

**REGIONE ABRUZZO**

***COLLEGIO REGIONALE***

***PER LE GARANZIE STATUTARIE***

***PARERE N. 5 DEL 2014***

**Il Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie,**

**composto da:**

**Fabrizio Politi (Presidente)**

**Stefano Civitarese Matteucci (VicePresidente)**

**Arnaldo Lucidi (Decano)**

riunitosi nei giorni 15 e 30 luglio 2014, presso la sede del Consiglio Regionale, in L'Aquila, con la presenza del Prof. Stefano Civitarese Matteucci assicurata mediante collegamento telematico in audio-videoconferenza (come da verbale delle rispettive sedute) in ragione del soggiorno del medesimo all'estero, per motivi di lavoro per svariati mesi, ed il giorno 6 agosto 2014 presso la sede del Consiglio Regionale in Pescara, per esaminare l'istanza avanzata dal Sig. Pio Rapagnà per il Comitato promotore Referendum regionali abrogativi ed avente ad oggetto la *“Richiesta e preavviso deposito dei quesiti referendari e dei moduli da vidimare*

## *Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

*per l'avvio della raccolta delle firme”;*

### **Premesso**

- che il Comitato promotore referendum Regione Abruzzo, con Nota del 31 (sic) giugno 2014, avente ad Oggetto “*Richiesta e preavviso deposito dei quesiti referendari e dei moduli da vidimare per l'avvio della raccolta delle firme*”, chiede sia al Collegio che all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, a ciascuno “*per quanto di competenza*”, di «*essere autorizzato a “depositare” i quesiti referendari ed i moduli necessari per dare avvio alla raccolta delle firme*»;

- che il Comitato promotore, con il predetto atto, «*rinnova la volontà*» di presentazione presso gli uffici del Consiglio regionale della «*richiesta di referendum regionali abrogativi attraverso il deposito dei 5 quesiti referendari e dei rispettivi moduli da vidimare da parte del Responsabile del procedimento*»;

### **Rilevato**

**A)** che l'istante si rivolge ai soggetti destinatari dell'istanza (e dunque anche a questo Collegio) “*per quanto di competenza*”;

**B)** che, ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2007, il Collegio (“*su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, del Consiglio regionale, delle Commissioni Consiliari, di 1/5 dei Consiglieri, e della Giunta regionale*”), esprime parere:

- a) sull'interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;
- b) sull'ammissibilità dei referendum e delle iniziative popolari, di cui all'art. 7 della presente legge;
- c) sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative;

*Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

d) sull'interpretazione dello Statuto e la compatibilità, con questo, di leggi e provvedimenti riguardanti gli Enti Locali, anche su richiesta del Consiglio delle Autonomie Locali;

e) su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale, anche con riferimento ad iniziative legislative.

**C)** che nel caso di specie è necessario interrogarsi sulla possibilità di ricomprendere il Comitato promotore del referendum regionale fra i soggetti competenti a richiedere pareri al Collegio e, in caso di esito positivo, se assegnare all'istanza in esame il significato di richiesta di parere sulla legittimità dell'azione regionale (nello specifico dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale);

**D)** che, impregiudicata la questione relativa al riconoscimento in capo al Comitato promotore dei referendum del potere di rivolgersi al Collegio, appare innanzitutto preferibile interrogarsi se l'istanza depositata dal Comitato possa essere intesa quale richiesta di parere sulla legittimità dell'azione del competente ufficio regionale;

**E)** che, come già riscontrato, il Comitato promotore si rivolge al Collegio “per quanto di competenza” e dunque con riguardo alla competenza del Collegio di adottare pareri sulla legittimità dell'azione regionale;

**F)** che pertanto la “richiesta” avanzata concerne una richiesta di parere sulla legittimità dell'azione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 3, legge reg. n. 44 del 2007 (secondo cui l'iniziativa referendaria non può essere esercitata nei sei mesi precedenti la scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla elezione del Consiglio regionale), non ha dato e non dà corso alla richiesta del Comitato promotore di deposito dei quesiti referendari e dei moduli da vidimare per l'avvio

della raccolta delle firme (decisione comunicata dal responsabile del procedimento con relativa nota)

**G)** che il Comitato promotore del referendum, con precedente istanza, ha già chiesto al Collegio la “rimozione d'ufficio” dell'impedimento *«frapposto all'avvio della raccolta delle firme nei tempi e nei modi stabiliti dalla legge 40/2007 e dallo statuto della Regione Abruzzo»* e che il Collegio (Parere n. 4 del 2014) ha ritenuto inammissibile la predetta richiesta *«in quanto volta ad ottenere una azione (“rimozione d'ufficio di un impedimento”) non rientrante fra le competenze del Collegio»*.

### **Considerato**

**1)** che al Collegio è richiesto “*per quanto di competenza*” di pronunciarsi sull'istanza con cui il Comitato promotore del referendum *«chiede di essere autorizzato ... a “depositare” i quesiti referendari ed i moduli necessari per dare avvio alla raccolta delle firme»*;

**2)** che, con riguardo alla individuazione dei requisiti soggettivi richiesti per rivolgersi al Collegio, il citato art. 3 legge reg. n. 42 del 2007 elenca tutti organi regionali costituzionalmente necessari (Presidente della Giunta, Presidente del Consiglio regionale, Consiglio regionale, Commissioni Consiliari, Consiglieri regionali e Giunta regionale) ma non ricomprende il Comitato promotore del referendum regionale che infatti non è organo dell'ente-Regione che però svolge la funzione di necessaria articolazione del corpo elettorale regionale per l'esercizio del potere referendario;

**3)** che, non può non ricordarsi (sia pure limitatamente allo svolgimento delle funzioni referendarie) che la Corte costituzionale già nel 1978 ha riconosciuto al comitato promotore del referendum abrogativo ex art. 75 Cost. la natura di potere dello Stato (organo

*Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

costituzionalmente necessario dello Stato-persona) abilitato a sollevare conflitto di attribuzioni (verso altri poteri dello Stato) dinanzi alla Corte costituzionale.

4) che la mancata previsione del Comitato promotore del referendum abrogativo fra i soggetti che possono chiedere parere al Collegio (limitatamente al ruolo e alle funzioni dallo stesso svolte all'interno del procedimento referendario), qualora si ritenga sussistente un parallelismo di funzioni fra comitato promotore del referendum abrogativo statale e il comitato promotore del referendum abrogativo regionale, potrebbe essere ritenuto in contrasto (secondo i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale) con le norme della Costituzione repubblicana e dello Statuto della Regione Abruzzo;

5) che pertanto il Collegio (ricordato l'insegnamento della Corte costituzionale secondo cui è precluso agli organi regionali di garanzia statutaria ogni controllo di costituzionalità sulla legge regionale, insegnamento cui il Collegio si è sempre strettamente attenuto) avverte l'esigenza di verificare la possibilità di giungere, in via interpretativa, al riconoscimento al Comitato promotore del potere di rivolgersi al Collegio;

6) che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, l'interpretazione della legge e degli atti aventi forza di legge deve sempre essere orientata verso un esito conforme a Costituzione e che pertanto, nel caso di specie, si impone al Collegio di verificare se la disposizione legislativa in esame possa essere interpretata nel senso di ricomprendere, con riguardo esclusivamente al procedimento referendario, anche il Comitato promotore del referendum, sì da assegnare alla elencazione di cui all'art. 3 l. reg. 42/2007 il significato di elencazione non rigidamente tassativa ma esplicativa degli organi cui necessariamente, almeno con riguardo all'accesso al Collegio per le Garanzie Statutarie ed in relazione alle

*Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

funzioni costituzionalmente e statutariamente loro spettanti, debba essere assicurata parità di trattamento;

7) che il Collegio, benché ravvisi una non piena conformità ai dettami della giurisprudenza costituzionale la mancata previsione anche del Comitato promotore del referendum fra i soggetti aventi la possibilità di richiesta di parere al Collegio (almeno con riguardo alla fasi del procedimento referendario), non può non prendere atto che la vigente normativa non include il Comitato promotore fra gli organi che possono adire il Collegio e che per giungere a tale esito è necessaria una modifica legislativa (non potendosi alla stessa pervenire in via interpretativa);

8) che il Collegio (v. Parere n. 2 del 2014; Parere n. 4 del 2014) ha già evidenziato che lo Statuto della Regione Abruzzo (artt. 74 e segg.) contiene un'articolata disciplina dell'istituto referendario, prevedendo l'art. 75, secondo comma (secondo cui *“La legge regionale stabilisce le modalità di svolgimento del referendum abrogativo”*) l'assegnazione alla potestà legislativa regionale del compito di determinare ulteriori limiti alla utilizzabilità dello strumento referendario, mentre l'art. 76 (*“Limiti del referendum abrogativo”*) al secondo comma dispone che *“Il referendum non può essere tenuto nei sei mesi precedenti la scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla elezione del Consiglio”*;

9) che (come riscontrato già nei Pareri n. 2 e n. 4 del 2014) lo Statuto della Regione Abruzzo, pur rimettendo al legislatore regionale il potere di disciplinare *“le modalità di svolgimento del referendum abrogativo”*, impone espressamente il divieto dello svolgimento del referendum abrogativo nei sei mesi antecedenti e in quelli successivi l'elezione del Consiglio regionale (e non anche dell'iniziativa referendaria), mentre è solo l'art. 3, comma 3, legge reg. n. 44 del 2007 a stabilire che *“l'iniziativa referendaria non può essere esercitata nei*

*Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

sei mesi precedenti la scadenza del consiglio regionale e nei sei mesi successivi all'elezione del consiglio regionale” (anche se – bisogna aggiungere - l'art. 75, co. 2, dello Statuto rimette alla legge regionale la competenza a disciplinare “le modalità di svolgimento del referendum abrogativo”);

**10)** che la vigente legislazione regionale (legge Reg. Abruzzo 19 dicembre 2007, n. 44, “*Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell’iniziativa legislativa*”) dispone che, il referendum abrogativo regionale “è indetto quando lo richiedono un cinquantesimo degli elettori oppure più Consigli comunali che rappresentano almeno un quinto degli abitanti della Regione o due Consigli provinciali (art. 2) e, con riguardo ai “limiti di ammissibilità” delle richieste referendarie, il successivo art. 3 prevede, fra l'altro, che “*L’iniziativa referendaria non può essere esercitata nei sei mesi precedenti la scadenza del Consiglio regionale e nei sei mesi successivi alla elezione del Consiglio regionale*”;

**11)** che il Collegio, pur dovendo dichiarare (per le ragioni sopra illustrate) inammissibile l'istanza avanzata dal Comitato promotore referendum (in ragione del difetto del relativo potere ai sensi della vigente legislazione regionale), avverte l'esigenza di manifestare al legislatore regionale (nello spirito di collaborazione già evocato in altri Pareri) l'opportunità di valutare l'adozione di normativa volta a risolvere la questione posta dal Comitato istante concernente, da un lato, il riconoscimento al Comitato promotore referendum della possibilità di rivolgersi al Collegio e, dall'altro lato, la chiara individuazione del soggetto titolare a “bloccare” o a dichiarare “non procedibile” l'esercizio dell'iniziativa referendaria nel periodo indicato (semestre successivo allo svolgimento delle elezioni per il Consiglio regionale). Infatti, con riguardo alla presentazione della richiesta di referendum, l'art. 4 l. reg. n. 44 del 2007 dispone che, al fine di esercitare l'iniziativa referendaria abrogativa, almeno tre

## *Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

elettori della Regione (“che assumono la qualità di promotori della raccolta”), depositano all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale: il testo del quesito referendario; una relazione illustrativa della proposta di referendum abrogativo; i certificati comprovanti l’iscrizione dei promotori nelle liste elettorali di un Comune della Regione; i fogli da vidimare, occorrenti per la raccolta delle firme necessarie alla consultazione referendaria. Inoltre i promotori (o loro delegati): ricevono tutte le comunicazioni riguardanti il procedimento referendario; intervengono nelle fasi del procedimento referendario; esercitano le azioni, i ricorsi ed ogni altra iniziativa a tutela del referendum. Sempre secondo la l. reg. 44/2007, “*Un Dirigente regionale designato dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale o un funzionario da lui delegato svolge la funzione di responsabile del procedimento*”, il quale redige verbale della presentazione della richiesta di referendum e ne invia copia al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione e al Presidente del Collegio regionale per le garanzie statutarie. Nei 20 giorni successivi il responsabile del procedimento procede alla vidimazione dei fogli destinati alla raccolta delle firme e dà notizia dell’avvenuta vidimazione. La legge reg. n. 44/2007 prevede indi (nei centoventi giorni successivi alla data di vidimazione) la raccolta delle firme (“a pena di nullità”) ed il deposito (nei venti giorni successivi) presso l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, dei fogli contenenti le firme. Nel caso di inutile decorso di tale termine “*La decadenza è dichiarata d’ufficio dal responsabile del procedimento*”. In caso contrario questi redige processo verbale in cui dà atto dell’avvenuto deposito e raccoglie le dichiarazioni dei depositanti, rese sotto la loro responsabilità, in ordine: a) al numero delle firme raccolte e depositate; b) alla regolarità delle autenticazioni delle firme; c) alla regolarità e al numero delle certificazioni allegate; d) alla assenza di firme doppie. Indi è assegnato al responsabile del procedimento un ulteriore



## *Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

termine di quaranta giorni per verificare: a) se il numero delle firme dichiarate dai depositanti corrisponde a quello delle firme effettivamente presenti sui fogli vidimati e se tali firme sono pari a quelle di un cinquantesimo degli elettori regionali; b) se le firme risultano raccolte entro il termine previsto; c) se le firme di almeno un cinquantesimo degli elettori regionali sono autenticate secondo quanto disposto dalla legge; d) se le firme sono corredate della documentazione richiesta. Il responsabile del procedimento ha il potere di dichiarare nulle le firme (qualora prive delle indicazioni richieste o con indicazioni non corrispondenti a quanto richiesto dalla norma; o qualora autenticate oltre il termine previsto o non regolarmente autenticate, o non corredate della richiesta certificazione). Al termine di tale procedimento il responsabile del procedimento redige verbale in cui dà atto del risultato dei riscontri effettuati e tale verbale è trasmesso al Collegio regionale per le garanzie statutarie (oltre ad essere comunicato al comitato promotore). Indi la legge regionale prevede un “*esame preventivo sulla ricevibilità della richiesta di referendum*” (art. 9 l. reg. 44/2007) svolto dal Collegio regionale per le garanzie statutarie e vertente sulla osservanza “delle disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell’articolo 8” l. reg. n. 44/2007 (e cioè sul numero e regolarità delle firme, in base all'operato del responsabile del procedimento). La legge regionale n. 44/2007 prevede dunque, con riguardo alla richiesta referendaria, tre distinti controlli svolti dal Collegio (ricevibilità: art. 9; ammissibilità e procedibilità: artt. 10 e 11), mentre non assegna espressamente al responsabile del procedimento il potere di bloccare il relativo iter, anche se esigenze di economicità del relativo procedimento portano ad apprezzare l'operato del responsabile del procedimento che non ha dato corso ad una procedura (con relativi costi) destinata a sicuro fallimento. Ed inoltre va ricordato che il Comitato promotore non ha impugnato in alcuna sede la nota con cui il responsabile del procedimento comunicava che in

ragione di quanto disposto dalla vigente normativa regionale non avrebbe dato corso al relativo procedimento nel semestre antecedente ed in quello successivo lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale;

**12)** che, con Parere n. 2/2004, il Collegio, pronunciandosi in merito alla possibilità di esercizio dell'iniziativa referendaria nel periodo di prorogatio del Consiglio regionale, ha riconosciuto (in base a quanto disposto dalla legge reg. n. 44/2007, art. 3, comma 3) che *“l'iniziativa referendaria non può essere esercitata nei sei mesi precedenti la scadenza del consiglio regionale e nei sei mesi successivi all'elezione del consiglio regionale”* e che già nel Parere n. 2 del 2014 il Collegio ebbe modo di segnalare che *“Altro discorso è quello relativo all'opportunità di tale restrizione concernente appunto l'iniziativa referendaria, mentre, a stretto rigore, lo statuto regionale preclude nel semestre anteriore ed in quello successivo alle elezioni regionali solo lo svolgimento del referendum (ma questa è una scelta rimessa alla discrezionalità del legislatore regionale)”* e che anche in quell'occasione il Collegio avvertiva l'esigenza di segnalare al legislatore regionale la necessità di riconsiderare la normativa in esame con riguardo a molteplici aspetti: dalla norma che riduce il diritto di esercitare l'iniziativa referendaria alle esigenze di un procedimento più snello (giudizio di ricevibilità e giudizio di ammissibilità) che eviti anche il doppio passaggio in consiglio regionale;

**13)** che l'azione del responsabile del procedimento (che non ha consentito l'avvio dell'iter referendario nel semestre successivo l'elezione del Consiglio regionale) deve essere oggetto di apprezzamento da parte del Comitato promotore giacché espressione di uno spirito di collaborazione che ha consentito di evitare l'avvio di un iter referendario (e dunque lo svolgimento di un imponente sforzo organizzativo e di azione) destinato, sempre in base alla legislazione vigente, ad essere dichiarato inammissibile. Infatti il Collegio, sia pur esprimendo

*Collegio Regionale per le Garanzie Statutarie*

– come ha espresso - monito al legislatore regionale circa la restrizione del potere di esercizio dell'iniziativa referendaria, deve evidenziare che, allo stato, la norma vigente è quella evidenziata dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale e alla stessa deve essere prestata osservanza (giacché solo la Corte costituzionale ha il potere di dichiarare incostituzionali le fonti di grado primario). Inoltre deve ricordarsi che, sempre ai sensi della vigente legge regionale, *“Non può formare oggetto di iniziativa referendaria un quesito già dichiarato inammissibile, se non è trascorso almeno un anno dalla dichiarazione di inammissibilità”*, sicché all'inutilità dello sforzo compiuto si sarebbe aggiunto, per il Comitato promotore, la beffa di dover attendere un ulteriore anno per poter dare nuovo corso all'identica richiesta referendaria.

**Per le ragioni sopra esposte il Collegio**

**ritiene inammissibile l'istanza avanzata dal Comitato promotore referendum Regione Abruzzo, con Nota del 31 (sic) giugno 2014, avente ad Oggetto *“Richiesta e preavviso deposito dei quesiti referendari e dei moduli da vidimare per l'avvio della raccolta delle firme”*, con cui si chiede al Collegio *“per quanto di competenza”*, di *«essere autorizzato a “depositare” i quesiti referendari ed i moduli necessari per dare avvio alla raccolta delle firme»*, perché, ai sensi della vigente legislazione regionale, non può riconoscersi al Comitato promotore di referendum regionale il potere di adire il Collegio.**