato una consultazione popolare diretta (e non un referendum), e dall'altro lato richiama per le relative procedure la legge sui referendum, pur avvertendo nella relazione esplicativa che le procedure potrebbero anche essere diverse.

Già nel parere del Dipartimento Servizi Legislativi del 1979 fu detto che - anche ammettendo la legittimità del referendum consultivo - non era tuttavia possibile utilizzare le procedu

re previste per gli altri referendum dalla L.R. n° 12/1976, in quanto con ciò si sarebbero attribuiti con legge regionale nuovi compiti all'autorità giudiziaria, in contrasto con il principio della riserva di legge statale in materia (superabile solo con la legge statale di approvazione di una modifica statutaria) (cfr. ora anche Corte Cost. sent. n° 43/1982).

Pertanto, le procedure previste dalla p.d.l. in esame appaiono comunque illegittime.

Tali procedure potrebbero essere mutate ove si volesse prevedere forme di consultazione diverse da quelle proposte, sul tipo di quelle già sperimentate da alcuni Comuni, mantenendosi nel campo degli strumenti di mera partecipazione e quindi anche senza modifiche statutarie (es. deposito di schede presso la Casa comunale o le circoscrizioni) o di tipo diverso (es. invio di schede per posta) (Cfr. TAR Lazio, Ordinanza n° 337/1985). Procedure queste, più snelle ma forse meno garantiste di quelle di cui alla L.R. n° 12/1976 (Cfr. parere del 1979 citato, pag. 11).

Ove per contro si volesse far ricorso ad una vera e propria chiamata del capo elettorale in qualità di organo con le procedure di tipo elettorale proprie della L.R. n. 12/1976, allora sarebbe comunque necessaria, invece, una modifica statutaria (a causa della riserva di legge statale in materia di attività dell'autorità giudiziaria, per i fautori dell'ammissibilità del referendum consultivo anche a statuto invariato; a causa della riserva statutaria in materia di referendum, per i fautori, invece, dell'inammissibilità).

Ammissibilità di una consultazione popolare parziale.

La p.d.l. in questione viene ora valutata anche sotto altri profili, ulteriori e diversi rispetto a quello preliminare di cui sopra. Il primo è quello della legittimità di una consultazione parziale.

E' stata, infatti, avanzata l'ipotesi che la consultazione diretta delle sole popolazioni più direttamente coinvolte dalla realizzazione di un progetto di opera pubblica potenzialmente (o suppostamente) negativo per esse, e che quindi avrebbe presumibilmente un risultato negativo, limiterebbe di fatto le facoltà decisionali degli organi competenti, anche se formalmente costituirebbe soltanto un atto consultivo non vincolante. Ciò urterebbe contro la forma di governo attualmente vigente che è di tipo rappresentativo, in quanto introdurrebbe elementi di vincolo non previsti dall'ordinamento.

Questa preoccupazione giuridica, a mio avviso, può essere superata considerando che l'art. 1, 2° c., dello Statuto afferma che "la Regione Toscana è l'ente rappresentativo della collettività regionale", cioè di tutta la Toscana.

La Regione, dunque, deve temperare le esigenze delle popolazioni più direttamente interessate con quelle di tutta la popolazione regionale, avendo comunque di mira l'interesse nazionale (cfr. art. 127 Cost.). Pertanto, l'opinione emersa da una consultazione delle sole popolazioni più direttamente interessate, pur dovendo essere attentamente valutata, non può, anzi non deve, condizionare le autonome scelte della Regione. Quest'ultima dunque, può legittimamente andare in contrario avviso rispetto ai risultati della consultazione, proprio perchè essa rappresenta l'intera collettività regionale.

Va da sè con il concetto di "popolazione più direttamente interessata" o quello più ampio di "popolazione interessata" ai cui ambiti rapportare l'estensione della consultazione, è questione di puro merito che è rimessa all'apprezzamento discrezionale del legislatore.

Le Caratteristiche del quesito sottoposto a consultazione. Necessità di chiarezza e completezza.

Altro profilo di notevole rilievo sotto il quale valutare la

p.d.l. in esame è quello delle caratteristiche del quesito sottoposto a consultazione.

Una consultazione è veramente efficace solo se da essa possono scaturire validi elementi di giudizio nell'ambito del procedimento decisionale; perchè ciò avvenga è naturalmente necessario che il quesito sottoposto a consultazione sia esaustivo e possa dare esiti non generici, ma concretamente valutabili. Anche questa è questione rimessa al prudente apprezzamento del legislatore, tanto più in una materia come quella oggetto della p.d.l., molto complessa in termini tecnici, economici e sociali.

A proposito dei requisiti del quesito, dal punto di vista giuridico si richiamano tuttavia i principi enunciati dalla Corte Costituzionale (sent. 16/1978) con riferimento all'art. 48 Cost. a proposito del referendum abrogativo, ma estendibili anche alla consultazione del tipo qui in esame. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, i quesiti devono essere tali per cui i cittadini possano essere posti in condizione di esprimere un voto pienamente consapevole sull'intera questione ad essi sottoposta, sulla base di alternative ben chiare.

Si tratta, dunque, di verificare se il quesito proposto dalla p.d.l. abbia o meno i requisiti rispondenti ai principi di cui sopra. Un giudizio tecnico-giuridico compiuto potrà essere eventualmente espresso sulla base di tutti gli atti relativi al progetto in questione, attualmente non forniti a questo Servizio.

La competenza regionale.

In almeno uno dei ricordati precedenti riguardante materia analoga fu espressa l'opinione secondo cui una consultazione sarebbe inammissibile in quanto la materia non è di stretta competenza regionale, dal momento che i provvedimenti definitivi sono adottati da organi statali.

Questo argomento giuridico, in realtà, appare piuttosto debole in quanto la consultazione dovrebbe essere effettuata prima degli interventi formali degli organi regionali che sono previsti dalla legislazione vigente in materia. Non si vede pertanto su quali basi giuridiche si possa poggiare una preclusione ad essa per motivi di competenza. Ciò a prescindere dalla tesi secondo cui la Regione è comunque ente a competenza generale, tra l'altro, in quanto può proporre proposte di legge nazionale al Parlamento e referendum abrogativi di leggi nazionali.

Andrea Cusmano

