GdP GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

I REFERENDUM REGIONALI COME DISPOSITIVI DEL PLURALISMO[*]

FRANCESCO MEDICO[**]

SOMMARIO**:** *Introduzione*. 1. I referendum regionali tra essere e dover essere e l'ombra lunga del modello nazionale. – 2. Il principio autonomistico e i referendum regionali come dispositivi del pluralismo. – *Parte I. L'essere*. *Parte I.1. (Le due stagioni statutarie regionali):* 1. La prima stagione statutaria: la timidezza conservatrice della disciplina positiva, a fronte della cultura della partecipazione degli anni '70. – 2. La seconda stagione statutaria dopo la revisione del Titolo V: l'arricchimento dello strumentario, ma senza la spinta regionalista. – *Parte I.2. (I referendum regionali nella prassi):* 3. I referendum abrogativi e le ragioni di un loro fallimento: l'impostazione antireferendaria negli Statuti, la «insostenibile leggerezza» della legislazione regionale e la mancanza di una cultura politica autonomistica. – 4. I referendum consultivi e spiragli di valorizzazione, ma con alcuni problemi di fondo: il taglio plebiscitario e il nodo dell'unità nazionale. – 5. Vagiti di legislazione popolare: il referendum propositivo in alcune Regioni speciali, ma il suo scarno utilizzo. – *Parte II. Il dover essere. Per un rilancio democratico dell'istituto:* 1. I tre modi di intendere il referendum e la preferenza per la ricostruzione pluralista. – 2. Il perimetro costituzionale: l'interesse regionale, la tutela dell'unità nazionale e contro la prassi plebiscitaria. – 3. Un altro modo di leggere i referendum nelle Regioni.

INTRODUZIONE

1. *I referendum regionali tra essere e dover essere e l'ombra lunga del modello nazionale*

La storia dei referendum regionali in Italia è la storia di un dio minore. La ragione di una tale scarsa fortuna è facilmente intuibile: l'esplosione nella storia repubblicana dello strumento referendario, per lo più a livello nazionale, ha portato, quasi per sottrazione algebrica, a sotto-valorizzare la tipologia dei referendum regionali. Quando,

[*] Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista. Testo rielaborato della relazione al Convegno dell'Associazione Gruppo di Pisa su "I referendum nell'esperienza costituzionale repubblicana", Catanzaro, 21-22 giugno 2024.

[**] Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

infatti, si parla per l'Italia di una «Repubblica dei referendum»[1] o di una «democrazia referendaria»[2], si fa riferimento all'utilizzo dello strumento referendario nell'arena della politica nazionale dagli anni '70 in poi, senza includere anche le fortune degli *altri* referendum previsti dal nostro ordinamento costituzionale, regionali e locali in testa. Quando, dunque, si parla di referendum in Italia, è talmente preponderante la prassi nazionale che, nella cultura politica e costituzionale, si compie inconsciamente una sineddoche tra *una parte* (referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost) e *il tutto* (l'idealtipo referendum come strumento di democrazia diretta)[3].

Tuttavia, il fatto che i referendum regionali[4] siano vissuti costantemente sotto l'ombra del fratello maggiore del referendum *ex* art. 75 Cost. non significa che non abbiano avuto un misurabile e fattivo impatto nella storia costituzionale e che questa storia non meriti di essere raccontata. O, a maggior ragione, che una diversa ricostruzione costituzionale degli stessi non possa permettere di maggiormente valorizzare le potenzialità democratiche inespresse e sotto traccia. Essi sono strumenti di democrazia che esistono nel nostro ordinamento e che, pertanto, meritano di essere studiati al fine di essere valorizzati al meglio delle loro potenzialità costituzionali. Sarà questo, più in generale, il tentativo e la prospettiva che si adotterà in questo scritto.

Quello che si nota ad uno sguardo superficiale sull'impatto del referendum regionale è una profonda distanza tra essere e dover essere. Non a caso, il dover essere di questo istituto[5] – sia che si guardi al dato costituzionale dell'art. 123 Cost *pre* e *post* riforma del 2001, sia che si studino gli atti dell'Assemblea costituente – ha da sempre ricostruito lo stesso in chiave di strumento preferenziale di partecipazione popolare, proprio perché la dimensione locale meglio si presta a forme di democrazia diretta rispetto alla scala nazionale. La tesi di teoria generale è nota e risale direttamente a Rousseau[6]: forme di partecipazione diretta alla vita democratica sono le più auspicabili, ma sono possibili solo ed esclusivamente in una dimensione più ristretta di quella dei grandi Stati nazionali in cui, al contrario, è necessario prevedere istituti di democrazia rappresentativa, in ossequio al principio della divisione del lavoro in sistemi di economia borghese e capitalista. Lo stesso *favor* per un'applicazione del referendum su scala regionale/locale, poi, si può rivedere nell'impostazione assunta in Assemblea costituente. Mentre, infatti, sul referendum nazionale è stato forte il dibattito tra le diverse culture partitiche e ha condotto a quella celebre «potatura»[7] della proposta di

[1] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2022.

[2] M. FEDELE, *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Roma, 1994.

[3] A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale*, Roma-Bari, 1999.

[4] Per referendum regionali si intendono i referendum *ex* art. 123 Cost., escludendo dall'analisi i referendum proposti dalle Regioni *ex* art. 75 Cost., i quali rientrano nelle riflessioni sul referendum su scala nazionale.

[5] Quando all'interno del testo per questioni di economia dello scritto si utilizzerà il singolare al posto del plurale in relazione ai referendum regionali, si vuole fare riferimento al "tipo" generale referendum regionale come indice sintetico dell'istituto, nonostante le dinamiche dei "tipi" particolari di diversi referendum nelle Regioni abbiano caratteristiche autonome e presentino una diversa pluralità applicativa.

[6] J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, 1984, 226 ss.

[7] C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 1981, 52.

Costantino Mortati ridotta al lumicino del referendum abrogativo, sul referendum regionale, invece, si è registrato un generale *consensus*[8] sullo sviluppo di questo istituto. La postura era tale da concepirne un ruolo in chiave partecipativa e di controllo politico, tanto da prevedere una diretta riserva statutaria per la sua regolamentazione *ex* art. 123 Cost. come parte necessaria degli Statuti stessi. In Assemblea costituente, insomma, il clima era di maggior coraggio verso una spinta localista sui referendum regionali e a sostegno di un'applicazione robusta per allargare gli orizzonti della partecipazione popolare su questioni attinenti al governo locale.

Il *testo* costituzionale, dunque, era favorevole ad un utilizzo esteso da parte degli Statuti delle Regioni di questo strumento giuridico come raccordo tra le istanze della democrazia rappresentativa regionale e la comunità politica regionale in senso più generale. Fin da subito, tuttavia, nella iniziale fase del disgelo costituzionale, l'interpretazione dello spazio regionale per la regolamentazione dei referendum è stata intesa in senso più restrittivo sia dal legislatore nazionale[9], sia da una parte della dottrina costituzionale[10] a quell'uso più ampio che il testo costituzionale aveva disegnato e che risultava dai lavori dell'Assemblea costituente.

Le ragioni di una tale interpretazione restrittiva sono, forse, da ricondursi ad una generale mentalità statocentrica e anti-autonomistica presente all'epoca nel dibattito pubblico, la quale aveva condotto, tra le altre cose, a dare attuazione alle Regioni solo negli anni '70. Sta di fatto che questa impostazione che tentava di diminuire gli spazi di libertà applicativa dei referendum regionali negli Statuti aveva trovato concretizzazione in un'interpretazione del concetto di «armonia» con la Costituzione e le leggi della Repubblica che rinviava all'art. 75 Cost., come schema normativo generale all'interno del quale far convivere ed esercitare forme di democrazia diretta regionale. Lo stesso, inoltre, può dirsi in relazione al seguito della prima fase costituente regionale, in cui a fronte di un'incursione del Parlamento nazionale su molti schemi di Statuto[11], i quali avevano proposto un utilizzo dei referendum meno appiattito sul figurino dell'art. 75

[8] Il dibattito in Assemblea costituente ha fatto registrare una diversa di vedute, ma una convergenza sull'inserimento dell'istituto nella democrazia italiana: ad esempio, Terracini lo presentò come strumento di garanzia delle minoranze; Laconi come atto di controllo sull'operato degli organi regionali; Mortati ne valorizzò l'elemento di consultazione popolare che non può mai avere valore meramente di parere; Uberti e Mannironi lo presentarono come mezzo di partecipazione alla vita amministrativa della Regione; mentre, infine, Terracini ne parlò come parte del procedimento di formazione degli atti normativi regionali. Si discusse molto, invece, se prevedere una disciplina unitaria a livello costituzionale degli atti sottoponibili a referendum regionali o se, al contrario, lasciare mano libera agli Statuti. Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della II Sottocommissione,* 13 dicembre 1946, 696-677 e 22 gennaio 1947, 853-855.

[9] Ci si riferisce, in particolare, agli artt. 3 e 4 della cd. legge Scelba (legge n. 62/1953), poi abrogati dalla legge cd. Pieraccini-Signorello (legge n. 1084 del 1970). Questi prevedevano, per l'attuazione dei referendum regionali, una disciplina restrittiva, in cui era incluso il rispetto dei limiti e delle modalità previste dal referendum abrogativo per la legge dello Stato (un rinvio a tutti gli effetti alla disciplina nazionale), come anche un alto numero di *quorum* per la richiesta (non inferiore ad un 1/25 degli iscritti nelle liste elettorali).

[10] A titolo esemplificativo, per aver contezza dell'opinione dottrinaria maggioritaria di allora, si veda la tesi espressa da B. GUERRINI, *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 820 e ss.

[11] Solo 3 (Emilia-Romagna, Liguria e Lazio) dei 15 progetti di Statuto furono esenti da censure, mentre tutti gli altri furono modificati a seguito dei pressanti suggerimenti del Senato. Per una disamina efficace di come il controllo di legittimità si sia in quel caso trasformato in un controllo di merito sugli Statuti, F. BASSANINI, V. ONIDA, *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento*, Milano, 54 ss.

Cost., si erano registrati, di fatto, timidi interventi partecipativi da parte delle Regioni ordinarie e speciali, le quali avevano assecondato una *deminutio* del referendum regionale, a tal punto da adottare un approccio a tratti più restrittivo della stessa disciplina nazionale.

La dinamica non cambia, poi, neanche con la seconda fase costituente statutaria, vale a dire con la riforma del Titolo V del 2001. Infatti, sia con la legge costituzionale n. 1 del 1999, che aveva addirittura inserito il referendum nel contesto della «forma di governo regionale» e con il solo limite del rispetto della «armonia» con la Costituzione, sia con la legge costituzionale n. 2 del 2001[12] per le Regioni speciali, in cui si incentivava esplicitamente il legislatore regionale ad ampliare il *parterre* dei referendum, l'atteggiamento delle Regioni rimane di sostanziale diffidenza rispetto all'istituto. Non a caso, quello che si può evidenziare in questo secondo blocco di ingegneria statuaria è la marginale "stabilizzazione" del referendum consultivo, accompagnato da una generale focalizzazione sul classico referendum abrogativo e sulla razionalizzazione dei suoi limiti procedurali e qualitativi, compiuta attraverso una positivizzazione dei dati nel frattempo emersi dalla giurisprudenza costituzionale e dalla riflessione dottrinaria sull'art. 75 Cost. Timidi sono stati, dunque, in questa seconda fase i tentativi di innovazione[13] e di distaccamento dal fratello maggiore, con qualche apertura verso forme peculiari di referendum propositivo regionale in alcune Regioni ordinarie, come anche, in maniera più spinta, nel contesto delle Regioni speciali.

Medesima logica, infine, ha scontato una prassi complessivamente per lo più *debole* di utilizzo dei referendum nel contesto regionale sia nella prima stagione statutaria, come nella seconda. Anche in questo caso, quello che probabilmente ha più pesato è stata la preponderanza dell'esperienza del referendum abrogativo *ex* art. 75

[12] La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha, di fatto, con una formula fotocopia consentito alle 4 Regioni speciali e alle 2 Province autonome di Trento e Bolzano di disciplinare, con lo strumento della legge statutaria, «l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi provinciali e del referendum provinciale abrogativo, propositivo e consultivo». Non è stato previsto, dunque, un generale rinvio alla disciplina del referendum negli Statuti, ma si è incentivata una regolamentazione dei tre tipi in chiave autonoma e aperta.

[13] Un'importante innovazione, con la riforma del Titolo V, è stata prevista dal novellato art. 123 Cost. che ha introdotto una nuova tipologia di referendum approvativo ed eventuale sullo Statuto regionale. Si è scelto, per un questione metodologica, di non includere nel presente studio l'impatto di tale nuovo istituto. Per la dottrina si rinvia a G. TARLI BARBIERI, *Il referendum previsto nel procedimento di formazione dello Statuto regionale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, I, La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, 125 ss. Per quanto riguarda la prassi, invece, si ricordano i referendum sulla legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia (2002) e quello sulla legge statutaria della Sardegna (2005). Nel primo caso, la questione che si era posta era se fosse possibile ritirare un referendum già indetto sulla legge statutaria, su cui A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2002, 1 ss. Nel caso sardo, invece, il referendum prevedeva un *quorum* strutturale per la validità della votazione, e questo non fu raggiunto. Il problema costituzionale che si presentò era se il referendum confermativo sardo dovesse essere considerato come parte necessaria o meno della formazione della legge statutaria: quesito dalla cui risposta discendeva l'obbligo del Presidente della Regione di promulgare o meno la legge. Su questi temi con due opposte tesi, O. CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo sulle legge statutaria sarda*, in *Le Regioni*, 3/2008, 739 ss.; G. DEMURO, *Invalidità del referendum e promulgazione della legge statutaria*, in *Le Regioni*, 3/2008, 751 ss. La soluzione venne data dai giudici costituzionali (Corte cost., sent. n. 149 del 2009) che invalidarono la promulgazione del Presidente della Regione sulla base dell'interpretazione letterale dell'art. 15 dello Statuto sardo che stabiliva che «in mancanza di una maggioranza di voti validi, la legge statutaria non [viene] promulgata».

Cost. che ha visto – stando solo a quelli celebrati – 72 consultazioni referendarie, a fronte di 54 anni di applicazione, portando pertanto ad un fenomeno di attrazione sul piano nazionale di quelle energie popolari e partecipative sulle grandi questioni sociali e civili[14]. Come si vedrà, infatti, dal punto di vista della prassi del referendum regionale, ci si è trovati davanti ad una prima stagione in cui l'istituto si può dire aver vissuto una quasi totale fase di dormienza, a cui è seguita una seconda stagione con qualche esempio di utilizzo pratico in più, ma senza comunque nessun possibile paragone – in termini sia quantitativi sia qualitativi – con il fratello maggiore del referendum *ex* art. 75 Cost. In questo senso, quell'ampio *sfavor* presente negli Statuti della prima, ma anche della seconda generazione, ha giocato sicuramente un ruolo nell'inibire i vari Comitati promotori o gli organi costituzionali legittimati dall'intraprendere la via del referendum regionale. Ma, forse, quello che si può aggiungere è che l'*ombra lunga* del modello nazionale potrebbe aver influenzato l'utilizzo dei referendum regionali anche in senso negativo, assorbendo alcune questioni di interesse regionale, che avrebbero potuto dispiegarsi su quel piano e che, invece, si sono trovate ad essere giocate sul piano della politica nazionale, a causa di una semplice analisi costi-benefici da parte dei vari attori democratici coinvolti e per la maggiore "appetibilità" in termini di mobilitazione collettiva.

Senza volersi troppo dilungare, dunque, quello che interessa sottolineare in queste battute introduttive è che questa influenza del referendum *ex* art. 75 Cost sui fratelli minori dei referendum regionali c'è stata, è stata preponderante e si è trascinata nel corso della storia della Repubblica, giocando trasversalmente sull'impatto dell'istituto sia in termini di attuazione statutaria e legislativa, sia in termini di utilizzo nella prassi costituzionale dello strumento su scala regionale. Questa è l'ipotesi da cui si vuole partire, vale a dire l'esistenza di una «*conventio* antireferendaria»[15] contro i referendum regionali, che ha condotto ad una rilevante discrasia tra l'essere e il dover essere dell'istituto nell'ordinamento costituzionale italiano.

2. *Il principio autonomistico e i referendum regionali come dispositivi del pluralismo*

Se questo è il quadro più generale, ha un suo pregio scientifico andare ad indagare perché ciò sia avvenuto e perché questo istituto, così sostenuto sul piano del dover essere dal legislatore costituzionale in due diverse tornate, non abbia ricevuto, nella disciplina normativa e nella prassi regionale, un'applicazione maggiormente

[14] Si fa riferimento, nello specifico, ad alcuni casi come il referendum sulla caccia in Piemonte del 1987 e a quello sul nucleare in Sardegna del 2011, che furono evidentemente costruiti in forma speculare a quelli coevi nazionali e che subirono l'influenza del ciclo di vita politica di quest'ultimi. Si rinvia al PAR. 3 della PARTE I.2, per un approfondimento specifico.

[15] Riprendendo la nota tesi di E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Politica del diritto*, 1978, 513 ss.

valorizzante le sue virtualità espressive[16]. Come allo stesso tempo, diventa stimolante provare ad ascendere direttamente al piano del dover essere. Ossia immaginare un'ipotesi di utilizzo diverso dell'istituto in chiave democratica, che ne fornisca un'alternativa rispetto alla corrente collocazione nell'ordinamento costituzionale e che ne potenzi la funzionalità come strumento concorrente, ma presente, nella democrazia pluralistica italiana, in grado di dare una risposta istituzionale ai conflitti sociali di cui è innervata la nostra società.

In questo senso, è interessante notare come per i Costituenti, oltre a considerare la dimensione locale più in grado di assorbire istanze dirette di democrazia, tale era l'apertura verso questo strumento che alcuni avevano sostenuto che lo stesso avrebbe potuto fungere da fucina per sperimentazioni democratiche, in grado di produrre un effetto "inducente" sul piano nazionale e di maturazione graduale all'esercizio di forme dirette di partecipazione. Vale a dire vedere la Regione come una sorta di *laboratorio* politico di esercizi partecipativi, che su scala nazionale dovevano essere maggiormente ponderati e sconsigliati[17]. Le condizioni costituzionali, quantomeno, erano tutte, dunque, convergenti verso l'idea di uno sviluppo notevole di questo istituto ma, come sappiamo, ciò non è stato sul piano della realtà.

Si lasci porre in evidenza, a questo punto, un dato preliminare per provare ad inquadrare la questione e a presentare la lente con cui si affronterà la ricerca: la scarsa fortuna del referendum regionale nell'ordinamento costituzionale italiano è stata forse figlia di un equivoco più generale, da cui discende lo stesso *fil rouge* con il referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. Ovvero l'esistenza di un rapporto che ha visto, anche nei referendum regionali, il rischio di un'emersione di un legame diretto tra Regioni e sovranità. Il collegamento a doppio filo, infatti, con il referendum nazionale e la sua mai completa *autonomizzazione* ha trasposto sui referendum regionali il tema del rapporto con l'esercizio della sovranità politica da parte di una frazione del corpo elettorale nazionale, in chiave secessionista[18]. Senza voler entrare nell'annosa discussione se il referendum come istituto possa essere considerato uno strumento diretto di esercizio della sovranità o meno[19], quello che basta dire per ora è che il rapporto tra Regioni e sovranità è un legame mal posto – è un equivoco, per l'appunto – perché semplicemente *non* pensabile in un sistema di poteri costituiti e, dunque, di per sé illegittimo[20]. Non si

[16] Adattando al contesto di cui si parla la formula utilizzata in merito alla Costituzione italiana da A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, vol. VIII, Milano, 2015, 354.

[17] Questa era l'opinione espressa da Terracini: «soltanto una larga prassi nell'ambito regionale e comunale potrà farne avvertire l'utilità in sede nazionale: l'applicazione più facile e più frequente che può farsene negli ambienti ristretti fa sviluppare la tendenza a maneggiare questo strumento di intervento diretto del popolo». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della II Sottocommissione*, 13 dicembre 1946, 697.

[18] Sul punto da ultimo G. FERRAIUOLO, *Costituzione, federalismo, secessione. Un itinerario*, Napoli, 2016.

[19] Su questo specifico aspetto, si rinvia al PAR. 1 della PARTE II dello scritto.

[20] Iconica resta, da questo punto di vista, l'opinione espressa dai giudici costituzionali in relazione al caso veneto in Corte cost., sent. n. 496 del 2000: «[…] Né varrebbe affermare che nel referendum consultivo in questione il corpo elettorale agirebbe come espressione di autonomia politica e non come istanza di innovazione costituzionale. Anche intesa nella sua accezione più lata, l'autonomia non può infatti essere invocata per dare sostegno e forma giuridica a domande referendarie che investono scelte

vuole, in questo senso, aggirare il tema che si è presentato nel dibattito costituzionale sui limiti dei referendum consultivi "federalisti"[21] promossi nel corso degli anni prevalentemente da alcune Regioni in tema di maggiori competenze e con alcuni evidenti "sapori" secessionisti[22]. Si vuole semplicemente sostenere che ragionare in termini di rapporto tra Regioni e sovranità come *regola* significa legittimare un uso *distorto* dei referendum regionali, che sicuramente non spinge a valorizzarne un impiego fisiologico nella trama pluralista della democrazia italiana.

Al contrario, una corretta prospettiva è inserire l'utilizzo dei referendum regionali sotto il cappello e l'egida del principio autonomistico, sancito dall'art. 5 Cost., che ha una sua certa dose di elasticità interpretativa e applicativa, ma che tutela allo stesso tempo – e com'è naturale che sia – l'indivisibilità della Repubblica, cioè la garanzia della tenuta dell'unità nazionale. In questo senso, risultano di sostegno quelle interpretazioni che leggono il principio autonomistico in stretta connessione con quello di pluralismo territoriale[23]. Queste letture di stampo solidarista-cattolico e democratico, ma che hanno ricevuto un riconoscimento trasversale in dottrina[24], hanno sottolineato il cambio di passo inaugurato con la Costituzione repubblicana, in cui il principio autonomistico viene posto sullo stesso rango dei principi fondamentali, come caratteristica definente la stessa forma di Stato italiano. Il dato di innovatività rispetto al passato, infatti, si denota in un approccio che si smarca dal riferimento al passato pre-repubblicano in cui, alla luce di una prospettiva gerarchica e di monopolio giuridico dello Stato, era prevalsa l'idea di una sussunzione degli enti sub-statali nella figura dello Stato-persona, unico ente in grado di porsi in diretto rapporto con la società politica. In senso opposto, la prospettiva costituzionale sposa una ricostruzione in cui si favorisce un certo disallineamento tra organizzazione dei poteri pubblici (autonomia politica e legislativa delle Regioni, tra tutte) e ordinamento statale, funzionale alla garanzia di un ampio livello di libertà sociale e partecipativa, cioè in grado di incorporare una certa dose di pluralismo sociale attraverso i canali di un rinnovato pluralismo istituzionale. Il discorso sull'unità nazionale non viene, dunque, tralasciato né vengono legittimati tentativi surrettizi di trasformazione di quell'autonomia in discorsi di sovranità *tout court*. Il cambiamento di prospettiva mantiene al centro, dunque, il fine

---

fondamentali di livello costituzionale. Non è quindi consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedimentali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia».

[21] Così definiti da E. BETTINELLI, *I referendum "federalisti"*, in *Associazione per gli studi e per le ricerche parlamentari*, 2001, 21 ss.

[22] Il riferimento è ai referendum consultivi proposti da Veneto e Lombardia nelle diverse tornate del 1992, 2000, 2015, cui si rinvia al PAR. 4 della PARTE I.2 del presente scritto per un'analisi più approfondita.

[23] G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 277 ss.

[24] Molto spesso tali ricostruzioni hanno trovato una convergenza nel riconoscere alle Regioni una capacità autonoma di indirizzo politico, in quanto punta istituzionale di una comunità politica regionale. Per alcuni esempi: T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia (1956)*, ora in ID., *Opere. Ordinamento della Repubblica*, III, Milano, 2000, 293 ss.; A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Politica del diritto*, 1973, 741 ss.; L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal Regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, 307 ss.

dell'integrazione politica, ma lo declina in maniera diversa e "battezza" l'idea secondo cui questa sia possibile solo riconoscendo un certo grado di apertura alle istanze differenziate della società politica. Come è stato, a tal proposito, giustamente sostenuto «al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto esso serva a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva cioè la libertà dei singoli e dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni»[25].

Ora, se questo è l'orizzonte di senso, i referendum regionali diventano un ulteriore pezzo del *puzzle* più generale tra Regioni e autonomia politica, in cui devono trovare espressione forme di pluralismo territoriale e sociale. Diventa chiaro, dunque, come lo sforzo necessario da compiere sia partire da questo inquadramento per la costruzione di uno spazio di operatività costituzionale dei referendum regionali, che, sulla base di quanto detto, verranno visti e studiati come potenziali *dispositivi del pluralismo*[26] in quella particolare applicazione del principio autonomistico che è la comunità politica regionale. Quello che si propone, pertanto, è una sua completa *autonomizzazione* dal fratello maggiore dell'art. 75 Cost. e dal rapporto ambiguo che, anche nella prassi, ha conservato con la sovranità politica, provando a definirne una sfera di operatività *nella* comunità politica regionale (e non oltre) su quelle che sono le principali questioni di interesse pubblico e sociale che riguardano le stesse. È chiaro, infatti, che la stessa pronuncia referendaria regionale, di qualunque genere si parli, possa provocare degli effetti indiretti, delle interferenze politiche con il governo nazionale e con le altre comunità regionali. Ma una cosa è prevedere un utilizzo del referendum su scala regionale, un'altra è incentivare sistematicamente una sua collocazione *oltre* quel contesto, spingendo, tramite l'oggetto selezionato, su tematiche che interessano scelte di caratura prettamente nazionale.

È nella prima dimensione istituzionale (lo spazio politico regionale) e non in altre, pertanto, che si deve giocare il ruolo dei referendum regionali nelle seguenti prospettive qui accennate a mero titolo di esempio: *a)* ulteriore strumento di espressione partecipativa nella forma di governo regionale, ovvero inserendosi in un rapporto anche polemico con la democrazia rappresentativa regionale; *b)* canale di accesso della società politica e civile nel pluralismo istituzionale regionale; *c)* contrappeso popolare (*contropotere*) agli organi di più diretta ascendenza plebiscitaria, soprattutto alla luce della riforma del Titolo V con la legge costituzionale n. 1 del 1999 che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione; *d)* momento, alternativo e complementare ai sistemi della rappresentanza, di declinazione dei rapporti maggioranza-minoranza nella classe politica regionale; *e) medium* istituzionale attraverso cui imporre all'agenda del sistema politico regionale un cambio di rotta nella determinazione di un dato e contestato indirizzo politico, ecc.

Come si sa, tuttavia, le ipotesi ricostruttive prima di considerarsi validate, necessitano di superare le forche caudine della sfera dell'essere, in modo da poter

[25] G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 288.

[26] Riecheggiando quella distinzione tra «istituzioni dell'unità» e «istituzioni del pluralismo» introdotta da A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985, spec. 287 ss.

comprendere se le proposte possano presentare un minimo grado di rapporto con la realtà costituzionale, o se oppure debbano restare nel "libro dei sogni". A tal fine, si è tentato di suddividere questo studio in due PARTI. Una prima in cui ci si occupa della dimensione dell'essere del referendum regionale, ciò che è stato ed è nella realtà. In questo caso, l'attenzione è stata rivolta allo sviluppo dell'istituto in chiave di dato positivo nei diversi Statuti delle 20 Regioni (PARTE I.1) e all'applicazione che lo stesso ha avuto nella prassi repubblicana (PARTE I.2). Per una questione di stile, si è scelto di utilizzare la progressione storica come taglio espositivo, in modo da inserire, oltre alla presentazione dei dati, gli elementi di *contesto* che hanno spinto verso uno scarso uso del referendum regionale nell'esperienza repubblicana sia nella prima, come nella successiva stagione statutaria. Una seconda (PARTE II), invece, in cui si è passati alla dimensione del dover essere, nella quale una volta raccolti i dati nella doppia dimensione delle norme regionali e della prassi, si è provato a delineare una proposta di applicazione dell'istituto che si è anticipata precedentemente con la formula sintetica di *dispositivo del pluralismo*. La tesi sostenuta è la seguente, in breve: il referendum regionale deve essere considerato come un canale di decisione politica autonomo rispetto al referendum nazionale, in quanto ulteriore strumento della democrazia pluralista italiana. Questa proposta ha tenuto conto sia del perimetro costituzionale di intervento dello stesso, sia della funzione più generale che esso potenzialmente, e se ben utilizzato, può assumere nell'esperienza delle autonomie e, quindi, dell'ordinamento costituzionale.

PARTE I: L'ESSERE

PARTE I.1: LE DUE STAGIONI STATUTARIE REGIONALI

1. *La prima stagione statutaria: la timidezza conservatrice della disciplina positiva, a fronte della cultura della partecipazione degli anni '70*

La prima stagione statutaria può considerarsi inclusa nella finestra temporale che va dall'approvazione dei primi Statuti regionali nel 1971 fino al completamento della riforma costituzionale del Titolo V nei primi anni 2000[27]. In questa finestra, il generale clima costituzionale che si registra attorno al tema del regionalismo italiano è estremamente favorevole. Quest'ultimo veniva considerato un *pilier* dell'attuazione costituzionale della Repubblica delle autonomie e un'espressione più ampia di quella cultura della partecipazione che investiva, a quell'epoca, tutti i gangli dell'ordinamento italiano. Dallo Statuto dei lavoratori alle legge attuativa dell'art. 75 Cost. fino all'istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978, il regionalismo italiano si inseriva in quel grande solco riformatore della macchina dello Stato centrale dei due decenni degli anni '60-'70. Il regionalismo veniva visto, inoltre, da parte della cultura progressista del Paese, come una strada possibile per garantire un ammodernamento dell'impalcatura istituzionale italiana e una modalità di attuazione dei principi fondamentali di solidarietà e partecipazione politica previsti dagli artt. 2 e 3 Cost.

Il concetto, dunque, di autonomia politica regionale rappresentava il perno di questa fase storica poiché, in particolare a chi era stato escluso dal governo nazionale[28], permetteva di ricostruire la Regione come luogo possibile di programmazione economica[29] e di riforma interna dello Stato[30]. Allo stesso tempo, inoltre, garantiva tutto quel margine operativo alle Regioni stesse per costruire modelli di governo e di partecipazione politica aperti alle istanze della società[31], le quali non erano state perfettamente assorbite nella, almeno teoricamente, alternativa e centralizzata «Repubblica dei partiti»[32]. Il *milieu* politico-costituzionale, pertanto, era del tutto favorevole, quantomeno in astratto, ad una fioritura di istituti di democrazia diretta a livello regionale, al fine di valorizzare lo schema aperto dell'art. 123 Cost. e con

[27] Si è scelto di partire con la stagione dell'entrata in vigore dei primi Statuti delle Regioni ordinarie, nonostante le Regioni speciali disponessero già da tempo dei propri Statuti (1946-1963) e, in alcuni casi, anche delle leggi attuative per i referendum. Questo perché è negli anni '70 che si presenta il primo reale slancio del regionalismo nel sistema costituzionale italiano, a cui, come si vedrà, il destino dei referendum regionali è stato da sempre legato a doppio filo.

[28] Ci si riferisce alla *conventio ad excludendum* nei confronti del Partito comunista italiano. Sul rapporto delle forze politiche della Prima Repubblica con il regionalismo, A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 318 ss.

[29] M. CARABBA, *Un ventennio di programmazione 1954/1974*, Roma-Bari, 1977, 215 ss.

[30] A. BARBERA, *Governo locale e riforma dello Stato*, Roma, 1978, 3 ss.

[31] Per avere il senso di quella stagione di partecipazione popolare nelle Regioni e della sua "traduzione" nel contesto giuridico-costituzionale, G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, 1 ss.

[32] Secondo la celebre espressione di P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 2021.

l'intento di controbilanciare la prevalenza della versione assembleare della prime forme di governo, concentrate nel costruire attorno al Consiglio il centro del sistema di democrazia regionale.

A tal proposito, la stessa dottrina costituzionale che si era interessata al tema dopo un iniziale atteggiamento di interesse "neutro" verso l'istituto[33] si era più generalmente spostata verso un'inclinazione più pluralista[34] nei confronti dei referendum regionali, tanto da non escludere anche la compatibilità costituzionale con l'art. 123 Cost. delle forme più spinte di democrazia diretta, come, ad esempio, gli stessi referendum propositivi. Come già anticipato, tuttavia, questo non è stato e non è avvenuto perché, a fronte di questa forte cultura della partecipazione politica degli anni '70 (che andava naturalmente "a braccetto" con i referendum), il ruolo esercitato dai legislatori regionali è stato caratterizzato da scarso coraggio e omologazione verso il modello nazionale dell'art. 75 Cost.[35], il quale ha rappresentato l'archetipo diretto o indiretto da cui quest'ultimi hanno preso ispirazione. Questo è, infatti, lo schema generale della prima fase: un'eccessiva timidezza conservatrice dei legislatori statutari, causata in buona dose da una forte deferenza verso il centro e da un pervasivo controllo parlamentare preventivo. Come anche da una generale sfiducia verso un uso frequente di strumenti di democrazia diretta in ambito regionale. Questo si dimostra guardando alle varie esperienze statutarie delle Regioni[36], ordinarie e speciali, le quali verranno analizzate ora dal punto di vista positivo, sottolineando quelli che si sono presentati come i principali "blocchi" statutari ad un utilizzo *normalizzato* dei referendum regionali.

Un primo dato che conforta questa interpretazione è dato dai "tipi" di referendum che trovarono riconoscimento negli Statuti regionali di quegli anni. Il referendum abrogativo, infatti, risulta il modello dominante, presente in tutte le esperienze regionali della prima tornata, fatta eccezione per la Regione Sicilia[37], in cui i referendum non trovarono alcuna attuazione statutaria e normativa. Ad esso, inoltre, si accosta negli Statuti anche il nuovo tipo del referendum consultivo facoltativo che è presente in 10 Regioni[38], prevalentemente su provvedimenti di competenza del Consiglio regionale, ma anche su questioni di «particolare interesse» regionale e locale. Quest'ultimo, molto

[33] T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960.

[34] M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale,* Napoli, 1971. Un lavoro, peraltro, coevo all'entrata in vigore dei primi Statuti regionali e che si era posto l'obiettivo di immaginare l'attuazione costituzionale dell'istituto.

[35] In senso contrario, sosteneva che i modelli di referendum statale non potessero fungere da limite all'autonomia statutaria regionale, V. ATRIPALDI, *Referendum regionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XXVI, Roma, 1991, 2.

[36] Parla di un'«occasione mancata» in materia di previsioni normative dei referendum negli Statuti della prima stagione, R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, 2765.

[37] Lo Statuto della Regione Sicilia (approvato con Regio decreto n. 455 del 1946 e poi convertito con la legge costituzionale n. 2 del 1948) non disciplinava l'istituto del referendum regionale. Esisteva solo un'eccezione relativa ad una fattispecie diversa: il referendum consultivo locale (prima con la legge regionale n. 9 del 1986, in seguito con la legge regionale n. 48 del 1991).

[38] Art. 46 vecchio St. Calabria, art. 73 vecchio St. Abruzzo, art. 45 vecchio St. Molise, art. 47 vecchio St. Veneto, art. 38 vecchio St. Marche, art. 65 vecchio St. Lombardia, art. 60 vecchio St. Campania, art. 11 vecchio St. Liguria, art. 64 vecchio St. Piemonte, art. 2, secondo comma, legge regionale sarda n. 20 del 1957, comma aggiunto dall'art. 5, legge regionale sarda n. 48 del 1986.

spesso, era stato previsto previa iniziativa consiliare o della Giunta[39], mentre più raramente anche su attivazione di una porzione della popolazione regionale[40]. Non compare, invece, mai il referendum propositivo, nonostante in sede di esame parlamentare degli Statuti, alcune Regioni (Lazio, Molise e Lombardia[41]) pensarono ad un inserimento dell'istituto negli ordinamenti interni, ma poi furono dissuase dal controllo di legittimità effettuato dal Parlamento che tese a restringere gli ambiti di libertà applicativa dell'istituto. Questo rappresenta già un punto di rilievo, infatti, perché escludere dal novero dei "tipi" ammissibili secondo l'art. 123 Cost. il referendum propositivo significa ammettere *a contrario* due elementi: *(a)* l'esistenza di uno schema generale nell'esperienza nazionale dell'art. 75 Cost., che trova nel referendum abrogativo il suo punto di riferimento, e *(b)* una diffidenza verso forme alternative di partecipazione popolare che possano "contendere" il predominio della rappresentanza politica del Consiglio regionale nella produzione normativa.

L'impressione non cambia neanche se si va a guardare più specificatamente l'oggetto dei referendum regionali, ovvero secondo la lettera dell'art. 123 Cost.: «leggi e provvedimenti amministrativi». Uno degli elementi, difatti, che maggiormente differenzia il referendum regionale da quello nazionale è l'ampliamento dell'atto soggetto alla valutazione politica popolare, che include anche gli atti amministrativi. Un elemento di novità, questo, in parte valorizzato in Assemblea costituente[42], e che guardava alla partecipazione popolare declinata nella rilevante dimensione amministrativa della Regione, vista per lo più come macchina di programmazione economica e sociale. Anche in questo caso, tuttavia, l'interpretazione "autentica" del dettato costituzionale data dai legislatori regionali ha previsto una diminuzione degli spazi di attivazione dei referendum, perché la scelta che è stata compiuta è andata nel senso di restringere l'oggetto del referendum a categorie come «atti amministrativi generali» o «a contenuto generale»[43], o a permettere il referendum solo su regolamenti

[39] Art. 46 vecchio St. Calabria, art. 45 vecchio St. Molise, art. 47 vecchio St. Veneto, art. 38 vecchio St. Marche, art. 11 vecchio St. Liguria, art. 65 vecchio St. Lombardia, art. 60 vecchio St. Campania, art. 64 vecchio St. Piemonte.

[40] In Campania, l'art. 3 della legge regionale 25 del 1975 (come modificata dalla legge regionale 36 del 1986) prevedeva l'iniziativa di 10000 elettori. In Sardegna era previsto dall'art. 2 della legge regionale sarda n. 20 del 1957, attivabile da 1000 elettori su questioni di particolare interesse regionale e locale. Tra l'altro, sempre in questa Regione è contemplato anche un particolarissimo tipo di referendum consultivo (art. 54 dello Statuto), che può essere indetto dal Presidente della Regione quando un progetto di modifica dello Statuto speciale sia stato approvato, in prima lettura, da una delle Camere e il parere del Consiglio regionale sia contrario.

[41] Nel caso della Lombardia, si trattò di un'autolimitazione sulla proposta di introduzione di un referendum deliberativo di leggi o regolamenti regionali o provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio regionale. Per Lazio e Molise, invece, la censura provenne dal controllo del Parlamento: nel primo caso, in mancanza di un problema reale di legittimità costituzionale, mentre nel secondo i dubbi di incostituzionalità erano maggiori.

[42] ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della II Sottocommissione*, 17 gennaio 1947, 819, ad esempio l'intervento di Laconi che sostiene: «il referendum è un istituto comprensibile in un Comune o in una Regione, ove si tratta di problemi locali che interessano direttamente i cittadini, ma non è altrettanto concepibile nell'ambito nazionale di quasi cinquanta milioni di abitanti, ove si tratta di mobilitare milioni di elettori».

[43] Art. 55 vecchio St. Campania, art. 40 vecchio St. Lazio, art. 34 vecchio St. Marche, art. 43 vecchio St. Molise, art. 69 vecchio St. Umbria, art. 57 vecchio St. Piemonte, art. 36 vecchio St. Emilia-Romagna (modifica 1991).

regionali[44] e non su atti amministrativi. O, infine, ad escludere *in toto* la possibilità di sottoporre a referendum altri atti fonte che non fossero la legge[45]. Questa scelta, anche in questo caso ripresa dal modello del referendum legislativo *ex* art. 75 Cost., ha giocato l'effetto di «ricondurre il referendum amministrativo entro un alveo arbitrariamente ristretto, lontano dal "cuore" dell'attività amministrativa (e dal formidabile potere che lì si esercita, e dunque privandolo del tratto potenzialmente più innovativo, come incisivo momento di controllo (sempre di referendum abrogativo, e dunque, *a posteriori*, si tratta) sull'esercizio delle funzioni di governo»[46].

Un terzo elemento di interesse si ritrova, invece, nei numeri richiesti per l'iniziativa e la validità dell'azione referendaria, vale a dire "a monte" nelle firme richieste ai promotori per esercitare l'iniziativa del referendum abrogativo, e "a valle" nel *quorum* strutturale richiesto per la sua approvazione. Sull'iniziativa, i numeri richiesti – in proporzione alla popolazione regionale – ricalcano, grosso modo, le percentuali richieste per il referendum nazionale e, in alcuni casi, risultano addirittura superiori ai numeri nazionali[47]. L'esperienza regionale ha, infatti, visto la maggior parte degli Statuti prediligere l'indicazione del numero in termini assoluti di elettori, ma non sono mancati casi in cui si è scelto di inserire una percentuale in relazione alla popolazione regionale[48]. A ciò, poi, si aggiungono alcune Regioni che, oltre a prevedere la classica iniziativa referendaria popolare, hanno introdotto la possibilità per un gruppo di Comuni o di Consigli provinciali di farsi promotori di referendum abrogativi. La differenziazione in questi casi sembra costruita specularmente al referendum abrogativo, in cui a fronte di un'iniziativa popolare del referendum, esiste anche la possibilità per 5 Consigli regionali di proporre l'attivazione dello stesso. In questo senso, i due canali di attivazione, come è stato giustamente notato[49], presentano due logiche costituzionali diverse. In un primo caso, la funzione esercitata è più chiaramente quella di *contropotere* della società civile nei confronti degli organi della rappresentanza regionale, maggiormente in linea con le logiche oppositive e di democrazia dello stesso. Nel secondo caso, invece, la *ratio* privilegiata è quella di creare meccanismi di raccordo tra i vari organi di governo regionale e locale, accentuando una ragione arbitrale dell'istituto referendario. Invece, per quanto riguarda il *quorum* strutturale per l'approvazione, il generale schema perseguito dal primo legislatore statutario è quello di richiedere il *quorum* della maggioranza degli aventi diritto[50].

---

[44] Art. 45 vecchio St. Calabria.

[45] Si fa riferimento ai vecchi Statuti di Puglia e Basilicata.

[46] A. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Napoli, 1992, 93.

[47] La regola è stata quella di adeguarsi allo *standard* nazionale (poco meno dell'1% della popolazione nazionale), con 4 Regioni che chiedevano un *quorum* inferiore (Sardegna, 1000 elettori, Emilia-Romagna, 30000 poi innalzati nel 1990 a 40000 elettori, Veneto, 30000 elettori, Toscana, 3000 elettori) e 4 un *quorum* superiore (Calabria, 1/20 elettori del Consiglio regionale, Valle d'Aosta, 4000 elettori, Molise, 10000 elettori, Liguria, 50000 elettori).

[48] Ad es. Calabria 1/20 elettori del Consiglio regionale.

[49] Seppur in un commento sulla seconda stagione statutaria, ma il principio rimane lo stesso anche retrospettivamente, G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi Statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *I nuovi Statuti regionali. Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2005, 255-256.

[50] A titolo di esempio, art. 39 vecchio St. Lazio, art. 50 vecchio St. Emilia-Romagna, art. 44 vecchio St. Calabria.

Un punto centrale, tuttavia, che dimostra la tesi della timidezza conservatrice del legislatore statutario nei confronti dell'istituto riguarda i limiti. Volendo intendere con questa espressione due tipologie: sia quelli *qualitativi*, vale a dire le materie su cui non è possibile proporre referendum regionali; sia quelli *procedurali*, i quali in generale hanno riguardato il divieto di proponibilità del referendum legato a determinati situazioni politiche o alla "bocciatura" dei quesiti sottoposti al corpo elettorale regionale. In questo senso, troviamo indicazioni negli Statuti di alcune Regioni o in alcune leggi di attuazione regionale. Andando per ordine, un limite di materia generale presente in tutti i primi Statuti riguarda quello delle leggi tributarie o di bilancio, e in quasi tutti v'è traccia di uno relativo allo stesso Statuto regionale. Inoltre, maggiormente presenti nelle esperienze regionali della prima tornata sono altri tipi di limiti di materia: sugli *interna corporis* del Consiglio regionale, su norme attuative di obblighi internazionali e statali, e, infine, sulle leggi di piano della Regione, come, ad esempio, quelle riguardanti norme di programmazione regionale di sviluppo economico o quelle urbanistiche approvate a maggioranza dei 2/3[51], le quali molto assomigliano alle leggi aventi forza passiva rinforzata.

Un ambito di limiti qualitativi ampio, ma non generalissimo, dunque, a cui, sempre utilizzando la parallela esperienza costituzionale del referendum nazionale, sono stati aggiunti ulteriori limitazioni attinenti alla positivizzazione del controllo di omogeneità del quesito, per come inteso dalla Corte costituzionale, a partire dalla sent. n. 16 del 78. Da questo punto di vista, le uniche Regioni che già nella prima tornata lo hanno positivizzato sono l'Emilia-Romagna, la Lombardia e a seguire l'Abruzzo e il Friuli-Venezia Giulia[52], ma una parte della dottrina[53] ha da sempre manifestato la tendenza a considerare che questo sia un limite generale ricavabile implicitamente dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alla funzionalità dell'istituto referendario.

Proseguendo su questa scia e guardando le esperienze statutarie per quanto concerne i limiti procedurali, molte di queste hanno previsto dei limiti temporali, attinenti al divieto di celebrazione di referendum prima della scadenza del Consiglio regionale o del suo scioglimento anticipato (dai 6 ai 12 mesi precedenti), come anche dopo l'elezione dello stesso (6 mesi)[54]. A questi, poi, si aggiungono sia limiti relativi all'improponibilità del referendum se questo è fallito (per la legislatura successiva, per i 3 o 5 anni seguenti), sia quelli concernenti il numero massimo di referendum richiedibili per anno o per tornata[55].

---

[51] Art. 44 vecchio St. Calabria, art. 67 vecchio St. Umbria, art. 63 vecchio St. Lombardia, art. 1 legge regionale della Puglia n. 27 del 1973.

[52] Emilia-Romagna (art. 2 legge regionale n. 34 del 1980), Lombardia (art. 3 legge regionale n. 34 del 1983), Abruzzo (art. 16 legge regionale n. 86 del 1987), Friuli-Venezia Giulia (art. 6 legge regionale n. 2 del 1988), che prevede la contestuale sospensione del procedimento da parte dell'Ufficio di presidenza e la riformulazione della proposta da parte dei promotori.

[53] F. PASTORE, *Il referendum negli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in *Federalismi.it*, 2/2009, 33.

[54] Per un esempio del divieto dei 6 mesi precedenti la scadenza del Consiglio, art. 10 legge regionale abruzzese n. 86 del 1987, art. 67 vecchio St. Umbria. Per il divieto, invece, nei 6 mesi successivi all'elezione del Consiglio, art. 34 vecchio St. Marche.

[55] Ad es. art. 39 vecchio St. Lazio (1 referendum per anno), art. 34 vecchio St. Marche (2 referendum per anno).

Infine, una quinta problematica – quella che ha interessato maggiormente la dottrina dell'epoca[56] – ha riguardato il tema dei controlli. Infatti, un tema che si è posto nei referendum regionali, a differenza di quello nazionale, è stata la promiscuità e la sovrapposizione tra i controlli di legittimità e quello di ammissibilità. Come noto, a livello di referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost, la legge n. 352 del 1970 prevede una netta distinzione tra controllo di legittimità, affidato all'Ufficio centrale del referendum presso la Corte di cassazione, e controllo di ammissibilità, assegnato, invece, alla Corte costituzionale[57]. Ora, già dai primi statuti regionali, una tale differenziazione – molto utile ai fini di un'opera di razionalizzazione – non era stata introdotta negli Statuti, in quanto i controlli venivano esercitati da un unico organo. Il problema, tuttavia, più rilevante non era questo, ma l'affidamento degli stessi, per la stragrande maggioranza dei casi[58], al Consiglio regionale o al suo Ufficio di Presidenza, i quali chiaramente si ritrovavano ad essere *iudex in causa propria*.

Su questo profilo già di per sé fortemente sfavorevole ad una funzionalità dei referendum regionali, si era poi aggiunta una sentenza della Corte Costituzionale[59] la quale, di fronte ad alcune Regioni (Sardegna, Trentino-Alto Adige) che avevano provato a risolvere questo paradosso affidando il controllo ad un ufficio giudiziario periferico (Corte d'Appello), aveva dichiarato incostituzionali le normative, in quanto ritenute in violazione della riserva di legge statale posta dall'art. 108 Cost., in tema di ordinamento giudiziario. Questo approccio, in seguito, era stato fortemente criticato in dottrina[60], perché aveva prodotto l'effetto indiretto di legittimare la scelta di quei legislatori che avevano preferito mantenere lo *status quo*, ovvero cristallizzare nell'ordinamento regionale questo cortocircuito che giocava tutto a sfavore di un'imparzialità del giudizio sui quesiti referendari di stampo regionale. Sebbene alcune Regioni[61] provarono ad aggirare il problema del vincolo costituzionale posto dalla sent. 43 del 1982 e nonostante un certo temperamento successivo applicato dalla Corte al suo orientamento[62], si dovette aspettare la seconda stagione statutaria regionale per vedere attribuita la competenza sui controlli dei referendum regionali – in prevalenza e lì dove

[56] A. MARTINO, *Controlli preventivi sull'ammissibilità del referendum abrogativo regionale*, in A.A.V.V., *Il referendum regionale*, Padova, 129 ss.

[57] Sul giudizio di ammissibilità per tutti, A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2010.

[58] A titolo di esempio: art. 58 vecchio St. Piemonte, art. 59 vecchio St. Campania, art. 46 vecchio St. Veneto, art. 11 vecchio St. Liguria.

[59] Corte cost., sent. n. 43 del 1982.

[60] E. SPAGNA MUSSO, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, Padova, 1993, 6 ss.

[61] La stessa Sardegna, ma anche l'Emilia-Romagna e il Friuli-Venezia Giulia avevano tentato di trovare nuove soluzioni: la prima tramite l'istituzione *ex novo* di un «Ufficio regionale del referendum» composto da singoli magistrati e non da uffici giudiziari, il che aveva fatto ritenere successivamente compatibile a Costituzione la soluzione dai giudici costituzionali (Corte cost., sent. n. 285 del 1999); la seconda tramite la «Commissione consultiva regionale per i procedimenti d'iniziativa popolare e referendari», con funzioni consultive dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale; la terza, con l'integrazione di tre membri tecnici (docenti universitari, magistrati di Corte d'appello) nello stesso di Ufficio di Presidenza in caso di decisione sull'ammissibilità di una richiesta referendaria.

[62] Corte cost., sent. n. 285 del 1999, la quale "salva" la disciplina sarda che attribuisce il giudizio sull'ammissibilità del referendum regionale all'Ufficio centrale del referendum, non interferendo sulla composizione degli uffici giudiziari e, quindi, sulla riserva di legge statale *ex* art. 108 Cost.

operanti – alle Consulte statutarie, e avere così ri-espansa la possibilità di un'imparzialità di valutazione, in particolare nel giudizio di ammissibilità del quesito.

A questo si può aggiungere un secondo elemento in tema di controlli, emerso durante la prima stagione, che risulta di grande rilevanza: l'impossibilità del Comitato promotore regionale di poter sollevare conflitto di attribuzione per far valere gli interessi dell'iniziativa referendaria[63]. In altri termini, la giustiziabilità degli interessi della ragione referendaria regionale. Anche da questo punto di vista, è sempre stata la Corte costituzionale che, in un'altra nota pronuncia, ha rigettato la legittimazione ad agire del Comitato promotore regionale, in quanto «né il promotore né i firmatari di un tale referendum sono equiparabili agli organi statali competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere a cui appartengono», né del resto le Regioni o le Province autonome «hanno legittimazione passiva nel caso di conflitto di attribuzioni promosso dai promotori o firmatari di referendum abrogativo»[64]. Una seconda "tegola", dunque, sulle sorti della giustiziabilità della ragione referendaria che non ha contribuito ad uno sviluppo dell'istituto.

In conclusione, il problema dei controlli è stato di natura generale ed è stato per lo più causato dalla disciplina statutaria e dalla legislazione regionale. Su quest'ultima, la quale aveva rappresentato un "frutto avvelenato" per le ragioni della democrazia diretta, si erano poi innestate, tuttavia, alcune pronunce della Corte costituzionale, che di certo non avevano contribuito ad aprire spazi di agibilità politica ad un utilizzo fisiologico dei referendum negli ordinamenti regionali.

2. *La seconda stagione statutaria dopo la revisione del Titolo V: l'arricchimento dello strumentario, ma senza la spinta regionalista*

Come si è potuto riscontrare dallo studio degli Statuti pre riforma del Titolo V del 2001, dalla prima stagione emergono in maniera chiara due dati macroscopici: *(i)* la costruzione dell'istituto del referendum regionale all'ombra dell'esperienza del fratello maggiore dell'art. 75 Cost. e *(ii)* una conseguente fisionomia dimidiata del primo, disegnata attorno ad una diffidenza degli attori istituzionali regionali e nazionali. Questo era il generale panorama presente nell'ordinamento costituzionale italiano fino alle soglie del nuovo Millennio, in cui, non a caso, l'utilizzo del referendum regionale nella prassi aveva dimostrato una scarsa, se non nessuna applicazione pratica[65]. Detto in altri termini, quella spinta, o come definita con una certa dose di sarcasmo da alcuni, quella «euforia»[66] partecipazionista in cui erano nati i primi Statuti regionali, non aveva trovato uno sbocco istituzionale nei referendum regionali. Strumenti, questi, di

[63] Rimaneva, in via sussidiaria, solo la via del ricorso al giudice ordinario, essendo passata la tesi in giurisprudenza secondo cui, in presenza di un diritto soggettivo (diritto voto), la competenza fosse del giudice ordinario e non di quello amministrativo. Vedi PAR. 2 della PARTE I.1 per maggiori approfondimenti su questa tematica.

[64] Corte cost., sent. n. 82 del 1978.

[65] Su questo punto, si rinvia alla PARTE I.2 dello scritto.

[66] F. CUOCOLO, *La nuova potestà regionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2003, 314.

democrazia diretta e di partecipazione che avrebbero, quantomeno astrattamente, potuto contribuire a nutrire quel sentimento di autogoverno democratico che aveva visto nelle Regioni un suo potenziale terminale politico di realizzazione.

Se questa è, in sintesi, la risultanza della prima stagione statutaria, esiste, tuttavia, una seconda stagione, che si apre alla fine degli anni '90 e che porta alla riforma del Titolo V. Gli elementi di novità – dal punto di vista costituzionale – non sono pochi e tanti riguardano, direttamente o indirettamente, la disciplina del referendum regionale, di cui i tre più rilevanti per le Regioni ordinarie: *(1)* l'allargamento dell'autonomia regionale a tal punto da poter delineare nello Statuto, secondo un procedimento autonomo ed interno, la «forma di governo»[67] della Regione, su cui evidentemente incide anche la configurazione dei referendum; *(2)* la venuta meno, per quanto riguarda gli Statuti, del rispetto delle «leggi dello Stato», con il solo limite rimasto, dunque, di «armonia» con la Costituzione[68], il che indeboliva la tesi, quantomeno astrattamente, secondo cui i referendum regionali dovevano sottostare allo schema dell'art. 75 Cost, che, come abbiamo visto, nella *forma mentis* della prima stagione era rimasta maggioritaria nella cultura dei legislatori statutari; *(3)* il rovesciamento dell'ordine delle competenze: enumerate quelle statali e residuale-generale quelle regionali, con ampliamento dello spazio normativo della legislazione regionale anche in materia concorrente, di rimando estendendo pertanto l'oggetto possibile del referendum legislativo regionale. Mentre, infine, per le Regioni speciali, la principale innovazione è rappresentata dalla diretta ed esplicita indicazione, con la legge costituzionale n. 2 del 2001, di introdurre dei referendum propositivi, oltre ai già previsti abrogativi e consultivi, dando così il beneplacito ad un ampliamento delle forme di democrazia diretta nelle realtà regionali. Le modifiche, come si diceva, non erano da poco, perché mentre nella prima stagione il riferimento costituzionale era quantomeno "scarno", lasciando una riserva statutaria aperta alla regolamentazione dei referendum regionali, ma senza ulteriori specificazioni, in questo caso, il legislatore costituzionale si era spinto ancora oltre, manifestando un certo *favor* di sviluppo dell'istituto nel nuovo contesto istituzionale autonomista della riforma del Titolo V.

Una tesi, questa, accolta anche dalla stessa Corte costituzionale, che in due sentenze successive[69] ha ribadito tale interpretazione aperta dell'istituto. Non a caso, nella sent. 372 del 2004, in relazione al tema del *quorum* previsto dalla Regione Toscana per il referendum, gli stessi giudici costituzionali hanno affermato che «la materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che alle Regioni è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili,

[67] Sulla nuova forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V, A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei «processi statutari regionali»*, in ID., *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 1 ss.

[68] Sul controllo di costituzionalità degli Statuti e sulla natura astratta di questo giudizio, che dovrebbe avere la funzione di integrare le autonomie territoriali nel più generale ordinamento costituzionale, si veda A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità*, Milano, 2007, 432 ss.

[69] Corte cost., sent. 372 del 2004, Corte cost., sent. n. 379 del 2004.

proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali»[70].

Come spesso accade, tuttavia, oltre al *testo* e all'*interpretazione* – costituzionale – conta molto anche il *contesto* politico-materiale in cui prendono forma le riforme, e in questo caso, nonostante le cd. «spinte federaliste» e la «rincorsa alla Lega Nord»[71] che aveva portato al varo della modifica costituzionale, l'esito del nuovo Titolo V fu caratterizzato da un restringimento – quasi per uno strano effetto *boomerang* – degli spazi di azione delle Regioni. A questa impostazione diede un forte impulso anche la stessa Corte costituzionale, con la sua lettura centralista della riforma, sia sul versante dei nuovi Statuti[72] sia su quello delle nuove competenze della legislazione regionale[73]. Senza potersi spingere oltre, il dato che qui interessa evidenziare, perché intercetta direttamente la tematica dei referendum regionali, è che la differenza rispetto alla prima tornata statutaria si ritrova in un indebolimento di quella fiducia nella partecipazione di cui l'attuazione del disegno regionale negli anni '70 aveva rappresentato diretta esplicazione, a cui non corrispose una rinnovata spinta regionalista nella cultura istituzionale[74]. Questa, non a caso, non riuscì a colmare quel vuoto e a rilanciare, in chiave generale, lo spazio di autonomia politica regionale come potenziale *laboratorio* di pratiche di democrazia diretta, nonostante qualche piccolo passo in avanti di cui si dirà tra poco.

Questa lettura risulta confermata anche dallo studio normativo dei nuovi Statuti regionali di questa seconda tornata. La prima novità, rispetto alla passata esperienza, è l'allargamento dei "tipi" regionali introdotti in questa stagione, aprendo all'inserimento in tutti i nuovi Statuti dei referendum consultivi, come anche di quelli propositivi in

[70] Impostazione, poi, confermata, in alcuni Statuti per la questione relativa all'allargamento del diritto di voto ai residenti stranieri (Corte cost., sent. n. 379 del 2004), in cui è stato affermato il principio secondo cui la Regione può, liberamente, indicare forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali, con il solo limite di non poter incidere su composizione delle assemblee rappresentative o degli atti legislativi. È permesso, dunque, scegliere tramite gli Statuti di includere nelle votazioni dei referendum consultivi anche i residenti stranieri, mentre è escluso per i referendum abrogativi, in quanto aventi diretti effetti normativi.

[71] A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 319.

[72] Alcuni esempi tra tanti: Corte cost., sent. n. 304 del 2002 in materia di limitazione alla scelta della forma di governo da parte delle Regioni; Corte cost. sentt. nn. 372, 378, 379 del 2004 sulle ipotesi di non-norme statutarie e sulla loro valenza etica e non giuridica, che ha di molto compresso lo spazio di innovazione degli Statuti.

[73] Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in materia della cd. chiamata in sussidiarietà legislativa, su cui parte della dottrina aveva già ai tempi parlato di «riscrittura del titolo V», A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2003, 818 ss.

[74] Per essere più precisi, la cultura ispiratrice della riforma del Titolo V era la stessa delle precedenti riforme Bassanini a «costituzione invariata» della stagione del centrosinistra al Governo, e aveva una significativa matrice autonomistica. Essa, infatti, riteneva di dover assecondare l'idea, proveniente dalle stesse istituzioni regionali e locali, di dover attribuire maggiore autonomia politica agli enti periferici. Nel 2001, quindi, è presente la convinzione di dover effettuare la riforma dello Stato a partire dalla riforma delle autonomie, ma la partecipazione civile resta sullo sfondo, mentre si evidenzia una forte spinta da parte delle stesse istituzioni locali. Per un riferimento nella cultura costituzionalistica, F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1998. Il seguito, tuttavia, nei decenni successivi, fu caratterizzato da una tendenza centralista e restrittiva nella lettura della riforma del Titolo V, a causa di diversi fattori endogeni ed esogeni su cui sempre, F. PIZZETTI, *A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l'Italia*, in *Le Regioni*, 5/2010, 1013 ss.

Lazio, Basilicata e Campania per le Regioni ordinarie. E in tutte le Regioni speciali[75], fatta eccezione per la Sicilia e per la Sardegna[76]. Sul versante dei referendum consultivi di iniziativa popolare, l'elemento da segnalare è la previsione per l'attivazione, in alcuni casi, di un numero di richiedenti maggiore di quello previsto dai referendum abrogativi[77]. Come anche la prevalenza – in continuità rispetto al passato – di Statuti che prevedono l'iniziativa nei referendum consultivi solo di organi istituzionali[78] nella maggioranza dei casi, il che tende a sacrificare la natura più flessibile e *bottom-up* della pronuncia popolare. Sul secondo versante del referendum propositivo, si registra un segno di discontinuità perseguito da alcuni legislatori regionali[79]. Questo perché la valorizzazione di questo strumento, nella nuova forma di governo neoparlamentare *ex* art. 123 Cost., presenta due profili di novità. In prima battuta, offre un elemento di democrazia diretta di contrappeso all'elezione del Presidente della Regione, dopo la venuta meno della centralità dell'Assemblea regionale, tratto caratteristico della prima tornata statutaria. In seconda, apre degli spazi a forme di legislazione popolare, seppur tramite una via indiretta, vale a dire pur sempre tramite un passaggio intermedio della proposta presso l'analisi del Consiglio. Peccato che, in realtà, nella maggior parte dei casi, molto difficilmente si possa parlare di veri e propri referendum propositivi, o costitutivi che dir si voglia[80]. Molto spesso, infatti, ad uno studio più approfondito degli Statuti – al di là del *nomen iuris* delle rubriche – si evidenzia il carattere di mere iniziative legislative popolari rafforzate, in quanto a seguito del voto referendario,

[75] Art. 62 St. Lazio (referendum propositivo), art. 20 St. Basilicata (referendum approvativo), art. 15 St. Campania (referendum propositivo), art. 15 St. Valle d'Aosta (referendum propositivo), art. 12 St. Friuli-Venezia Giulia (referendum propositivo), art. 47 St. Trentino-Alto Adige e legge provinciale Bolzano n. 22 del 2018 (referendum propositivo), art. 47 St. Trentino-Alto Adige e legge provinciale Trento n. 3 del 2003 (referendum propositivo). Solo nella Provincia di Bolzano, è previsto una particolare nuova fattispecie di referendum approvativo, a partire dalla legge provinciale n. 22 del 2018, che permette di sottoporre a referendum le leggi provinciali, purché non siano state approvate a maggioranza di 2/3 e con gli stessi limiti di ammissibilità sanciti per il referendum abrogativo.

[76] In Sicilia, il referendum propositivo è previsto dall'articolo 13-bis dello Statuto speciale, articolo aggiunto dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001, ma non è disciplinato dalla legge regionale. In Sardegna, invece, è previsto dall'art. 15, comma 2, Statuto speciale, integrato dall'art. 3, l. cost. n. 2 del 2001. È stato, dunque, disciplinato dalla legge regionale statutaria n. 1 del 2008, dichiarata, tuttavia, illegittima dalla Corte costituzionale con la sent. n. 149 del 2009 perché non spettava al Presidente della Regione procedere alla promulgazione della citata legge (vedi nota 13).

[77] Lo Statuto emiliano richiede per il referendum consultivo un numero di firme (80000 mila, tra cui possono essere inserite quelle di residenti stranieri), a fronte di 40000 firme necessarie per l'abrogativo. Stessa cosa avviene per lo Statuto calabrese che prevede il 10% del corpo elettorale, a fronte del 4% necessario per l'abrogativo.

[78] Rientra, ad esempio, nel modello prevalente – in linea con la prima stagione – che prevede l'attivazione da parte di un organo istituzionale della Regione: Piemonte, Lombardia, Liguria, Marche e Campania. Corrisponde al modello che include *anche* l'iniziativa popolare, invece: Emilia-Romagna e Calabria.

[79] Ragiona di compatibilità costituzionale del referendum propositivo con la Costituzione e con il principio della democrazia rappresentativa, V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, 124 ss.

[80] Nella fattispecie dell'art. 62 dello St. Lazio, come anche dell'art. 12 dello St. Friuli-Venezia Giulia (come integrato dall'art. 23, comma 4, legge regionale n. 5 del 2003), si prevede che ad esito positivo della consultazione, non corrisponda un diretto effetto normativo, vale a dire l'entrata in vigore della proposta. Al contrario, all'esito positivo referendario, corrisponde in capo al Consiglio regionale solamente un obbligo di discussione dell'iniziativa, facendo assomigliare così il procedimento più ad un'iniziativa popolare rafforzata.

esistono in capo alle istituzioni regionali solo meri obblighi di discussione del progetto di legge regionale, senza alcun ulteriore onere procedurale, se non di motivazione per il non accoglimento della proposta[81].

Se, dunque, questo primo dato spinge verso un moderato ottimismo, il discorso incomincia a cambiare quando si va a guardare l'oggetto del referendum e i numeri richiesti per l'attivazione e la susseguente approvazione dello stesso, vale a dire il *quorum*[82]. Per quanto riguarda l'oggetto, ovvero il problema relativo alla restrizione del referendum regionale al suo carattere prevalentemente legislativo e non amministrativo, il nuovo intervento sugli Statuti non ha provocato grandi cambiamenti, se non nel senso di un generale adeguamento di altre Regioni a restringere l'oggetto dei referendum agli «atti amministrativi generali» o «di interesse generale», o ai «regolamenti»[83]. Da questo punto di vista, una parte della dottrina[84] ha provato a dare un'interpretazione di queste disposizioni, argomentando che la scelta avesse il senso di sottrarre gli organi di amministrazione regionale da un giudizio politico sul loro operato. L'opinione non convince, tuttavia, in quanto appare evidente la violazione del disposto dell'art. 123 Cost., che include *tutti* gli atti dell'amministrazione – sia di concreta amministrazione e di natura provvedimentale, sia quelli a contenuto normativo e generali – tra quelli sottoponibili a controllo democratico tramite referendum e che tutti gli Statuti debbono prevedere.

Spostandosi, invece, ad approfondire il tema dei soggetti promotori e del *quorum* per l'approvazione, la tendenza in questa seconda tornata è andata nel verso o di una conferma del passato, o di un innalzamento dei soggetti richiesti per l'iniziativa, come anche del *quorum*. Sul tema dell'iniziativa popolare, infatti, un'analisi diacronica porta a riscontrare che la maggioranza delle Regioni[85] ha confermato i numeri richiesti nella prima tornata, mentre altre hanno significativamente aumentato le firme necessarie[86], a

[81] Ad esempio, in Lazio e Friuli si parla di deliberazione del Consiglio entro 60 giorni, a seguito di esito favorevole. Nella provincia di Trento, gli effetti normativi sembrano essere meno blandi, perché si parla di un obbligo sulla Giunta o sul Consiglio di adottare entro, tre mesi, le iniziative i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum. Nella provincia di Bolzano, c'è un modello intermedio perché si parla di esito vincolante per le istituzioni politiche. In Valle d'Aosta, invece, ad esito positivo corrisponde la diretta entrata in vigore della proposta di legge.

[82] Compie uno studio molto dettagliato e utile, in merito al referendum abrogativo nella seconda stagione statutaria nelle 15 Regioni ordinarie, G. GALANTE, *La democrazia diretta regionale: il referendum abrogativo negli Statuti di seconda generazione*, in *Diritti regionali*, 3/2020, 7 ss.

[83] Ad esempio: art. 75 dello St. Abruzzo, art. 17 dello St. Basilicata, art. 61 dello St. Lazio, art. 20 dello St. Emilia-Romagna, art. 42 dello St. Marche, art. 12 dello St. Molise, art. 78 dello St. Piemonte,

[84] F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, 2007, 312, sostiene che «tale restrizione potrebbe oggi giustificarsi alla luce della separazione tra indirizzo politico delle amministrazioni e la loro gestione» e che «una delle ragioni delle criticate scelte statutarie potrebbe fondarsi proprio sulla volontà di evitare che l'operato di figure che si pongono al di fuori del sistema rappresentativo sia censurato attraverso referendum popolare».

[85] Di cui alcuni esempi: Umbria (10000 firme), Molise (10000 firme), Marche (20000 firme), Emilia-Romagna (40000 firme), Lazio (50000 firme).

[86] La Lombardia ha addirittura triplicato (da 90000 a 300000 firme), la Campania ha raddoppiato (da 50000 a 10000 firme), Toscana e Veneto similarmente hanno aumentato di grado (da 30000 a 40000 firme), e la Puglia specularmente (50000 a 60000 firme).

differenza di poche che le hanno abbassate[87]. La stessa impressione rimane convalidata se si va a guardare l'iniziativa in chiave sincronica – vale a dire comparando le Regioni in relazione agli effettivi e attuali corpi elettorali – in cui si scopre che esiste un gruppo di queste che richiede percentuali tra l'1 e il 2% del corpo elettorale, mentre altre richiedono tra il 3 e 4%, a dispetto del referendum nazionale in cui si richiede una percentuale di elettori di poco inferiore all'1% della popolazione[88]. Per quanto riguarda il *quorum* strutturale, invece, la maggior parte delle Regioni ha confermato il modello nazionale già adottato, nella prima tornata, della maggioranza più uno degli aventi diritto, nonostante gli aumentati tassi di astensionismo che nel frattempo si sono registrati negli ultimi decenni in Italia. Solo poche eccezioni[89] se ne sono discostate, abbassando il *quorum* richiesto per l'approvazione, tra cui si segnalano la Toscana (art. 75 St. Toscano) e la Valle d'Aosta (legge regionale n. 3 del 2017) per aver adottato su scala regionale il riferimento ad una nota proposta dottrinaria[90], la quale per rivitalizzare il referendum abrogativo aveva consigliato di fissare il *quorum* alla maggioranza più uno dei votanti alle ultime elezioni regionali.

Si presenta, fino ad ora, una linea di sostanziale continuità rispetto al passato. La prospettiva, tuttavia, cambia se si guarda ai limiti *qualitativi* e *procedurali*, che risultano di gran lunga aumentati rispetto alla prima tornata statutaria, restringendo così gli spazi di agibilità politica del referendum, anche ben oltre l'ispirazione data dallo schema generale dell'art. 75 Cost. Concentrandosi per un momento sul secondo versante dei limiti temporali questi sono cresciuti rispetto alla precedente stagione, coinvolgendo un numero maggiore di Regioni che hanno ripreso le indicazioni date dalla legge n. 352/70 sulla non interferenza delle celebrazioni referendarie con le elezioni degli organi regionali[91]. Sorprende, anche, l'interpretazione data da alcuni legislatori statutari[92] che in materia di non riproponibilità del quesito hanno adottato il principio – in opposizione al modello nazionale – secondo cui anche il non raggiungimento del *quorum* equivale ad una bocciatura. Sui limiti, invece, più chiaramente procedurali, vale a dire legati al numero massimo di quesiti presentabili, questi rimangono in piedi in alcuni ordinamenti

[87] Piemonte (da 80000 a 60000 firme), Basilicata (da 8000 a 5000 firme), Calabria (dal 5 al 4% degli elettori).

[88] Nel primo gruppo (tra 1 e 2%) rientrano Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Piemonte, Umbria, Puglia. Il secondo gruppo (tra 3 e 4%) è composto, ad esempio, da Lombardia, Molise, Calabria e Liguria. Nel terzo (meno dell'1%) ci sono Basilicata e Veneto. È chiaro che, nonostante si ritenga più facile raccogliere le firme su scala regionale, prevedere percentuali del 3 o 4% della popolazione, ha un evidente funzione delegittimante l'utilizzo dello strumento referendario.

[89] La Lombardia richiede il *quorum* strutturale dei 2/5 degli aventi diritto, mentre la Basilicata il 33% del corpo elettorale.

[90] Il riferimento è ad A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, 244, i quali proposero, alla luce del nuovo forte dato dell'astensionismo, di costruire sul piano nazionale una soluzione flessibile del *quorum* richiesto per l'approvazione del referendum, parametrato a dei valori che misurassero la "reale" consistenza della partecipazione elettorale.

[91] Ad esempio, Abruzzo, Basilicata, Campania, Umbria prevedono un limite di 6 mesi prima della scadenza del Consiglio; Calabria, Marche e Molise 12 mesi prima della scadenza del Consiglio regionale. Per quanto riguarda il limite dopo le elezioni dell'Assemblea regionale (6 mesi) è previsto in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Liguria, Marche, Piemonte, Umbria.

[92] Art. 75 St. Toscana, art. 18 St. Puglia (quest'ultima si segnala come una disposizione singolare perché pone il limite di riproponibilità per il mancato raggiungimento del *quorum*, ma non quando nella consultazione sono prevalsi i voti negativi), art. 77 St. Abruzzo, art. 18 St. Basilicata.

regionali[93], ma non hanno riscosso troppo successo in linea generale e non si è registrato un effetto emulativo.

Sul versante dei limiti qualitativi, invece, si coglie subito una generale espansione delle materie su cui non è possibile promuovere referendum. L'azione delle Regioni è stata quella di introdurre blocchi normativi ulteriori, positivizzando l'"elefantiaca" giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo. È proprio a questo stadio dell'analisi, che si evidenzia – quasi per paradosso rispetto al *favor* del legislatore costituzionale – un netto peggioramento in relazione alla fruibilità democratica dell'istituto nella prima stagione. Si segnalano, non a caso, sul controllo di omogeneità del quesito un aumento di Regioni che l'hanno introdotto rispetto alla prima tornata. A questi si aggiungono specifiche limitazioni, tra cui un esempio è l'indicazione *anti-manipolativa* data da Molise e Toscana[94], la quale prevede che i referendum, se parziali, devono indicare, a pena di inammissibilità le partizioni interne da abrogare e che le stesse siano di senso compiuto. Oltre, infatti, a questi, rimangono in piedi anche i più "classici" limiti, quelli sulle leggi tributarie, di bilancio o finanziarie e quelli relativi alle modifiche dello Statuto. Sono stati confermati, inoltre, quelli concernenti gli obblighi internazionali, che hanno trovato un allargamento fino a quelli comunitari, di adempimento di obblighi costituzionali o di intese interregionali[95]. In aggiunta, hanno trovato ulteriori specificazioni quelli attinenti agli *interna corporis acta* che non sono più ristretti al limite dei regolamenti del solo Consiglio regionale, ma si sono espansi fino a toccare i regolamenti interni degli organi regionali di rilevanza costituzionale o statutaria[96], o lo *status* giuridico dei consiglieri regionali[97]. Per quanto riguarda, il vincolo di oggetto legato, invece, ai regolamenti della Regione, le limitazioni hanno riguardato i regolamenti di attuazione di leggi statali[98], quelli in materia di legislazione esclusiva dello Stato delegati ai sensi dell'art. 117 Cost. comma 6[99], e i regolamenti esecutivi di leggi regionali se non è investita anche la relativa legge[100]. In più, a quelli relativi alle più generalmente definite nello scorso paragrafo *leggi di piano*, se ne sono aggiunti, da una parte, alcuni più specifici sulle leggi urbanistiche e di governo del territorio[101], e, dall'altra, quelli riguardanti leggi di tutela dell'ambiente e di valorizzazione di beni culturali e ambientali[102]. Un panorama vasto di forte espansione, dunque, tra cui spiccano quello specifico e finalistico della regione Campania in materia

[93] Art. 24 St. Umbria, art. 42 Marche (in un anno solare), art. 63 St. Lazio, art. 8 St. Liguria (in una tornata referendaria).

[94] Art. 75 St. Toscana, art. 12 St. Molise.

[95] Per fare alcuni esempi: obblighi comunitari (art. 11 St. Calabria, art. St. Emilia-Romagna, art. 43 St. Marche), obblighi costituzionali (art. 43 St. Marche, art. 26 Veneto, art. 76 Abruzzo), obblighi di intese interregionali (art. 17 St. Basilicata, art. 11 St. Calabria, art. 20 Emilia-Romagna, art. 51 St. Lombardia).

[96] Art. 20 St. Emilia-Romagna, art. 26 St. Veneto, art. 12 St. Molise.

[97] Art. 13 St. Campania, art. 10 St. Liguria.

[98] Art. 80 St. Piemonte, art. 18 St. Puglia.

[99] Art. 51 St. Lombardia, art. 12 St. Molise.

[100] Art. 12 St. Molise, art. 80 St. Piemonte, art. 24 St. Umbria, art .18 St. Puglia.

[101] Art. 11 St. Calabria (leggi urbanistiche), art. 13 St. Campania, art. 24 St. Umbria (governo del territorio).

[102] Art. 24 St. Umbria (beni culturali ed ambientali), art. 10 St. Liguria (vincoli paesaggistici ed ambientali).

di parità di genere[103] e quello previsto da alcune Regioni relativo alle leggi elettorali[104]. Una fattispecie, quest'ultima, parecchio peculiare perché, se fino a questo momento tutti i casi enunciati rientravano quantomeno latamente nello schema della giurisprudenza costituzionale sui limiti espliciti e impliciti dell'art. 75 Cost., ora in questa situazione ce ne si discosta, includendo un ulteriore vincolo che impedisce al corpo elettorale regionale di esprimersi su una materia che tanto rilievo ha avuto sul piano nazionale[105]. Si lasci aggiungere, poi, che l'esclusione "balza" maggiormente agli occhi dell'osservatore poiché, nella nuova forma di governo regionale del Titolo V, ispirata da una forte stabilità dell'esecutivo, dall'elezione diretta del Presidente della Regione e da una logica maggioritaria, l'esclusione dal novero del referendum della legge elettorale, significa comprimere fortemente quell'equilibrio tra rappresentanza politica e decisione popolare, come anche il rapporto tra la maggioranza partitica che esprime gli organi di indirizzo politico regionale e le minoranze stesse.

In fondo a questa panoramica, merita un approfondimento il discorso relativo ai controlli. La grande novità della seconda stagione è rappresentata dall'istituzione delle Consulte statutarie e dall'attribuzione ad esse, nella stragrande totalità dei casi, del giudizio di ammissibilità[106] nei confronti del referendum. Sono interessanti, in questa prospettiva, da segnalare – in qualità di generali passi avanti – alcune disposizioni statutarie regionali che hanno anticipato il controllo di ammissibilità del quesito prima della raccolta delle firme[107], in un'ottica chiaramente favorevole agli sforzi del Comitato promotore. Come anche, molto positiva è la disciplina formalizzata solo nello Statuto dell'Emilia-Romagna[108], che in materia di *ius superveniens* proveniente dal legislatore regionale in pendenza di una richiesta del Comitato promotore, attribuisce alla Consulta statutaria il potere di trasferire il quesito, in mancanza di un'aderenza sostanziale all'*intentio* referendaria dei principi della nuova normativa[109]. In questo quadro, dunque, le innovazioni registratesi su questo fronte sembrano rappresentare degli elementi positivi rispetto al passato. Più in generale, la scelta di valorizzare le Consulte statutarie va incontro ad una logica di superamento dei problemi di conflitto di interessi che hanno afflitto la prima tornata, affidando ad un organo terzo ed imparziale il controllo

[103] Art. 13 St. Campania.

[104] Art. 20 St. Emilia-Romagna, art. 76 St. Abruzzo, art. 51 St. Lombardia, art. 79 St. Piemonte.

[105] M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i referendum*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 394, sostiene che neanche l'ipotesi di abrogazione totale sarebbe problematica per il funzionamento degli organi regionali, perché in caso di forma di governo con elezione diretta del Presidente, sarebbe possibile tornare all'applicazione della legge n. 43/1995, in forza della previsione contenuta nell'art. 5 comma 1, legge costituzionale n. 1 del 1999. In caso, invece, di adozione da parte di una Regione del modello residuale di forma di governo (elezione indiretta del Presidente della Regione), potrebbero trovare applicazione le indicazioni della Corte costituzionale in materia di referendum elettorale.

[106] Molte di esse hanno affidato anche il controllo sulla legittimità del referendum, tra cui, a titolo di esempio: Abruzzo, Basilicata, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto.

[107] Art. 18 St. Basilicata, art. 10 St. Liguria e art. 33 della legge regionale della Toscana n. 62 del 2007, in cui viene delineato un modello intermedio, in cui il controllo di ammissibilità non avviene successivamente alla raccolta totale delle firme, ma dopo che il Comitato promotore ha raggiunto un consistente sostegno popolare (2000/4000 firme). Su tale profilo, E. CATELANI, *Organi di garanzia statutaria e referendum abrogativo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 8 ss.

[108] Art. 20 St. Emilia-Romagna.

[109] In linea con la stessa giurisprudenza costituzionale, a partire da Corte cost., sent. n. 16 del 1978.

sul rispetto dei limiti dello Statuto e sulla razionalità del quesito, e di risposta alla sent. 43 del 1982 della Corte costituzionale.

Ad ogni modo, i problemi in termini di garanzia e stabilità della decisione sull'ammissibilità dei referendum regionali non paiono completamente risolti e alcuni nodi rimangono presenti[110]. Un primo tema aperto si pone in relazione all'approccio dello stesso giudice costituzionale. Esso, infatti, ha sì confermato la compatibilità costituzionale di tali organi con la Costituzione[111], ma ha stabilito, allo stesso tempo, la loro natura esclusivamente amministrativa e di carattere consultivo, non assimilabile alla funzione giurisdizionale, e quindi soggetta ad impugnazione da parte dei soggetti interessati. In nome, dunque, del principio di salvaguardia dell'unità della giurisdizione e, più in particolare, di quella costituzionale, la Corte ha indirettamente contribuito a mantenere aperti i problemi relativi alla natura di tale controllo in materia di referendum regionali[112], e a non favorire la soluzione in termini di certezza del procedimento referendario che i nuovi Statuti avevano cercato di perseguire. Per dirla in altri termini, se le Consulte statutarie non sono considerate "giudici" o, meglio, se le loro decisioni non sono inoppugnabili, rimane in piedi tutta la problematica relativa al contenzioso che può nascere a seguito di impugnazione, davanti alle giurisdizioni comuni. Come anche risulta esclusa la possibilità di poter sollevare un incidente di costituzionalità. Nonostante, infatti, parte della dottrina[113] abbia optato per considerare le decisioni delle Consulte vincolanti ai fini dell'ammissibilità dei referendum, l'ipotesi confermata dalla prassi è che queste sono sindacabili davanti alla giurisdizioni, e nello specifico davanti ai giudici ordinari[114], vista la natura politica della posizione giuridica soggettiva (diritto di voto) del Comitato promotore di vedere celebrato il referendum. Esclusa, dunque, la via del ricorso per conflitto di attribuzione del Comitato promotore regionale davanti

[110] In una condivisibile proposta aveva immaginato di affidare il controllo di ammissibilità dei referendum sulle leggi regionali direttamente alla Corte costituzionale, T. F. GIUPPONI, *Il "giudizio di legittimità" sull'esito referendario e i limiti del legislatore*, in R. PINARDI (a cura di) *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 330.

[111] Corte cost. sentt. n. 378 del 2004 e 12 del 2006.

[112] Sostiene che la Corte costituzionale abbia interpretato il principio di unità della giurisdizione in senso conservativo, non ammettendo che gli Statuti potessero scegliere soluzioni in deroga al modello costituzionale nazionale, M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi Statuti delle regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, 2010, 733.

[113] Argomenta, persuasivamente, a favore della definitività delle decisioni della Consulte statutarie in tema di ammissibilità del referendum regionale, R. PINARDI, *I controlli di regolarità e di ammissibilità del referendum regionale dopo la seconda stagione statutaria*, in *Rivista AIC*, 1/2012, 10 ss.

[114] Di cui solo per segnalare alcune pronunce più risalenti, Cons. Stato, Sez. VI, 31 marzo 1987, n. 194, in cui si afferma che «poiché i sottoscrittori ed i promotori di referendum abrogativo di una legge regionale costituiscono "poteri" della Regione ed esercitano una pubblica funzione per l'attuazione del diritto costituzionalmente garantito di richiedere il suddetto referendum, deve ad essi riconoscersi la titolarità di una posizione soggettiva piena e non degradabile per effetto degli atti amministrativi che intervengono nel procedimento per compiere un mero accertamento sull'ammissibilità della richiesta referendaria e, pertanto, con la contestazione degli atti che dichiarano inammissibile tale richiesta, si fa valere una situazione di diritto soggettivo, la cui tutela spetta alla giurisdizione ordinaria». Nonostante ciò, permangono alcune opinioni contrarie da parte della dottrina, A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, 296-297.

alla Corte costituzionale, si pone un problema di spazi di sindacabilità del giudice ordinario in una fattispecie, come quella referendaria, così peculiare, come anche resta in piedi la questione relativa alla speditezza del procedimento referendario e di certezza del suo *iter* temporale.

A questo, poi, si aggiunge un secondo tema di ordine pratico concernente l'effettivo funzionamento delle Consulte statutarie negli ordinamenti regionali. In alcuni casi esse non sono state mai previste (Marche), in altri dopo averle introdotte sono state soppresse (Calabria, Liguria)[115], in altri ancora sono presenti, ma mancando le leggi attuative, non sono ancora entrate in funzione (Lombardia, ad esempio)[116]. In queste ultime situazioni, il tema dei controlli rimane centrato ancora sull'opportunità che questi vengano effettuati da organi politici, come di fatto avviene in queste Regioni citate. Questo dato porta le lancette indietro di 20 anni, su cui valgono le considerazioni che si sono svolte per la prima stagione statutaria.

In coda, dunque, a questa periodizzazione storica, alcune brevi considerazioni di sistema. A chiusura di questa analisi, lo studio dei dati normativi ha fornito un'iniziale consistenza fattuale a quell'ipotesi teorica di mancato innesto del referendum nella forma di governo regionale[117]. Inoltre, dallo studio delle discipline positive, risulta pienamente confermata l'ipotesi di una *conventio* antireferendaria negli Statuti nei confronti dell'istituto. La prima, come la seconda stagione statutaria hanno impedito, per diverse ragioni di *contesto* costituzionale soprariportate, una valorizzazione di quella disposizione aperta presente nell'art. 123 Cost., inserendo il referendum regionale in un ambiente istituzionale avverso ad un suo effettivo funzionamento democratico. La presenza, infatti, di numerosi limiti qualitativi, procedurali e temporali non ha di certo favorito l'aggregazione di forme di *spontaneismo* nella comunità regionale e ha inibito un'utilizzazione massiva di questo strumento nell'arena politica. Come anche la venuta meno, nel corso del tempo, della spinta partecipazionista ha contribuito, a sua volta, a giustificare – anche a fronte di una maggiore autonomia statutaria riconosciuta nel nuovo Titolo V – un aumento dei "blocchi" presenti nella legislazione regionale di seconda generazione. A questo, inoltre, si aggiunge un secondo dato, legato alla giustiziabilità della ragione referendaria, su cui un peso rilevante ha

[115] L'art. 57 St. Calabria ne prevedeva l'istituzione, poi abrogata con la legge statutaria n. 3 del 2010, a seguito della pronuncia della Corte costituzionale (Corte cost., sent. n. 200 del 2008) che aveva dichiarato parzialmente incostituzionale la legge attuativa n. 2 del 2007, salvando l'impostazione generale della stessa. Da far notare che, nonostante l'abrogazione dell'art. 57 dello Statuto, quest'ultimo continua, in altre disposizioni, a menzionare la Consulta, oramai soppressa. In Liguria, invece, lo Statuto agli artt. 74 e 75 aveva previsto l'istituzione della Consulta, ma la stessa è stata, in seguito, abrogata con la legge statutaria n. 1 del 2015, in una logica di contenimento dei costi della burocrazia regionale.

[116] Mancano le normative di attuazione delle Consulte statutarie anche in Lazio, Puglia, Veneto, Molise.

[117] È chiaro che, alla luce della studio, presenti alcuni problemi metodologici parlare di referendum regionale in senso generale e onnicomprensivo. Sarebbe, infatti, più corretto parlare, secondo un approccio "minimalista", della disciplina del "referendum abrogativo in Emilia-Romagna", di "referendum propositivo nella Provincia di Bolzano", ecc. Tuttavia, visto il taglio dello scritto e le sue finalità, si è cercato di valorizzare un bilancio a tutto tondo dell'istituto, facendo emergere i tratti di continuità e discontinuità di questo, guardato dalla più generale prospettiva dell'esperienza costituzionale italiana.

avuto la giurisprudenza della Corte costituzionale[118]. Un elemento, è vero, tecnicamente collaterale alle varie scelte di politica del diritto adottate dagli Statuti, ma che ha occupato, in entrambe le stagioni, i legislatori statutari e ha influito direttamente, come si è visto, sui vari tentativi degli stessi di ovviare a questo problema costituzionale (ad es. l'istituzione delle Consulte statutarie, tra tutte)[119]. Nella prima, come nella seconda stagione, infatti, è emerso il tema della giustiziabilità delle ragioni del Comitato promotore, che non ha mai assunto pienamente il ruolo di *medium* istituzionale del referendum regionale[120], come, invece, si può dire, seppur in una forma imperfetta per il fratello maggiore del referendum *ex* art. 75 Cost[121]. Questo ha avuto un peso dirimente nel depotenziare l'inserimento dell'istituto nella forma di governo regionale, mancando quella tutela istituzionale che avrebbe – ipoteticamente, ma siamo nel campo delle ipotesi – garantito un *habitat* più favorevole ai soggetti politici e sociali per un utilizzo più spinto del referendum negli spazi della democrazia regionale. Prima, tuttavia, di svolgere ulteriori considerazioni teoriche, è bene confrontarsi con l'altra parte della ricerca sulla dimensione dell'essere: la prassi del referendum regionale nell'esperienza costituzionale.

[118] Per analisi dei principali problemi sul versante del referendum *ex* art. 75 Cost., C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 114 ss.

[119] Sostiene, in maniera condivisibile, che la soluzione al *rebus* si potrebbe ritrovare in un intervento omogeneo del legislatore statale sul tema dei controlli, tramite l'esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento giudiziario, M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 6/2002, p. 1388.

[120] Sottolinea la non corrispondenza con il piano nazionale del caso di un organo legislativo regionale che renda impossibile la celebrazione di un referendum, L. CARLASSARE, *Un referendum regionale negato: un conflitto senza giudice?*, in AA.VV. *Il referendum regionale*, cit., 149 ss.

[121] Con il riconoscimento del Comitato promotore del referendum abrogativo della qualità di «potere dello Stato» come espressione dello Stato-comunità, Corte cost., ord. e sent. nn. 17 e 69 del 1978. Su cui, M. BRANCA, *A prima lettura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 589 ss.

PARTE I.2: I REFERENDUM REGIONALI NELLA PRASSI

3. *I referendum abrogativi e le ragioni di un loro fallimento: l'impostazione antireferendaria negli Statuti, la «insostenibile leggerezza» della legislazione regionale e la mancanza di una cultura politica autonomistica*

Lo studio dei referendum regionali nella dottrina si è, storicamente, da sempre molto concentrato sulle discipline attuative dell'art. 123 Cost. presenti negli Statuti e nelle legislazioni regionali, da cui discendeva una valutazione dell'impatto di queste sull'istituto *tout court*. Poca o nessuna attenzione è stata, invece, data all'approfondimento della prassi referendaria. Questo non è frutto di una mancanza da parte della riflessione scientifica, anzi, ma è facilmente spiegabile perché, ad oggi, l'istituto ha avuto una scarsa – se non nulla – fortuna in termini applicativi, non avendo trovato un canale di sviluppo a livello regionale e, conseguentemente, di rilievo istituzionale nell'ordinamento costituzionale. Questa è una tendenza che trova conferma sia nella prima, come nella seconda stagione statutaria. Pochissimi sono i casi – si contano sulle dita di una mano – in cui un referendum regionale ha superato il *quorum* richiesto per l'approvazione o ha avuto un effetto normativo sull'ordinamento regionale[122].

Quello che si proverà a svolgere in questa PARTE I.2 è proporre una – quantomeno iniziale e *parziale* – mappatura[123], selezionando e ponendo in evidenza quei casi che risultano maggiormente interessanti da presentare, alla luce delle dinamiche più generali del referendum regionale nell'esperienza costituzionale. Lo schema di analisi che si è deciso di perseguire è il seguente: una suddivisione dell'approfondimento dell'istituto nei tre "tipi" maggiormente presenti nel nostro ordinamento costituzionale (abrogativo, consultivo e propositivo)[124], in cui all'elemento della prassi si aggiungono, anche questa volta, dati di contesto, cercando di far calare maggiormente il fenomeno referendario nelle dinamiche materiali degli ordinamenti regionali. L'obiettivo più generale è stato quello di favorire – al di là dell'esclusivo e "asettico" studio delle norme positive – l'emersione delle ragioni di un certo tipo di utilizzo, o di un non utilizzo in determinate situazioni, dei referendum regionali nell'esperienza italiana.

[122] Verrà presentata in questa PARTE I.2 una casistica relativa al referendum regionale nell'esperienza costituzionale italiana che riguarda non solo consultazioni effettuate, riuscite o fallite che siano, ma coinvolge anche quelle che sono state "pensate" e promosse, e che poi non hanno trovato realizzazione per i più disparati motivi della vita (istituzionali, di convenienza elettorale, di eccessiva difficoltà pratica nel perseguimento del risultato politico, ecc.).

[123] La difficoltà di raccogliere dati unitari, e non solo parziali, sulle più diverse e intricate vicende referendarie regionali è stata una delle difficoltà con cui ci si è confrontati nel corso della ricerca. Questo pone l'obbligo di presentare tale iniziale ricostruzione con tutti i benefici di inventario del caso e scusandosi per eventuali mancanze o omissioni.

[124] A differenza della scorsa PARTE I.1, in questa sede del lavoro è parso più utile inserire la prassi secondo una differenziazione tipologica dei referendum regionali, seguendo l'adagio di chi ha sostenuto che «è morto il referendum, viva i referendum molteplici e diversificati», F. DELPÉRÉE, *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1991, 46. La scelta metodologica si è imposta per meglio valutare l'impatto dell'istituto ed evidenziare le principali questioni di diritto costituzionale che si sono presentate nel corso dell'esperienza repubblicana.

Poste le "regole di ingaggio", non si può che partire con il referendum abrogativo regionale. Un primo blocco di casi di interesse (*referendum sulla caccia*) riguarda alcune proposte di referendum abrogativo avanzate in Piemonte nel 1987, come in Emilia-Romagna nel 1990, contro le legislazioni regionali in materia di caccia. Entrambe le proposte referendarie, infatti, avevano come obiettivo la riforma, in senso riduttivo, delle specie e dei tempi di caccia permessi dalle leggi regionali dell'epoca, a tutela dunque della fauna selvatica e con finalità ambientaliste. Queste, tuttavia, non erano frutto di azioni isolate, ma si legavano a corrispondenti iniziative previste a livello nazionale che, in un primo caso, erano state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale, mentre, nel secondo, i quesiti erano stati ammessi, ma non fu raggiunto il *quorum* partecipativo[125]. I referendum regionali, in questa situazione, nascono non come autonome proposte di rilievo meramente locale, ma come parte di una più generale strategia, intrapresa da alcune associazioni ambientaliste e animaliste, per rivedere la legislazione in materia. Partendo dal secondo caso, quello del 1990 in Emilia-Romagna, l'esito fu più lineare perché i due quesiti presentati erano sostenuti anche dalla maggioranza del Partito comunista italiano in Regione, oltreché dal Partito socialista e dai Verdi, e quindi non ebbero molti problemi a superare il vaglio di controllo di ammissibilità consiliare, nonostante l'esito negativo nelle urne causato dal mancato raggiungimento del *quorum*, che si attestò al 38,10%.

È il secondo caso del Piemonte che, invece, merita maggiore attenzione, perché quella consultazione referendaria non ha visto mai la luce e ha ingenerato una battaglia giudiziaria e politica che è durata più di 30 anni[126]. Senza entrare nei dettagli, i

[125] Nel 1987 l'Associazione verde *Amici della Terra* promosse due quesiti in materia venatoria (poteri inibitori dei proprietari sui fondi e attività di programmazione venatoria delle Regioni), ma vennero dichiarati inammissibili, perché non rispettanti il criterio della omogeneità (Corte cost. sent. n. 28 del 1987). Alla fine degli anni '80, furono riproposti dai Verdi e dai Radicali diversi due quesiti – uno che ampliava i poteri inibitori dei proprietari all'accesso dei fondi, l'altro che interveniva sulla legge-quadro sulla caccia (legge n. 968 del 1978) – che passarono indenni le censure di ammissibilità (Corte cost. sent. n. 63 del 1990) su cui A. CERRI, *Il referendum e la garanzia delle competenze regionali (nota a Corte cost. 2 febbraio 1990, n. 63)*, in *Le Regioni*, 1991, 247 ss., ma non superarono il *quorum* al voto.

[126] Così sinteticamente sviluppatasi: a seguito del riconoscimento della prima ammissibilità del quesito, il Consiglio regionale approvò una nuova disciplina venatoria che solo in parte accoglieva le richieste dei referendari, ma, nonostante ciò, le operazioni referendarie furono dichiarate cessate, essendo mutata formalmente la normativa. Il Comitato impugnò la delibera consiliare prima davanti al TAR, dichiaratosi incompetente, poi davanti al giudice ordinario, che nel 1995 (Corte di Appello) riconobbe le differenze sostanziali tra vecchia e nuova legislazione. Nel frattempo, la Regione aveva approvato una nuova disciplina sulla caccia che innalzava le specie protette, ma non accoglieva le istanze in materia di divieto di caccia la domenica e nei territori nevosi. Grazie alla nuova legge, la Commissione consultiva, incaricata dal Consiglio regionale piemontese, dichiarò cessate nuovamente le operazioni referendarie nel 2002. I referendari impugnarono la delibera anche questa volta, la loro richiesta dopo molti anni fu accolta nel 2010 e la sentenza passò in giudicato, ma la Regione non si attivò a indire tuttavia il referendum. Contestualmente a tale ricorso, nel 2011, fu promosso un giudizio di ottemperanza del giudicato civile davanti al TAR Piemonte, il quale ordinò al Presidente della Regione di indire il referendum e nominò, in alternativa, un commissario *ad acta*. Fu stabilita nel 2012 la data di celebrazione del referendum, ma un mese prima della consultazione, il Consiglio regionale – in frode a qualunque ragione di fatto e di diritto – abrogò *in toto* la legislazione regionale, facendo dichiarare cessate le operazioni di voto. La conseguenza di tale scelta fu di eliminare l'oggetto del referendum per il Comitato (mancava ora proprio la legge regionale), e di far riespandere la normativa nazionale (legge n. 157 del 1992), la quale era molto più permissiva in materia di attività venatoria rispetto a quella regionale contestata.

promotori non avevano intenzione di abrogare l'intera disciplina sulla caccia, per non rischiare di incombere in un motivo di inammissibilità dei quesiti, ma volevano limitare la pratica venatoria a solo alcune specie non protette, e a vietarla la domenica e nelle zone montane. Il quesito, in prima battuta, passò il vaglio del Consiglio regionale, ma l'indizione fu impedita dal varo di una nuova legge regionale che, di fatto, accoglieva solo in parte le richieste dei promotori. In mancanza di una norma equivalente all'art. 39 della legge n. 352 del 1970[127] in ambito regionale, la vicenda ha avuto come oggetto due questioni di grande interesse: *(i)* il "giudice" sull'abrogazione della legge regionale oggetto del referendum, cioè la valutazione sul valore solo formale o sostanziale della stessa, e *(ii)* l'obbligo di indizione del referendum da parte del Presidente della Regione. In questa vicenda sono, in altri termini, emersi la mancanza di un giudice "terzo" in grado di garantire gli interessi del Comitato promotore in materia di recepimento degli interessi referendari e la politica ostruzionistica delle varie Giunte regionali. Quest'ultima si è mostrata sia dal punto di vista legislativo, con interventi strumentali continui in frode al referendum, sia da quello istituzionale, nella forma di continui rinvii per l'indizione da parte del Presidente della Regione, nonostante pronunce giudiziali favorevoli. Il dato di fondo che si è presentato è come la ferma opposizione da parte delle maggioranze consiliari e delle Giunte regionali sia in grado di "bloccare" a tutti gli effetti un'iniziativa referendaria, pur a fronte di tutte le ragioni costituzionali e democratiche a sostegno di quest'ultima. Infatti, a distanza di più di 30 anni, e nonostante i tentativi del Comitato giunti fino alla fine della scorsa decade, le consultazioni non hanno avuto mai modo di essere celebrate, il che rende la vicenda emblematica, se non paradigmatica della storia dei referendum regionali.

A questo iniziale blocco, si sono aggiunti, a cavallo tra la prima e la seconda stagione, quelli relativi al finanziamento alle scuole paritarie in Emilia-Romagna, Veneto e Liguria nei primi anni 2000 (*referendum sulla scuola pubblica*). La questione sottostante era comune alle tre esperienze e riguardava le legislazioni complementari introdotte dalle Regioni, a seguito dell'entrata in vigore della *riforma Berlinguer* (legge n. 62 del 2000), la quale prevedeva un'equiparazione tra scuola pubblica e privata. Le normative regionali, infatti, avevano previsto in nome della realizzazione del diritto allo studio, un contributo economico per gli studenti (*buoni scuola*), da elargire sulla base di una certa soglia minima di spesa scolastica e di un tetto di reddito familiare relativamente alto. La critica, tuttavia, che proveniva dal movimento referendario – composto per lo più da forze di sinistra radicale – era che le norme fossero costruite per finanziare gli studenti delle classi agiate delle scuole private-paritarie, contro la valorizzazione della scuola pubblica e in contrasto con l'art. 33 della Costituzione[128].

[127] Per come interpretata dai giudici costituzionali (Corte cost. sent. n. 68 del 1978), i quali assunsero che occorreva distinguere, in caso di abrogazione per sostituzione di nuova disciplina, se le modifiche erano solo *formali*, tali cioè da mantenere inalterato il quesito referendario; o *sostanziali*, intervenendo sui principi ispiratori della vecchia disciplina. Su tale questioni più diffusamente, A. MORRONE, *La «legge vigente» e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1999, 297 ss.

[128] In particolare, si criticava che, essendo i finanziamenti regionali legati ad un *minimum* di spese scolastiche, l'obiettivo fosse surrettiziamente di favorire le scuole paritarie e gli studenti di queste. Anche il *range* delle platea dei potenziali beneficiari, che includeva anche famiglie con alto reddito, nutriva la tesi *pro* scuole private delle leggi regionali, sostenuta dal Comitato promotore.

Nel caso dell'Emilia-Romagna, la questione fu parzialmente diversa: la Regione aveva approvato – prima della *riforma Berlinguer* – una legge sul finanziamento alle scuole private (*legge Ridola*)[129], su cui venne promossa l'iniziativa referendaria. Nel frattempo, tuttavia, il Consiglio regionale cambiò la legge[130] e, vista la forte opposizione del Presidente della Regione e della maggioranza consiliare, si giunse a dichiarare cessate le operazioni referendarie e a non vedere celebrato il referendum[131]. In Veneto (2002), come in Liguria (2003), invece, si arrivò al voto del referendum, nonostante la forte opposizione delle maggioranze di centro-destra presenti nelle rispettive Regioni e dell'opinione pubblica cattolica contraria. Nelle due vicende, ad ogni modo, non fu raggiunto il *quorum* richiesto per ottenere l'effetto abrogativo, con la conseguenza di mantenere in piedi le legislazioni *pro* scuole private.

Entrando ora, invece, pienamente nella seconda stagione statutaria, si segnalano alcune esperienze di referendum che hanno riguardato le competenze delle Regioni, in materia di organizzazione degli enti locali (*referendum abolizione enti locali e anti-casta*). Questo filone di referendum è unito sia dal *fil rouge* di tensioni localistiche negli ordinamenti regionali, ma anche da più generali pulsioni *anti-casta* che si sono agitate negli scorsi anni nei contesti regionali dopo la riforma del Titolo V. Si fa riferimento a tre diverse vicende: *(a)* al caso dei 4 referendum sardi del 2003 in materia di riorganizzazione del province, a cui è seguita una ricca tornata referendaria – definita *anti-casta* dagli stessi promotori – nel 2012 (10 quesiti, di cui 5 abrogativi e 5 consultivi), in tema di abolizione di enti provinciali e di taglio delle spese regionali; *(b)* alla vicenda trentina del referendum abrogativo proposto per l'abolizione della Comunità di Valle nel 2012, un ente intermedio che raggruppava 14 comuni di cui si chiedeva la soppressione; *(c)* al caso del Lazio, nel 2014, di una proposta di abrogazione dei vitalizi dei consiglieri regionali, la quale aveva passato i controlli di ammissibilità, ma su cui non fu mai indetto il referendum dal Presidente della Regione Lazio e che non è stato mai celebrato.

Senza dubbio, i casi sono diversi, hanno un risvolto molto particolaristico, ognuno di questi ha avuto matrici ideologiche diverse ed è difficile immaginare un valore politico-costituzionale in termini di riflessi generali. Ma queste esperienze ritrovano un punto di contatto nella contestazione dei costi della politica regionale, che spesso ha preso forma attraverso una valorizzazione "militante" delle competenze regionali in chiave di ordinamenti locali. Nel caso del Lazio, questo elemento antipolitico è evidente – quantomeno *in mente Dei* – considerato lo scarso successo dell'iniziativa referendaria che non è giunta ad essere celebrata, a causa della opposizione della stessa classe politica regionale. Nella vicenda trentina, invece, all'elemento anti-casta, si aggiungeva anche un'opposizione delle forze dell'allora minoranza in Consiglio provinciale (Lega

[129] Legge regionale n. 10 del 1999.

[130] Le modifiche vennero introdotte con la legge regionale n. 26 del 2001.

[131] La battaglia referendaria, a questo punto, si spostò sulle convenzioni comunali fatte con le scuole private, promosse in attuazione delle leggi regionale e statale. Si riuscì, così, ad arrivare all'indizione di un referendum consultivo comunale a Bologna il 26 maggio 2013, promosso dal Comitato *art. 33 Cost.*, contro il finanziamento alle scuole paritarie e per la scuola pubblica, il quale ottenne la maggioranza dei voti dei cittadini, ma a cui le istituzioni comunali non diedero seguito.

Nord, in prevalenza), le quali erano contrarie allo strumento delle Comunità di Valle[132]. Anche in questo caso, tuttavia, in linea con molti dei precedenti di referendum regionali presentati, la consultazione si è svolta, ma non ha visto raggiungere il *quorum* necessario per l'approvazione del risultato. In Sardegna, invece, a fronte del fallimento per scarsa affluenza del corpo elettorale dei 4 referendum del 2003 in materia di abolizione delle province sarde neoistituite (Province di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio), la seconda tornata ha visto per la prima volta il raggiungimento del *quorum* strutturale (33% degli aventi diritto) e il voto favorevole ai referendum da parte dei cittadini sardi. In questo successivo sviluppo della vicenda, i quesiti presentati erano 10 – di cui solo 5 abrogativi – ed erano stati promossi dal *Movimento referendario sardo*[133]. I quesiti avevano superato il vaglio di ammissibilità e avevano come obiettivo complessivo un taglio *anti-casta*, in quanto – oltre all'abolizione delle quattro province neoistituite con identico oggetto dei referendum del 2003 – si erano aggiunti dei nuovi quesiti[134], di cui alcuni con sapore antipolitico e altri di natura folkloristicamente autonomista. L'esito positivo del voto ha comportato, pertanto, la temporanea abolizione delle nuove province e, quindi, la momentanea vittoria politica del Comitato promotore. Tuttavia, in seguito, quest'ultimo ha visto tradito l'esito referendario, poiché con la legge regionale n. 7 del 2021 si sono riesumate le vecchie province soppresse, tornando ad un assetto provinciale simile al regime antecedente al referendum regionale.

In coda, merita una segnalazione la proposta di referendum abrogativo in materia di sanità, avanzata nel 2023 dalle forze di centro-sinistra in Consiglio regionale lombardo (*referendum sulla sanità pubblica*). L'obiettivo dei referendari era contestare il modello privatistico di sanità lombarda, anche alla luce delle carenze dimostrate durante il periodo della pandemia Covid-19, e spingere ad una trasformazione in senso pubblicistico del servizio sanitario. Il modo attraverso cui si era ritenuto di giungere a tale risultato era stato quello di abrogare, in chiave manipolativa, alcuni parti del Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità (legge regionale n. 33 del 2009), eliminando il sistema di accreditamento tramite la cancellazione di tutti i riferimenti in tema di equivalenza tra ospedali pubblici e privati convenzionati. Anche in questo caso, il referendum non si è tenuto perché ritenuto inammissibile dalla delibera del Consiglio regionale lombardo[135]. Senza entrare nel merito della vicenda, la stessa si evidenzia per

[132] Le Comunità di valle, istituite con la legge provinciale n. 3 del 2006 in sostituzione dei precedenti comprensori, si presentavano come livello istituzionale intermedio tra Provincia autonoma e Comuni, e come strumenti di riorganizzazione degli enti locali della Provincia autonoma di Trento, a cui erano affidate importanti competenze amministrative (ad es. edilizia scolastica, urbanistica, politiche della casa, sociali, ecc.).

[133] Sommatoria di sigle afferenti a movimenti che orbitavano nel campo del centro-destra.

[134] Di natura *abrogativa* in materia di compensi dei consiglieri regionali, e di matrice *consultiva* per abolire le quattro storiche province sarde, per la creazione di convocazione di un'Assemblea costituente per un nuovo Statuto, per l'elezione diretta del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna, per la riduzione del numero dei consiglieri regionali e per il taglio delle burocrazie regionali.

[135] Le motivazioni apportate erano legate al fatto che i quesiti – sulla scorta di un'interpretazione *ultra* restrittiva della giurisprudenza costituzionale – erano stati giudicati non chiari, omogenei e non in grado garantire una «parallela univocità delle conseguente abrogative». A queste si sommavano ulteriori argomentazioni che sembravano riecheggiare – un po' confusamente, a dir il vero – una natura

originalità in termini di utilizzo dei referendum in ambito locale e di intelligente "puntello" per la classe politica regionale a rivedere la legislazione in materia della principale competenza di cui le stesse Regioni dispongono dopo la riforma del Titolo V.

Lo studio della prassi ha mostrato come l'esperienza dei referendum abrogativi si possa giudicare modesta e di scarso impatto nelle dinamiche normative e di governo dell'ordinamento regionale. Questo si può dire sia considerando il ristretto numero di referendum abrogativi regionali celebrati in più di 50 anni di storia delle Regioni, sia comparando questi dati con le consultazioni che, invece, si sono svolte a livello nazionale. La tesi del *dio minore*, dunque, trova conferma in questo senso dallo studio dell'esperienza. Inoltre, guardando ai referendum abrogativi regionali che *ci sono stati* o anche, e soprattutto, alle iniziative referendaria "pensate", si conferma il peso specifico notevole da dover assegnare a quella *conventio* antireferendaria presente negli Statuti e nella legislazione di attuazione, che ha materialmente reso molto difficile permettere un'operatività all'istituto, per una notevole mole di "blocchi" giuridico-costituzionali. Da questo punto di vista, per quanto riguarda i referendum celebrati un ruolo importante lo ha avuto l'alto *quorum* richiesto per l'approvazione[136], che spesso si scontra con una tendenza astensionistica anche nazionale dopo gli anni '90, e uno scarso interesse da parte dell'elettorato[137].

A questa problematica, si aggiunge, poi, anche il tema dei controlli, di cui si è visto un'applicazione pratica[138], i quali hanno ostacolato la celebrazione dei referendum, a causa di evidenti conflitti di interesse e di manovre dissuasive prodotte dalla classe politica regionale. In questo senso, quello che si delinea nell'esperienza degli abrogativi regionali è che quella *conventio* antireferendaria non solo ha preso forma nella normativa presente negli Statuti e nella legislazione (PARTE I.1), ma si è materializzata anche in pratiche e comportamenti ostili alle ragioni referendarie, messi in piedi direttamente dalle istituzioni regionali, come lo stesso Consiglio, la Giunta o il Presidente della Regione. Per dirla in maniera più diretta, la *conventio* antireferendaria sulle proposte presentate si è manifestata in un senso più ampio, vale a dire in un'impostazione antireferendaria più generalizzata da parte delle Regioni, la quale ha coinvolto l'atteggiamento complessivo delle istituzioni rappresentative e di governo contro le ragioni della democrazia diretta.

Se questo è l'esito dei referendum che *ci sono stati*, merita qualche considerazione anche il *perché* di questo scarso utilizzo nella storia repubblicana dei referendum abrogativi regionali: ovvero interrogarsi sulle ragioni per cui questi *non ci sono stati*. Provando a rispondere a questo complesso quesito, si potrebbero abbozzare due motivi, uno di *statica* costituzionale e un altro di *dinamica* del sistema politico. Sul primo di

costituzionalmente necessaria delle leggi in materia di sanità regionale, Delibera Cons. Reg. Lomb. n. XII/61/2023.

[136] Si fa riferimento ai referendum sulla caccia in Emilia-Romagna nel 1990, ai referendum per la scuola pubblica in Liguria e in Veneto nel 2001 e 2002, e ai referendum anti-casta ed enti locali in Sardegna nel 2014.

[137] Non è un caso che, delle vicende presentate, quello che abbia avuto successo sia stato quello sardo del 2012, in cui il *quorum* costitutivo era del 33%.

[138] I referendum sulla caccia piemontese del 1987 e il referendum sulla sanità pubblica lombarda del 2023.

statica costituzionale, si potrebbe dire che a questo risultato ha contribuito l'«insostenibile leggerezza» della legislazione regionale. Non ci sono stati molti referendum abrogativi nella democrazia regionale, probabilmente perché la legge regionale non ha mai assunto quel carattere politico-programmatorio[139] a cui era destinata, in grado di intervenire su questioni che riuscissero a garantire un certo grado di mobilitazione delle masse su questioni di rilievo civile o sociale. A questo ha, sicuramente, contribuito la tendenza delle Regioni italiane che più che enti di governo, hanno assunto le sembianze di grandi enti amministrativi decentrati *pre* e *post* Titolo V del 2001[140]. Questo è un *trend* che si è confermato sia nella prima stagione statutaria, in cui le competenze legislative delle Regioni erano obiettivamente più ristrette e pur sempre interferenti o "concorrenti" con quelle statali; sia nella seconda stagione, nella quale il maggiore spazio delle competenze residuali e concorrenti regionale aveva fatto ben sperare per il futuro dei referendum[141]. Ciò non è stato, come sappiamo, per le «tendenze filo-centraliste»[142] con cui è stata interpretata la riforma del Titolo V e anche perché quella rigida separazione per competenze – come è stato sostenuto da più parti – non ha dimostrato di reggere alla prova dell'esperienza[143]. In altri termini, se il referendum abrogativo si doveva giocare a partire dalla legge regionale e dalla sua capacità programmatoria, lo spazio anche dopo il 2001 è rimasto limitato, o, comunque, in questo modo è stato percepito dagli attori politici e sociali regionali. Questo perché le competenze esclusive delle Regioni sono ridotte, non incontrano di gran lunga l'interesse dell'elettorato regionale sulle grandi questioni politico-sociali e, molto spesso, continuano ad intercettare le competenze statali.

Il secondo motivo riguarda la dinamica dei sistemi politici regionali, cioè l'assenza più generale di una cultura politica autonomistica nel contesto italiano[144]. Il

---

[139] Questa è la tesi di R. BIN, *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX edizione, Padova, 1994, 174, 179 che parla di un originario «modello euclideo» «in crisi» e di «riduzione della legislazione regionale alla disciplina "amministrativa"», poi ripresa e confermata dopo la riforma del Titolo V, in R. BIN, *La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4/2009, 439 ss.

[140] Aveva immaginato un problema di sostituzione della legislazione regionale a quella statale dopo la riforma del Titolo V e si era posto il tema del rapporto tra nuove materie legislative regionali e referendum, A. MANGIA, *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 3906.

[141] G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art.123 Cost.*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, I, La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, 150.

[142] Ne parla anche in relazione agli ulteriori sviluppi del regionalismo italiano alla luce della globalizzazione, della crisi economica e della pandemia, A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2021, 67.

[143] Sul punto, F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

[144] A. MORELLI, *Quale futuro del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 1-2 che parla in questo modo: «In un Paese segnato dalla carenza di una radicata cultura dell'autonomia, com'è stato scritto, lo stesso sistema delle autonomie territoriali (e, in particolare, di quelle regionali) è da sempre una "variabile dipendente del sistema politico nazionale". Pesa, innanzitutto, la struttura centralizzata dei principali partiti, che ha fortemente ostacolato la formazione di classi politiche regionali e ha agevolato la percezione delle elezioni amministrative come vicende da inquadrarsi esclusivamente o prevalentemente nella dimensione delle dinamiche politiche nazionali; ma pesa anche, e soprattutto, la prospettiva "congiunturale" entro cui storicamente è stata vissuta, in Italia, l'esperienza regionalista».

mancato utilizzo dello strumento referendario nella prima e nella seconda stagione, infatti, trova spiegazione nell'esaurimento della spinta partecipativa delle Regioni che avevano avuto all'inizio degli anni '70 e nella mancata creazione di una stabile opinione pubblica regionale[145], capace di svolgere una funzione di *contropotere* nei confronti della classe politica regionale[146]. Nemmeno la riforma costituzionale del 1999, che ha introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione – ovvero un elemento plebiscitario nel sistema – ha cambiato il quadro più generale in senso identitario-oppositivo. Vale a dire neanche quella razionalizzazione maggioritaria è riuscita ad aprire spazi ai referendum abrogativi nella democrazia regionale e a soggetti sociali esterni al circuito istituzionale. A queste considerazioni, si connette un'altra riflessione: la stessa classe politica regionale non si è mai completamente autonomizzata da quella nazionale, ad esempio attraverso la creazione di partiti politici su esclusiva scala regionale, o che comunque ponessero una grande attenzione a tematiche di stampo locale. Come è stato detto, infatti, le cariche elettive regionali sono sempre state viste dalle classi politiche regionali come parte di un più complesso *cursus honorum*[147] che avrebbe poi portato ad accedere alle istituzioni politiche nazionali. In conclusione, questi due elementi – della dipendenza della classe dirigente regionale al livello nazionale e della mancata formazione di un'autonoma opinione pubblica locale – non hanno accompagnato né all'inserimento stabile dello strumento referendario abrogativo nella forma di governo regionale, né all'emersione di tematiche che avessero un certo grado di *appeal* politico nei confronti della popolazione. Da qui il sostanziale fallimento quantitativo e qualitativo del referendum abrogativo nel contesto politico delle diverse Regioni.

4. *I referendum consultivi e spiragli di valorizzazione, ma con alcuni problemi di fondo: il taglio plebiscitario e il nodo dell'unità nazionale*

I referendum consultivi sono stati, di gran lunga, quelli che dei tre "tipi" hanno avuto un maggiore successo nella storia della Repubblica italiana. Guardando al numero di iniziative referendarie consultive, il paragone non tiene con gli abrogativi. Le ragioni di un tale maggiore *appeal* vanno sicuramente ricondotte alla natura più "elastica" e "flessibile" che questi garantiscono rispetto al modello degli abrogativi, ma anche al minor grado di "ingessatura" che – come si è visto – è presente negli Statuti e nella legislazione regionale. Si potrebbe, tuttavia, sostenere, che le logiche che muovono i

[145] M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione negli Statuti regionali*, in *Issirfa.Cnr.it*, 2005, 1, che in questo senso afferma: «la classe politica regionale, ancora non sicura della propria stessa identità e della possibilità di costituirsi come entità socio-politica in qualche modo autonoma rispetto alla classe politica statale, non si sentì particolarmente stimolata a sollecitare il confronto con l'opinione pubblica regionale».

[146] Come corollario di questa tesi, in alcuni contesti (i *referendum sulla caccia* e *sulla scuola pubblica*) si è evidenziato come i referendum promossi da soggetti della società si siano scontrati contro la forza della classe politica regionale, che ha osteggiato le iniziative referendarie e il loro fisiologico svolgimento nella forma di governo.

[147] R. BIN, *Legge regionale*, cit., 179 sostiene che «le regioni non [hanno] sviluppato una propria classe politica, perché nella carriera politica le cariche regionali non sono un obiettivo finale, ma una tappa di un unico *cursus honorum*».

due istituti sono sicuramente diverse, e si coglierebbe in parte nel segno[148]. Differente è, invece, il discorso se ci si sposta dalle mole di iniziative al loro fattivo impatto istituzionale, e se si considera complessivamente la produzione di effetti giuridici e politici che queste hanno avuto sugli organi regionali.

Si può affermare con una certa sicurezza, infatti, che l'influenza sulle dinamiche di governo regionali è stata maggiore rispetto a quella degli abrogativi, ma comunque molto spesso è stata di natura indiretta e non in grado di determinare gli equilibri *interni* della democrazia regionale. Si possono citare, in tal senso, il primo precedente italiano di referendum consultivo in Toscana nel 1987 (*referendum Farmoplant*), relativo alla vicenda della chiusura della fabbrica *Farmoplant*. Fu un caso di consultivo *improprio*, che partì con una proposta di legge di iniziativa popolare regionale *ad hoc* per promuovere il referendum, ma che poi prese forma in una consultazione popolare su scala locale, perché si votò solo nei comuni toscani interessati[149]. Nella seconda tornata, un altro filone è quello dei consultivi anti-casta (*referendum anti-casta sardi*) in Sardegna del 2012 – di cui si è fatto cenno nello scorso paragrafo – in cui erano presenti richieste di tagli agli enti provinciali e all'amministrazione regionale, fatta eccezione per alcuni bizzarri quesiti (tra cui l'elezione di un'Assemblea costituente sarda)[150], i quali non ebbero alcun seguito. Oppure, un altro caso è stato un referendum consultivo celebratosi nel 2016 sui fondi pubblici da dover destinare all'aeroporto di Bolzano (*referendum Aeroporto di Bolzano*), le cui indicazioni furono in parte considerate dagli organi della Provincia autonoma. O, infine, c'è stata anche la proposta di un referendum consultivo in Valle d'Aosta sulla modificazione in senso maggioritario della forma di governo e della legislazione elettorale (*referendum maggioritario Valle d'Aosta*)[151]. Questa iniziativa di referendum consultivo non ha avuto esito perché bocciata in punto di ammissibilità dagli organi regionali e su cui, successivamente, è venuto meno

[148] Il referendum regionale abrogativo, infatti, produce diretti effetti normativi, ha un oggetto determinato (leggi, atti amministrativi regionali), un certo numero di materie su cui non può essere promosso e, guardando alla prassi, ha dimostrato di avere una quasi esclusiva iniziativa di natura popolare (*bottom-up*). Al contrario, secondo le ricostruzioni più classiche, il referendum consultivo regionale produce solo effetti politici sul rapporto con gli organi istituzionali regionali, ha un oggetto più ampio e indeterminato, limiti meno stringenti negli Statuti, ed è stato nell'esperienza regionale, prevalentemente, di iniziativa della Giunta o, comunque, della maggioranza consiliare (*top-down*).

[149] La consultazione ebbe successo e spinse il sindaco di Massa a revocare le licenze alla fabbrica, ma successivamente il TAR diede torto all'amministrazione comunale, il che permise di ripartire con la produzione inquinante.

[150] Sul punto è sufficiente ricordare (Corte cost., sent. n. 365 del 2007) che in relazione all'esistenza di un "*Popolo sardo*" e di "*sovranità del Popolo sardo*" sostenne: «Pretendere ora di utilizzare in una medesima espressione legislativa, quale principale direttiva dei lavori di redazione di un nuovo statuto speciale, sia il concetto di autonomia sia quello di sovranità equivale a giustapporre due concezioni tra loro radicalmente differenziate sul piano storico e logico (tanto che potrebbe parlarsi di un vero e proprio ossimoro piuttosto che di una endiadi), di cui la seconda è certamente estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali».

[151] Interessante è notare come, a seguito della bocciatura qualche tempo prima di un referendum propositivo sul tema, il Consiglio regionale commissionò due pareri sull'ammissibilità del referendum consultivo a due docenti di diritto costituzionale: al Prof. Massimo Luciani, che sposò la tesi dell'inammissibilità della richiesta, e al Prof. Andrea Morrone, che sostenne l'ammissibilità della consultazione referendaria. Questo referendum rappresentava il seguito, dal punto di vista tematico e politico, di alcuni precedenti referendum propositivi – riguardanti la legge elettorale e la forma di governo in Valle d'Aosta – che erano stati indetti nel 2007, di cui si parlerà nel prossimo paragrafo.

l'interesse al perseguimento da parte delle forze politiche di opposizione. Tutto sommato, dunque, una prassi scarna, che non ha ottenuto risultati rilevanti e che non ha portato in grande risalto lo strumento nel versante *interno* dell'ordinamento regionale.

Un diverso uso dei referendum consultivi ha posto più spesso problemi nei rapporti con l'*esterno*, con il livello nazionale per intenderci. Il tema che si è presentato, costantemente, con i referendum consultivi regionali è l'interferenza politica e costituzionale che questi possono produrre nei confronti delle istituzioni nazionali centrali e degli interessi statali, quando ne viene incentivato un utilizzo "strumentale" da parte dagli organi di governo regionale. È qui che si sono concentrate le maggiori riflessioni della dottrina, perché più legate alla sistematizzazione di questi nel più generale ordinamento costituzionale. Anche perché è proprio su questa casistica che si è cristallizzata nel corso nel tempo un'importante giurisprudenza di Palazzo della Consulta[152], la quale la fa da padrona nella prospettiva di uno studio della prassi e per la mole di questioni teoriche ad essa sottesa. Il tema principale posto dai referendum consultivi regionali è quello dei confini costituzionali nelle dinamiche tra Stato e Regioni, vale a dire il rapporto tra centro e periferia, e la relazione tra Regioni e sovranità. Le vicende che verranno analizzate sono: quelle del referendum consultivo del 1989 sulle basi militari Nato in Sardegna (*referendum basi militari Nato Sardegna*)[153]; e quelle che, convenzionalmente, possiamo definire referendum "federalisti", di cui fanno parte le richieste di consultivi in Veneto del 1992, quelle del Piemonte, Lombardia e Veneto del 2000 e, infine, quelle della Lombardia e del Veneto nel 2015[154] (*referendum federalisti*).

Partendo dal caso sardo del 1989, era la prima volta che la questione dei referendum consultivi arrivava davanti alla Corte costituzionale e il debutto riguardava le «grandi questioni di interesse generale»[155]. Lo Stato, infatti, sollevò conflitto di attribuzione nei confronti della delibera di indizione del Presidente della Regione di alcuni referendum consultivi in materia di: *(1)* presenza di basi militari straniere sul territorio sardo, installate a seguito di atti internazionali non sottoposti al controllo parlamentare; *(2)* esercizio di un'iniziativa legislativa sarda da presentare alle Camere in merito ad una legge che vietasse il transito, nella acque territoriali italiane, di navi a portata nucleare; *(3)* una proposta di legge costituzionale che modificasse l'art. 80 Cost.,

[152] Corte cost., sentt. nn. 256 del 1989, 470 del 1992, 496 del 2000, 118 del 2015, ordd. nn. 102 del 2001, 403 del 2001, 444 del 2001.

[153] Non si potrà approfondire – per questioni di spazio – il referendum consultivo sul nucleare e sul deposito di scorie in Sardegna del 2011 (*referendum sul nucleare in Sardegna*), che fu celebrato il 15 e 16 maggio del 2011 e che, sebbene, toccasse un tema interferente con gli interessi strategici statali, arrivò al voto perché non venne sollevato dallo Stato una questione di legittimità costituzionale davanti a Palazzo della Consulta. Non ebbe, successivamente, seguito politico a livello regionale, perché nacque in chiave ancillare a quello nazionale sul nucleare dello stesso anno e, data la vittoria alle urne di quest'ultimo, ne risultò assorbita la ragione referendaria. Per un approfondimento, V. DE SANTIS, *Il referendum consultivo sul nucleare nella Regione Sardegna: concorso di competenze e la necessità di aprire un confronto pubblico*, in *Rivista AIC*, 3/2011, 1 ss.

[154] Questi ultimi sono stati gli unici ad essere celebrati nel 2017, e hanno avuto ad oggetto un ambito più ristretto rispetto ai tentativi precedenti del 1992 e del 2000, perché in tema di autonomia differenziata *ex* art. 116 comma 3 Cost.

[155] E. BETTINELLI, *«Grandi questioni di interesse generale» e referendum regionali*, in *Le Regioni*, 1990, 1292 ss.

per permettere consultazioni popolari per la ratifica di trattati internazionali, quando questi sono soggetti all'autorizzazione parlamentare. Questioni non da poco, dunque, che vedevano contrapposte, da una parte, la Regione sarda e alcuni movimenti popolari di associazioni e comitati di cittadini locali, e, dall'altra, il Governo nazionale che, nel quadro dell'alleanza atlantica, aveva interesse a mantenere gli impegni internazionali assunti. Senza entrare nel merito del problema relativo al potere del Governo di assumere impegni internazionali in forma segreta e senza ratifica del Parlamento[156], la questione che qui emerge è se dei referendum regionali non aventi diretti effetti giuridici, ma con evidenti effetti politici sugli organi costituzionali nazionali, siano costituzionalmente legittimi.

A questa domanda, la risposta della Corte con la sent. n. 256 del 1989 fu netta ed optò per un secco no. Nel ragionamento dei giudici, infatti, se i referendum consultivi «non sono vincolanti […] e, restano, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione», essi esercitano una grande influenza costituzionale a livello della consonanza tra la comunità e gli organi pubblici. Per questo motivo, essi non possono esercitarsi *a contenuto libero*, ma è bene che essi trovino dei limiti che attengono direttamente «alle grandi questioni di interesse generale»: gli indirizzi di politica estera e la difesa[157]. Da questo punto di vista, la Corte non lega il campo di azione dei referendum consultivi alle sole e limitate competenze regionali, ma riconosce un'eccedenza dell'interesse regionale, oltre lo schema delle sole competenze delle Regioni. Ad ogni modo, questo interesse regionale trova un blocco in alcuni casi, come quello sottoposto al giudizio, perché si scontra con la presenza di interessi «che riguardano, nella loro essenza unitaria, la collettività nazionale, affidata alle cure dello Stato»[158]. Questo motivo di inammissibilità vale poi sia a livello di referendum consultivi riguardanti materie di legislazione ordinaria, sia su quelle concernenti – a maggior ragione – la legislazione costituzionale. I referendum consultivi, dunque, pensati per legittimare gli organi regionali a adottare su tali materie un progetto di legge costituzionale sono illegittimi perché, in presenza di un interesse unitario statale, viene meno del tutto l'interesse regionale. Ecco qui il primo limite costituzionale posto da questa giurisprudenza: la presenza di un interesse nazionale unitario e infrazionabile, vale a dire, citando testualmente, «il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato».

A questo precedente costituzionale, se ne aggiunge un secondo nel 1992 (il "primo" dei *federalisti*). Questa volta il caso nasce da un giudizio in via principale promosso dallo Stato contro una legge della Regione Veneto che aveva l'obiettivo di indire un referendum consultivo regionale, in materia di ampia autonomia da garantire

[156] V. LIPPOLIS, *Regioni, treaty-making power e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1206 ss.

[157] Per una riflessione organica sul tema della sicurezza in Costituzione, T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010.

[158] Secondo la Corte, tramite il referendum consultivo, non è ammesso *condizionare* le scelte di politica estera dello Stato, e nemmeno influire indirettamente sull'indirizzo politico nazionale in materia di difesa, visto che essa attiene alla salvaguardia dell'intero territorio nazionale.

all'«ordinamento delle Regioni»[159]. Questa volta, a differenza della vicenda sarda, il referendum consultivo era stato promosso esclusivamente dal Presidente e dalla Giunta del Veneto (Lega Nord), e aveva una finalità strumentale e di taglio plebiscitario: legittimare i vertici regionali a portare avanti contro il Governo nazionale una battaglia di stampo federalista e con venature secessioniste. Siamo sempre nella prima tornata statutaria, e anche in questa situazione la Corte nega la liceità costituzionale a questo tipo di consultazioni con la sent. n. 470 del 1992. Quest'ultima, infatti, ribadendo un suo costante indirizzo[160], non contesta l'esistenza di limiti alle forme di iniziative legislative costituzionali delle Regioni, in quanto riconosce un «interesse qualificato» di ciascuna Regione a vedere realizzata una riforma dell'intero ordinamento giuridico statale in senso regionalista. Il ragionamento principale, invece, si sviluppa in due passaggi consequenziali: «un referendum consultivo […] - per quanto sprovvisto di efficacia vincolante - non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento» fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato, e da ciò discende che nella tipicità del procedimento di revisione costituzionale è proibito aggiungere «elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di "aggravare", mediante forme di consultazione popolare variabili da Regione a Regione, lo stesso procedimento». La critica dei giudici costituzionali si concentra, dunque, sul richiamo al limite del turbamento dell'ordine costituzionale e politico dello Stato, ma declinato questa volta rispetto al 1989 in un nuovo peculiare significato: un *aggravamento* del procedimento di revisione costituzionale (il referendum regionale nel caso) è illegittimo, in quanto comporta una violazione del principio di rigidità della Costituzione. È questa la novità di questa pronuncia rispetto al diretto precedente. Una decisione condivisibile che parla, tuttavia, non più di interesse nazionale, ma preferisce assumere la prospettiva alternativa della garanzia di rigidità della Costituzione.

Al terzo *step* di questo filone si giunge agli inizi del nuovo Millennio, con i referendum consultivi (i "secondi" dei *federalisti*) proposti dal Veneto, e solo successivamente anche da Lombardia e Piemonte[161]. Anche in questo caso, la questione arriva in Corte costituzionale, perché viene impugnata dal Governo una legge regionale che voleva indire un referendum consultivo in materia di «forme e condizioni particolari di autonomia» da garantire al Veneto[162]. Il referendum aveva, similmente al passato,

[159] La maggiore autonomia richiesta prevedeva: generale competenza delle Regioni e tassatività di quelle legislative statali; autonomia finanziaria delle Regioni; ampia autonomia statutaria; determinazione della forma di governo e del sistema elettorale regionale; una presenza istituzionale delle Regioni nella Comunità europea.

[160] Corte cost., sent. n. 256 del 1986.

[161] Sottolinea le differenze, rispetto agli altri due, del quesito lombardo, che si riferisce di un trasferimento di competenze non alle Regioni (al plurale), ma alla Regione (al singolare), in linea con una richiesta di apertura ad un regionalismo differenziato, A. PERTICI, *Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla «devolution»*, in *Foro italiano*, 2001, 403.

[162] L'autonomia consisteva in richieste più ampie della tornata precedente: piena attribuzione delle potestà tributarie, con solo un terzo delle entrate fiscali regionali che sarebbero andate allo Stato; il conferimento generale della potestà legislativa alla Regione; l'attribuzione alla Regione delle funzioni di programmazione e di controllo; il potere di stipulare autonomamente accordi di diritto internazionale o di partecipare alla formazione di atti dell'Unione europea; l'autodeterminazione della propria forma di governo e del sistema elettorale regionale.

uno scopo indiretto, ovvero raccogliere un amplissimo consenso a livello popolare – che si sapeva tra l'altro già esistere sul territorio – al fine di permettere agli organi di Governo regionali veneti (Lega Nord) di contestare la riforma costituzionale *regionalista* in quel momento in discussione nel dibattito pubblico italiano, e spingere le istituzioni nazionali a concedere maggiore autonomia alle Regioni del Nord verso il pieno *federalismo*. In questa occasione, la risposta della Corte costituzionale si fa ancora più dura nei confronti dell'utilizzo plebiscitario dei referendum consultivi perché, oltre ai precedenti argomenti, questa volta si usano espressamente le categorie più classiche del diritto costituzionale: si parla di sovranità, di unitarietà del popolo italiano e di esercizio abusivo del potere costituente da parte di una frazione del corpo elettorale. Nella sent. n. 496 del 2000 traspaiono chiaramente, infatti, le teorizzazioni in materia di referendum del suo relatore Carlo Mezzanotte. Questo si nota fin da principio perché – secondo la Corte – per rispondere alla domanda se questa tipologia di referendum consultivi regionali sia legittima o meno «non può prescindersi dalla definizione del ruolo del referendum in genere e dalla sua collocazione nel sistema costituzionale». Da una lettura sistematica del referendum, pertanto, discendono due grandi conseguenze di ordine costituzionale. *(1)* La prima legata all'argomento dell'aggravamento del procedimento di revisione, il quale già evocato in passato, viene letto in questa occasione in una prospettiva diversa: il referendum per non trasmodare in una deriva plebiscitaria, deve rispettare le forme "tipizzate" previste dall'art. 138 Cost., che riservano la primazia alla rappresentanza politico-parlamentare. In questo senso, la partecipazione popolare è ammessa solo nella forma prevista di «istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici». Il popolo, dunque, nella sua totalità non è propulsore dell'innovazione costituzionale e l'intervento di questo nella Costituzione repubblicana non è a *schema libero*, ma è subordinato alle logiche della democrazia rappresentativa. *(2)* La seconda conseguenza è che la legge regionale – istituendo un referendum consultivo di tal genere – evoca il popolo in una sua frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che esistessero due popoli: un popolo veneto, contrapposto al popolo italiano.

Da qui discende l'illegittimità costituzionale di una "doppia pronuncia", perché il popolo veneto voterebbe due volte: una prima volta, in fase consultiva, scorporato e autonomo da quello italiano; e una seconda, nel referendum costituzionale, come componente dell'unitario corpo elettorale nazionale. Un esercizio di sovranità *abusivo*, dunque, che fuoriesce dagli schemi dell'autonomia, perché investe scelte fondamentali di livello costituzionale, le quali devono essere assunte *secundum Constitutionem* attraverso «le regole procedimentali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)». Un approccio molto netto, quello adottato dalla Corte in tale pronuncia, che allontana qualunque tipo di lettura formalista e "ingentilita" del referendum consultivo, che adotta la tesi del vincolo

politico del risultato referendario[163], e che, infine, riempie di nuovo significato "sostanzialista" i concetti sviluppati nella precedente giurisprudenza. Detto in altri termini, viene assunta un'interpretazione che pone in chiave antitetica il rapporto tra referendum regionali e sovranità, in particolare quando i primi si manifestano con un evidente taglio plebiscitario e sono promossi attraverso un uso distorto dagli organi di vertice regionali.

Fatto sta che, nonostante questo così granitico precedente, qualche tempo dopo la stessa Corte sembrò rimangiarsi la sua impostazione nel caso relativo al similare referendum lombardo[164], aprendo ad un approccio più *soft* e alla possibilità di una consultazione popolare della stessa matrice[165]. La questione non ebbe modo di svilupparsi perché, essendo stata approvata nel frattempo la riforma del Titolo V e alla luce del cambio contestuale del Governo nazionale, la Lombardia e il Piemonte rinunciarono al ricorso[166] e, quindi, anche ad effettuare i loro rispettivi referendum regionali.

L'ultima puntata dei referendum consultivi autonomisti promossi da Veneto e Lombardia (i "terzi" dei *federalisti*) si è avuta, infine, nella seconda stagione nel 2015 e, anche in questa occasione, il centro del dibattito si è concentrato attorno ad una sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015). Ad oggetto di sindacato di costituzionalità erano sempre due leggi regionali del Veneto[167], che prevedano dei referendum consultivi per un numero complessivo di 6 quesiti[168]. A differenza della linearità della giurisprudenza del passato, questa sentenza, fin dalla diversa

[163] La Corte afferma testualmente: «l'utilizzazione impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica, fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che *un involucro* (corsivo mio) nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale».

[164] Questo era il testo del quesito, presentato in una versione più "addolcita" rispetto all'approccio veneto, ma, comunque, con evidenti affinità di tipo politico con lo stesso: «Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione?».

[165] Corte cost., ord. n. 102 del 2001.

[166] Corte cost., ord. nn. 403 e 444 del 2001, rinuncia al ricorso che era avvenuta anche da parte dello stesso Governo Berlusconi II.

[167] Rileva che i referendum consultivi dovevano essere indetti con deliberazione regionale, e non legge attraverso un modello in deroga, F. CONTE, *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Le Regioni*, 3/2015, 761 ss.

[168] Nella legge regionale veneta n. 15 del 2015 era prevista una preliminare "negoziazione" tra il Presidente della Regione e il Governo, al fine di definire il contenuto di un referendum consultivo per garantire maggiore autonomia al Veneto. Solo a seguito del fallimento dei negoziati, il Presidente era autorizzato a indire 5 referendum consultivi su tali quesiti: 1) «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a statuto speciale?». La legge regionale veneta n. 16 del 2015, invece, concerneva il sesto restante quesito referendario consultivo, in merito alla volontà dei cittadini di trasformare il Veneto in una Repubblica indipendente e sovrana.

impostazione teorica a cui aderisce, si è caratterizzata per un cambio radicale di approccio e per una linea di discontinuità. I tratti principali di questa diversità si possono riscontrare in due macro-elementi: *(i)* l'adozione di un'alternativa teoria del referendum nell'ordinamento costituzionale, e *(ii)* la preferenza per argomenti più di natura formalista e di diritto positivo, rispetto all'approccio più sostanzialista che aveva caratterizzato le vicende passate, in particolare l'ultima sent. n. 496 del 2000. Soffermandosi sul primo punto, una divergenza evidente si riscontra nella definizione di referendum che assume la sent. n. 118 del 2015: il «referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale, il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo».

Una definizione differente rispetto alla vecchia giurisprudenza, che pare incorporare una diversa teoria di inquadramento generale del referendum come istituto della democrazia rappresentativa[169], al posto del precedente approccio più legato al rapporto diretto tra referendum e sovranità, presente vistosamente nella sent. n. 496 del 2000. Da questa diversa definizione, forse, discende anche la preferenza dei giudici costituzionali – e siamo al secondo macro-dato – di argomenti più formalisti e di taglio positivo per analizzare la legittimità costituzionale dei referendum veneti. Hanno un peso importante nell'analisi della Corte il costante riferimento alle norme dello Statuto e della legislazione veneta[170], in termini di limiti di ammissibilità del referendum. Poco o nulla, invece, appare in termini di ragionamenti più sostanzialisti – di pura dottrina dello Stato verrebbe da dire – cosa che era stata la norma nel passato. Non può, pertanto, che condividersi l'opinione di chi ha sostenuto che l'esito a cui si è giunti non fosse per nulla scontato poiché «la sentenza conferma gli approdi della giurisprudenza anteriore; eppure, almeno sul piano teorico, rispetto all'impostazione dei principali precedenti si registra una certa tensione, forse non del tutto risolta»[171].

E l'esito è stato l'annullamento di 5 su 6 quesiti promossi dai referendum consultivi veneti, ma l'ammissibilità di quello relativo alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Anche su questo punto, tuttavia, merita soffermarsi perché la scelta della Corte è parsa in controtendenza sia rispetto alla giurisprudenza passata sui consultivi, sia allo stesso tipico controllo di omogeneità sui quesiti troppo "generici" in materia di referendum abrogativo. In questo caso, infatti, si è scelto di salvare l'ammissibilità del consultivo sull'autonomia differenziata, nonostante questo non

[169] Secondo la nota tesi di M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Roma-Bologna, 2005, 1 ss. Si rinvia alla PARTE II per maggiori approfondimenti sulle differenti tesi sul referendum.

[170] Fatta eccezione per il quesito relativo alla trasformazione del Veneto in una Repubblica indipendente e sovrana della legge veneta n. 26 del 2015, negli altri 2), 3), 4), 5) della legge n. 25 del 2015 vengono utilizzati, *ad adiuvandum* per dichiararne l'illegittimità, vincoli di inammissibilità presenti nello Statuto veneto: materia tributaria, per i quesiti 2 e 3; rispetto obblighi costituzionali, per il quesito 4 e 5 (violazione art. 119 comma 5 Cost., revisione in materia di Regioni speciali dell'art. 116 Cost.).

[171] D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1150.

facesse nessun esplicito riferimento all'art. 116 comma 3 Cost.: norma a cui i giudici "agganciano" la consultazione per ritenerla lecita dal punto di vista costituzionale. Per far ciò, la stessa Corte deve compiere un itinerario argomentativo abbastanza "macchinoso" che si dipana in tre tappe: *(a)* giustificare il collegamento all'art. 116 comma 3 Cost., parlando di «richiamo testuale implicito» nel quesito veneto; *(b)* per non far incombere quest'ultimo nel vizio dell'aggravamento delle forme di produzione normativa tipizzate in Costituzione, si afferma la natura solo legislativa dell'azione del referendum e, contestualmente, si sostiene che l'istituto si colloca «in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.»[172]; *(c)* compiere un'interpretazione adeguatrice e razionalizzata del quesito, riempiendo la vaghezza dello stesso e confinandolo alle attribuzioni esplicitamente stabilite dall'art. 116 della Costituzione.

Un atteggiamento di evidente *favor* per la consultazione referendaria regionale e per le ragioni politiche ad esso sottostanti, in cui è sembrato, oltre ogni aspettativa, prendersi sul serio l'obbligo di leale collaborazione in questa materia[173]. Ma che, allo stesso tempo, ha segnato, per la riflessione sui consultivi che qui interessa, un chiaro *cedimento* di quella giurisprudenza costituzionale che, in nome degli interessi dell'unità nazionale e della rigidità costituzionale, aveva da sempre bloccato consultazioni di taglio plebiscitario e con evidenti echi secessionisti[174]. Guardando, infine, al seguito politico della vicenda, questo è noto a tutti. Sulla scorta di questa pronuncia, si sono aperte le porte ai referendum consultivi in Veneto e nella stessa Lombardia[175], che si sono celebrati nel 2017. Questi hanno visto prevalere i voti favorevoli. Ciò ha garantito una legittimazione popolare "supplementare" agli organi politici regionali per compiere le azioni istituzionali necessarie per richiedere al Governo nazionale ulteriori forme di autonomia *ex* art. 116 comma 3 della Costituzione. È stavo avviato così il dibattito sul *regionalismo differenziato e asimmetrico*[176] nel nostro ordinamento costituzionale[177], e

[172] Superando, a parere di chi scrive, la vecchia giurisprudenza che seppur concentrata sul procedimento di revisione costituzionale, aveva da sempre qualificato il consultivo come un aggravio procedimentale illegittimo che tocca il principio di rigidità della Costituzione.

[173] A. PUGIOTTO, *Il principio di leale collaborazione in materia referendaria (preso sul serio)*, in AA.VV, *La via referendaria al fine vita. Ammissibilità e normativa di risulta del quesito sull'art. 579 c.p.*, 178 ss.

[174] Offre una comparazione con altri ordinamenti, C. GIRARDI, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nei casi di secessione. Studio a partire dai casi italiano e canadese*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2020, 78 ss.

[175] Questo il quesito lombardo: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?»

[176] Per un commento organico alla norma costituzionale, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 139 ss.

[177] Vi erano stati alcuni prologhi prima del 2017: basti ricordare le iniziative (delibere di Giunta) da parte della Regione Veneto e della Regione Lombardia nel 2006 sull'attuazione del regionalismo differenziato, ma è chiaro come solo con il positivo risultato referendario si siano aperte in maniera significativa le porte di questo tema sulla scena nazionale.

su cui il confronto in dottrina rimane particolarmente polarizzato[178]. Nel frattempo, dopo i referendum lombardo-veneti, anche altre Regioni del Nord Italia si sono unite (Emilia-Romagna, seppur in forma diversa) a questa rivendicazione di maggiore autonomia. E si arriva così all'oggi, con l'attuale Governo nazionale in carica, nettamente schierato a favore di questa opzione politica sul regionalismo italiano (la Lega in testa, in qualità di alleato maggiore della coalizione), e all'approvazione di una legge "quadro"[179] sull'art. 116 comma 3 Cost., che ha l'obiettivo di dare attuazione generalizzata alla disposizione costituzionale[180].

5. *Vagiti di legislazione popolare: il referendum propositivo in alcune Regioni speciali, ma il suo scarno utilizzo*

In coda a questo studio della prassi, merita un richiamo anche l'esperienza dei referendum propositivi regionali. Come si è visto, non tutte le Regioni prevedono questa tipologia di referendum e, in più, questi sono comparsi solo nella seconda stagione statutaria grazie all'esplicito richiamo della legge costituzionale n. 2 del 2001. Ad oggi, questi sono disciplinati solo in 3 delle Regioni ordinarie (Lazio, Campania e Molise) e in tutte le Regioni speciali, fatta eccezione per Sicilia e Sardegna[181]. Già da questi dati, dunque, si può capire come la casistica non possa che essere ristretta e temporalmente molto recente. È interessante, tuttavia, presentare questa prassi perché mostra come esistano – seppur in una forma molto *localizzata* e ridotta – esperienze possibili di utilizzo di legislazione popolare (dei *vagiti* si potrebbe dire), che danno corpo al carattere aperto e pluralistico delle disposizioni costituzionali, e che hanno avuto una loro dignità nell'ordinamento costituzionale. A questo proposito, non è un caso che le comunità regionali più attive siano quelle delle Regioni speciali del Nord Italia, tra cui spiccano la Valle D'Aosta e la Provincia di Bolzano, in cui probabilmente ha esercitato un certo peso culturale la vicinanza geografica con la cultura referendaria svizzera e quella germanica[182]. A questo, si può aggiungere anche che le sopracitate realtà regionali sono quelle che al referendum propositivo hanno riconosciuto maggior fiducia ed effetti: ovvero, diretta portata normativa nell'ordinamento giuridico, e non solo obblighi di analisi e discussione della proposta popolare, mascherando con il *nomen iuris* forme di iniziative popolari rafforzate.

---

[178] Per due opinioni differenti in un confronto molto vasto, S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, 7/2023, iv ss.; G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1/2019, spec. 177 ss.

[179] Legge n. 86 del 2024.

[180] Su questa legge, nel momento in cui si scrive, pendono contemporaneamente dei ricorsi di incostituzionalità sollevati da 4 Regioni (Campania, Puglia, Toscana, Sardegna) e sono stati promossi due quesiti referendari abrogativi (uno totale sull'interna disciplina e uno parziale sulla parte relativa ai livelli essenziali delle prestazioni) da parte di 5 Regioni (Campania, Puglia, Toscana, Sardegna, Emilia-Romagna) e di 1300000 cittadini.

[181] Quest'ultima l'ha previsto nello Statuto ma non ha la disciplina attuativa, vedi nota 76.

[182] Per un'analisi comparata dell'esperienza svizzera e germanica, V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003, 203 ss., 305 ss.

La prima esperienza di utilizzo del referendum propositivo in Italia è avvenuta in Valle d'Aosta nel 2007 con 5 quesiti[183] sottoposti al corpo elettorale in materia di forma di governo e di legge elettorale regionale (*referendum delle matite spezzate Valle d'Aosta*). Una pluralità di Comitati promotori, infatti, contrari alla forma di governo regionale di tipo assembleare e con elezione indiretta del Presidente della Regione, avevano costruito 5 quesiti: in materia di legge elettorale, di modifica della legislazione in tema di preferenza unica, di dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, di maggiore rappresentanza tra i generi, di elezione diretta del Presidente e della Giunta regionale. L'obiettivo referendario era, pertanto, garantire una trasformazione in senso maggioritario alla forma di governo della Regione, secondo il modello preferenziale della novella costituzionale del 1999. I quesiti superarono indenni i controlli in tema di ammissibilità e non vi furono particolari opposizioni istituzionali all'indizione da parte dei vertici regionali. I referendum, infatti, furono celebrati il 18 novembre 2007. Le indicazioni, date prima del voto, dalle principali forze politiche al governo furono di disertare le urne, adottando la strategia di non far raggiungere il *quorum* costitutivo e di inficiare l'esito del voto. Non a caso, il motto delle forze politiche contrarie al Comitato promotore fu «*pas de sens, pas de vote*», e avevano l'obiettivo di instillare dubbi sul significato della votazione referendaria. La stessa campagna anti-referendaria fu mossa dall'immagine delle *matite spezzate*, simbolo chiaro di un'indicazione di non voto. Chi ha seguito da vicino la vicenda ha parlato di un'eccessiva polarizzazione sulle fazioni politiche contrapposte, la quale non ha favorito la partecipazione e non ha permesso un laico dibattito sui quesiti referendari in sé[184]. L'esito della votazione fu una sconfitta del Comitato promotore, che vide non raggiunto il *quorum* costitutivo, poiché non superò il 30% degli aventi diritto.

Un'ulteriore interessante esperienza di democrazia diretta è rappresentata dal Trentino-Alto Adige, con una prevalenza di utilizzo dell'istituto da parte della Provincia di Bolzano. Il più importante blocco di referendum propositivi nella Regione è stato, infatti, celebrato nel 2009 nella Provincia di Bolzano (*referendum propositivi Bolzano*). In questo primo caso, erano 5 le proposte di referendum propositivo sottoposte all'attenzione degli elettori: la prima in materia di edilizia abitativa agevolata per la popolazione locale; la seconda riguardava la disciplina delle residenze di tempo libero; la terza proponeva una modifica degli istituti di democrazia diretta bolzanini (legge provinciale n. 11 del 2005), tra cui anche l'abbassamento del *quorum* di validità dei referendum; la quarta era una controproposta popolare alla precedente, sempre in tema di democrazia diretta; la quinta si occupava dei finanziamenti pubblici da destinare all'aeroporto di Bolzano. Un "pacchetto" di referendum, pertanto, vario, di cui la prevalenza dei quesiti erano stati proposti dall'*Union für Südtirol* e che, dopo qualche titubanza degli organi regionali e di distanza temporale dal deposito dei quesiti, furono ammessi al voto. Questo ci fu il 25 ottobre 2009. Anche in questa situazione un peso rilevante lo ebbe il non raggiungimento del *quorum* di validità, perché fu molto scarsa

[183] Di cui solo uno, in materia di riduzioni dei costi dell'energia elettrica, venne dichiarato inammissibile dalla Commissione regionale per i procedimenti referendari.

[184] Per un approfondimento sulla vicenda valdostana, R. LOUVIN, *Referendum propositivo regionale: il bilancio della prima esperienza*, in *Astrid-online*, 2008, 1 ss.

l'affluenza dell'elettorato, tra cui in particolare si segnalò l'astensionismo nella città di Bolzano. Tuttavia, il tema della partecipazione popolare rimase "calda" in Alto Adige, tanto che nel 2022 lo stesso Consiglio provinciale votò una nuova legge in materia di istituti di democrazia diretta (legge provinciale n. 22 del 2018), che introdusse, per la prima volta, un referendum approvativo delle leggi provinciali e che abbassò il *quorum* di validità degli altri referendum dal 40% al 25%. A questa legge innovativa e *pro* legislazione popolare, furono poi aggiunte nel 2022 in Consiglio provinciale alcune modifiche in senso peggiorativo: da una parte, sulla disciplina del *quorum* in particolare, il quale venne rialzato; e, dall'altra, sull'abolizione del referendum confermativo. Proprio su queste modifiche fu proposto un referendum confermativo provinciale nel 2022 (*referendum su democrazia diretta Bolzano*) nel quale non era previsto un *quorum* di validità. Prevalendo così i voti contrari, è rimasta in vigore la precedente disciplina. Più ridotto è, infine, l'utilizzo dei referendum propositivi nella Provincia di Trento (*referendum su distretto biologico trentino*), tra cui si segnala una consultazione nel 2021, che aveva ad oggetto un tema ambientalista, vale a dire l'istituzione di un distretto biologico su tutto il territorio agricolo provinciale. Il quesito fu ammesso al voto il 26 settembre 2021, ma, come si è visto già in numerose occasioni, il *quorum* non è stato raggiunto e, quindi, la proposta è stata respinta.

All'esito dell'analisi dell'esperienza italiana dei referendum propositivi regionali si può affermare che questa – come si poteva immaginare – è relativamente recente e non sembra avere un potenziale di sviluppo maggiore a quello che ha già manifestato nell'ordinamento costituzionale, vista la sua ristretta *localizzazione* in solo alcune Regioni speciali italiane. Nulla di paragonabile, pertanto, all'«esempio nordamericano»[185] o al caso svizzero[186] in termini di *popular initiative*. Il dato più generale che se ne può trarre è, dunque, che il modello dei propositivi è presente nel nostro Paese, ma rimane non *esportabile* in termini di teoria generale per allargare ad una valutazione complessiva del funzionamento del referendum regionale nell'esperienza repubblicana. Questo perché – quantomeno nel caso italiano fino ad oggi – quando si parla di referendum regionali, si è registrata una convergenza della *costituzione materiale* a intendere e a valorizzare, *in primis*, il referendum consultivo e, *in secundis*, il referendum abrogativo. Da questi, infatti, bisognerà ripartire per approfondire la prossima PARTE II, quella relativa alla dimensione del dover essere del referendum.

[185] Per uno studio che mette a raffronto il modello americano e quello italiano, M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3/2008, 471 ss.

[186] Per una *focus* sull'esperienza svizzera, M. P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2005, 1367 ss.

PARTE II: IL DOVER ESSERE. PER UN RILANCIO DEMOCRATICO DELL'ISTITUTO

1. *I tre modi di intendere il referendum e la preferenza per la ricostruzione pluralista*

Lo studio dell'esperienza costituzionale italiana ha mostrato come, nella prima e nella seconda tornata statutaria, il referendum regionale abbia avuto uno scarso impatto sulle dinamiche istituzionali regionali. Si è sostenuto che la principale motivazione *diretta* che ha causato questo risultato sia quella *conventio* antireferendaria presente negli Statuti e nella legislazione attuativa in materia di limiti e controlli, che si è allargata anche nella prassi locale ad un atteggiamento ostruzionistico da parte delle istituzioni di governo regionali. A ciò, hanno contribuito anche effetti di "sistema" legati alla giurisprudenza costituzionale[187], la quale non ha di certo aiutato a disegnare uno "statuto" del referendum regionale coerente con la funzione che avrebbe potuto svolgere secondo il disegno dei Costituenti nella forma di governo regionale. Più in particolare, sono sembrate mancare quelle garanzie minime costituzionali che permettessero all'istituto e ai soggetti sociali che se ne facevano promotori di avere degli strumenti di difesa contro gli "abusi" della classe politica regionale. In questo senso, si potrebbe dire che ancora oggi il referendum regionale sembra essere un istituto *in cerca di autore*, mancando un *medium* istituzionale che sia in grado di garantire, e se necessario, di difendere le ragioni della democrazia diretta[188].

A questa considerazione, si aggiunge un'altra motivazione che è spiegata dalla tesi del *dio minore* del referendum abrogativo nazionale. Lo scarso spazio di azione garantito alla legislazione regionale nella trama costituzionale, il ristretto numero di materie e il loro percepito scarso *appeal*, il debole utilizzo della legge regionale come strumento politico e lo sviluppo della Regione come macchina di amministrazione sono tutti fattori concorrenti che hanno influito nello sfavorire l'esplosione «iperpolitica»[189] del referendum regionale, in una maniera equivalente a quello nazionale. Questo perché i maggiori interessi dei movimenti politici e sociali, come anche dell'opinione pubblica generale, hanno visto nel referendum *ex* art. 75 Cost. lo strumento principe per garantire una mobilitazione delle masse (in grado di "scaldare i cuori", si potrebbe azzardare) e non nei referendum regionali, che, in questo senso, non sono riusciti mai ad *autonomizzarsi* pienamente dal primo e a ricavarsi un loro spazio di azione costituzionale. Da qui si spiega il quasi mai raggiunto risultato del *quorum* costitutivo per dare validità al risultato referendario nelle varie vicende analizzate. Esso è dovuto,

[187] Considera questo elemento uno dei problemi principali legati al malfunzionamento dell'istituto, M. SCUDIERO, *Il referendum regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1991, 140 ss.

[188] Il caso del referendum *sulla caccia* piemontese lo testimonia per tutti, ma si potrebbero ricordare anche le vicende sul referendum *anti-casta delle Province sarde*, che poi hanno portato il Consiglio regionale a reintrodurre i vecchi enti intermedi abrogati.

[189] Sia consentito il richiamo testuale a F. MEDICO, *La Corte costituzionale disattiva il plusvalore democratico del referendum. Riflessioni a partire dall'ultima tornata referendaria*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 527.

in prima battuta, alla tendenza della classe politica regionale a voler contenere il referendum entro una "cintura di sicurezza", a fronte dei suoi potenziali effetti sul ciclo politico. E, in seconda istanza, ad una legislazione regionale sui *quorum* che non ha fatto i conti con la generale tendenza astensionistica che si è registrata nel frattempo nella democrazia italiana[190], di cui anche il referendum nazionale ha subito le conseguenze. Se questo è il quadro guardando al referendum, esiste anche una ragione *indiretta* che influisce sulle dinamiche dell'essere dello stesso: vale a dire le sorti del regionalismo italiano. Come è stato sostenuto, infatti, è «l'idea che la sorte del referendum regionale sia legata a quella delle regioni e del regionalismo che si fa strada: solo un nuovo dinamismo regionale, l'uscita delle regioni dalla gabbia della mera gestione amministrativa, il ritorno alla funzione di progettazione e di legislazione potrebbero cambiare qualcosa»[191]. Ebbene, questo slancio non c'è stato, anche dopo la riforma del Titolo V non si sono aperti spazi per un nuovo regionalismo, e, quindi, anche le sorti del referendum regionale ne hanno risentito. Tuttavia, se questa considerazione non può che essere condivisibile, è anche vero che il futuro di un *regionalismo politico*, volendo semplificare, rappresenta una *condizione solo necessaria, ma non sufficiente* ad un rafforzamento dei referendum regionali. Non è detto, infatti, che questi possano svilupparsi solo per causa esterna, potendo tranquillamente il primo (il *regionalismo politico*) realizzarsi solo all'interno dei canali della democrazia rappresentativa regionale e prescindere dall'apporto partecipativo e popolare che i referendum potrebbero consegnare.

C'è bisogno, infatti, di un'autonoma riflessione sul ruolo e sullo "statuto" del referendum nello spazio regionale per permettere un rilancio dello stesso. È solo in questo senso, dunque, che ha un suo pregio scientifico immaginare un'operatività del referendum regionale nella dimensione del dover essere, provando a disegnare una prospettiva di funzionalità dello stesso che possa portare un elemento arricchente alla democrazia regionale e che ne favorisca l'utilizzo, a fronte di tutte le difficoltà che lo studio dell'essere ci ha consegnato. L'obiettivo di questa ultima PARTE II è, pertanto, quella di tratteggiare una proposta di *rilancio democratico* dell'istituto, che faccia tesoro dell'esperienza costituzionale e che evidenzi alcuni elementi che delineino un "posto" costituzionale per i referendum regionali come *dispositivi del pluralismo*. Questa proposta è suddivisa in tre parti: *(1)* individuare quale sia lo statuto teorico più adatto per inquadrare il fenomeno dei referendum regionali e quale delle grandi concezioni del referendum meglio si adatta a questo; *(2)* costruire un "perimetro" costituzionale di agibilità politica dello stesso, sottolineando i limiti ordinamentali con cui lo stesso si trova a doversi confrontare; *(3)* immaginare un utilizzo possibile e auspicabile dei referendum regionali, valorizzando al massimo quello spirito aperto e pluralista delle norme costituzionali e l'idea stessa dei Costituenti, che avevano visto nelle Regioni un possibile *laboratorio* politico di partecipazione popolare.

[190] Fatta eccezione, ad esempio, per Toscana e Valle d'Aosta che hanno abbassato il *quorum* legandolo all'andamento delle ultime elezioni regionali.

[191] M. LUCIANI, *Introduzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1991, 11.

Partendo dalla prima parte della proposta, il fine di questa ricostruzione – si badi bene – non è quello di discutere di teoria generale del referendum negli ordinamenti costituzionali, ma è quello di individuare quali delle grandi concezioni del referendum meglio si adatti ad una ricostruzione *costituzionalmente preferibile* del referendum regionale. Provando ad abbozzare i filoni di riflessione dottrinale, si possono individuare tre grandi scuole di pensiero: *(a)* una prima, che considera il referendum un istituto della rappresentanza, inserito come elemento complementare alle logiche della democrazia rappresentativa; *(b)* una seconda, che lega l'istituto come diretta manifestazione della sovranità popolare; *(c)* una terza, che guarda al referendum come dispositivo di democrazia concorrente e paritario di decisione politica, espressione più generale di pluralismo.

Sulla prima grande teoria, questa ha sicuramente una sua versione più datata[192], che vedeva addirittura un'incompatibilità dei referendum con le logiche della democrazia rappresentativa, e una versione più aggiornata ai tempi moderni[193], che ricostruisce lo stesso istituto come un'espressione di partecipazione popolare nella democrazia rappresentativa, ne nega la natura di democrazia diretta, e ne subordina il funzionamento all'interno del paradigma della mediazione politica e partitica. Per intenderci, tale scuola di pensiero non nega la matrice plebiscitaria dell'istituto referendario, in linea con una dottrina che ha ben colto l'elemento secondo cui nelle democrazie moderne coesistono una componente rappresentativa e una plebiscitaria[194]. L'impostazione di tale ricostruzione è diversa: da una parte, quella di valorizzare la componente senza dubbio prevalente nelle democrazie contemporanee, vale a dire quella rappresentativa, la quale nello Stato post-liberale trova con l'avvento dei partiti di massa elementi di plebiscitarismo razionalizzato[195]; e, dall'altra, quella di inserire il referendum come strumento complementare – e in qualche modo subordinato – a quello delle dinamiche della democrazia rappresentativa e dei partiti. Ora, provando ad applicare questa prima teoria al referendum regionale, appare chiaro come questa

[192] B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Le référendum et le parlamentarisme dans les nouvelles constitutions européennes*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 2/1921, 334 e ss. In ambito di dottrina italiana, per tutti, in tema di incompatibilità con un regime parlamentare, A. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, 53 ss.

[193] M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, cit., 34, 38, 62 il quale parla, rovesciando la tesi di Fraenkel, di paradigma delle democrazie contemporanee basate su di un «(sotto)modello rappresentativo-refendario», in cui è errato sostenere l'esistenza di istituti di democrazia diretta, ma che si debba qualificare i referendum come «istituti di partecipazione». Questo nel senso che «quando si parla di "istituti" di partecipazione non lo si fa casualmente: la partecipazione che caratterizza il sottomodello in questione è, appunto, partecipazione *istituzionale*, e cioè – per un verso – praticata tramite istituti giuridicamente previsti e regolati e – per l'altro – con effetti rivolti direttamente alle istituzioni». Tale ricostruzione parte dal dato più generale che «è questo il tempo della rappresentanza perché il principio rappresentativo traduce in termini istituzionali l'essenziale artificialità della società, che si compone di una pluralità di soggettività, di apporti, di idealità, mentre nel principio democratico-diretto traspare ed è tradotta la presunta naturalità della comunità».

[194] E. FRAENKEL, *Die Repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat* (1958), ora nel volume tradotto in it., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Torino, 1994.

[195] Secondo la nota definizione di G. LEIBHOLZ, *Parteienstaat und repräsentative Demokratie, Eine Betrachtung zu Art. 21 und 38 des Bonner Grundgesetzes* (1968), ora nel volume di scritti tradotto in it., *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, 1989, 321.

ricostruzione rischi di scontrarsi con il problema di un completo assorbimento dell'istituto nelle dinamiche rappresentative regionali. Considerare il referendum uno strumento di partecipazione *interno* e *subordinato* alle logiche della rappresentanza potrebbe portare alla conseguenza teorica – ma soprattutto pratica – di depotenziare le virtualità democratiche che lo stesso potrebbe avere. Quello che si vuole dire è che, per come si è sviluppata l'*imperfetta* democrazia regionale, l'applicazione di una tale teoria si presta ad un indebolimento dello strumento referendario, a farlo "declassare" a complemento ancillare nelle dinamiche del sistema politico regionale e a legittimare, in qualche modo, quella *conventio* antireferendaria che riflette un pregiudizio più generale che la classe politica e le istituzioni regionali hanno da sempre dimostrato nei confronti di uno sviluppo fisiologico dei referendum negli ordinamenti locali.

Una seconda scuola di pensiero ha visto il referendum come piena manifestazione di sovranità e forma di democrazia diretta. Anche in questo caso, le matrici di una tale teoria sono diverse[196], ma se ne può isolare una corrente italiana che ha parlato di un'eccedenza del risultato referendario rispetto alle altre forme della decisione democratica. L'esistenza, in altri termini, di un «plusvalore politico»[197] del referendum. Questa ricostruzione ha, quindi, al contrario della prima, contrapposto il referendum alle logiche della democrazia rappresentativa e ha sottolineato l'impossibilità di inserire lo stesso all'interno del sistema delle fonti e delle dinamiche della forma di governo, a causa di una forza materiale della pronuncia referendaria che scardina l'impostazione positivistica del primo e la logica dei poteri costituiti della seconda, attingendo direttamente al piano della sovranità e del potere costituente[198]. Non c'è, quindi, alcun assorbimento possibile del referendum rispetto alla democrazia rappresentativa, ma una sua netta contrapposizione, provocata proprio da due diversi piani su cui gli stessi si muovono. In questo caso, rispetto al precedente filone, questa teoria ribalta l'ordine delle cose: il referendum viene ricostruito come elemento *esterno* e *superiore* rispetto alla democrazia rappresentativa, in grado di superare i limiti dei poteri costituiti e, in qualche modo, di imporsi con un vincolo politico a quest'ultimi. Ebbene, adattata tale tesi al referendum regionale, non può essere accolta, perché entra in contraddizione con la natura di potere costituito del referendum regionale. Come si è ribadito in apertura di questo scritto, uno dei problemi legati al malfunzionamento dei referendum regionali è stato proprio provocato dall'*equivoco* formale e sostanziale secondo cui questi potessero attingere alla sfera della sovranità. Questa confusione ha, infatti, contribuito ad un utilizzo distorto dello strumento e a far "traslitterare" lo stesso dal ruolo istituzionale che dovrebbe e potrebbe assumere nell'ordinamento costituzionale italiano. L'oggetto e

[196] Le due grandi correnti di pensiero sono quella democratica di Jean-Jacques Rousseau e quella di taglio antiparlamentarista di Carl Schmitt. Per quanto riguarda quest'ultimo, il referendum è un istituto di democrazia diretta e di tipo identitario, perché connesso alle forme immediate dell'acclamazione, C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren* (1927), ora nel volume tradotto in it., *Democrazia e liberalismo. Referendum e iniziativa popolare*, Giuffrè, Milano, 2001. Vedi anche, in chiave diversa, CARRE DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, in *Revue du Droit Public*, 2/1931, 225 ss.

[197] C. MEZZANOTTE, *Referendum e legislazione*, relazione al Convegno AIC su *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena 3-4 novembre 1993, dattiloscritto, 1 ss.

[198] Per un approccio simile sul piano del referendum costituzionale, A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1994, 235 ss.

gli effetti sono legati alla dimensione territoriale, e non possono sconfinare oltre questo campo di azione. Per essere più chiari, se per il referendum nazionale la discussione se questo possa essere espressione di diretta sovranità o meno è legittima e ha affollato il dibattito scientifico, si può senza fatica sostenere che questa discussione è esclusa alla radice per il referendum regionale, che è, invece, una manifestazione del principio di autonomia territoriale previsto dall'art. 5 Cost. e che, quindi, non può eccedere quella funzione più ridotta della dimensione regionale – ma non necessariamente meno importante – nell'ordinamento costituzionale.

Infine, una terza tesi ha ricostruito il referendum come uno strumento di democrazia e di decisione politica concorrente[199] alla democrazia rappresentativa, inserito nella trama pluralista disegnata dalla Costituzione italiana[200]. Il punto di riferimento teorico resta per tutti il pensiero di Costantino Mortati[201], che vedeva nel referendum un elemento di razionalizzazione del potere e della sovranità popolare, e una modalità attraverso cui il popolo poteva ergersi a organo legislativo. Anche di questa corrente esistono diverse varianti e sfumature dottrinali[202], però l'elemento comune si ritrova nell'idea del referendum come di un altro modo di decidere politicamente, che si aggiunge ai sistemi della democrazia rappresentativa. Anche in questo caso, pertanto, non c'è un completo assorbimento nelle dinamiche della rappresentanza, o per essere più specifici della democrazia dei partiti, ma c'è un *accostamento aggiuntivo* del meccanismo referendario a questa. È questa la maggiore novità di questa concezione rispetto al problema dell'«innesto»[203] del referendum della forma di governo. Pensare il referendum non come un elemento interno alle logiche della rappresentanza, ma *esterno* e *paritario* ad esse, mai del tutto assorbito e

[199] A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 529, 535, il quale parla di «un altro modo del processo politico democratico» e ne compie una lucida ricostruzione: «il referendum non è stato solo un modo di decidere servente il sistema, ma anche e sempre più spesso un modo di decidere concorrente e alternativo al sistema. Detto diversamente: non tanto un mezzo per assicurare un processo di governo monistico, quanto soprattutto uno strumento del pluralismo per un processo di governo pluralista. Rappresentanza e referendum possono convergere in un unitario sistema di decisione monopolizzato dai partiti e dalle istituzioni di governo, ma possono esprimere due centri di decisione concorrenti e, perciò, in conflitto. Il referendum, attraverso il suggello della deliberazione popolare, è servito tanto per garantire la democrazia rappresentativa, i suoi rapporti di forza, le sue decisioni, quanto per trasformarla, stabilendo nuove leggi, nuovi programmi o nuovi equilibri politici».

[200] A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 469 ss.

[201] Di cui solo per citare alcuni dei più rilevanti contributi sul tema, C. MORTATI, *Relazione sul potere legislativo*, in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per la Costituzione. II. Relazioni e proposte*, 1948, 183 ss.; e anche, C. MORTATI, *Raccolta di scritti, III, Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, Milano, 1972, 357 ss.

[202] A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1991, 32 ss. che prende a riferimento la tradizione pluralista referendaria degli Stati Uniti d'America; A. MANGIA, *Il referendum*, Padova, 1999, che parla di un rapporto tra referendum e democrazia rappresentativa in chiave di principio di specialità; B. CARAVITA, *I referendum: minaccia o risorsa democratica?*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1998, 151 ss., che sposa la tesi del referendum come di un altro modo di decidere politicamente; E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserve di sovranità*, in *Politica del diritto*, 1975, 305 ss., che vede il referendum come manifestazione di pluralismo in grado di non far assorbire la sovranità popolare in quella della maggioranza parlamentare.

[203] C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, cit., 63.

assorbibile dalle logiche del sistema politico e che, se ben utilizzato, può garantire un suo rinnovamento[204]. Detto in altri termini, uno strumento del pluralismo, espressione di un potere costituito che la Costituzione consegna come istituto di decisione democratica autonomo. Con questo non si vuole disconoscere che, nelle dinamiche della forma di governo italiana, il referendum non sia stato utilizzato, anche e in misura importante, dagli stessi partiti[205]. Si vuole, invece, sostenere che solo se il referendum viene ricostruito come elemento esterno e autonomo dai canali della rappresentanza, può svolgere quella funzione di contrappeso e *contropotere* in grado, soprattutto in un contesto come quello odierno di crisi dei meccanismi di mediazione politica, di rinnovare la democrazia rappresentativa. Anche nel massimo periodo di salute dei partiti, infatti, il referendum ha dimostrato sempre uno scarto rispetto alle logiche degli stessi, perché esso garantisce due condizioni che ne garantiscono un'autonomia teorica e materiale: *(a)* la ridefinizione trasversale del sistema politico grazie all'apporto nell'arena pubblica di singole *issues* prima non tematizzate nel dibattito, le quali favoriscono una dialettica democratica, in prima istanza con le stesse minoranze parlamentari, e *(b)* l'accesso nella sfera costituzionale di soggetti politici e sociali esterni ai meccanismi della rappresentanza e che, molto spesso, non esercitano la politica in forma professionale[206]. Non sempre entrambe le condizioni si manifestano allo stesso tempo, ma una delle due tende ad essere presente come costante in qualsiasi processo referendario. Questo discorso, poi, vale *a fortiori* nel generale clima degli ultimi 30 anni in cui abbiamo visto sempre più una crisi della rappresentanza[207] come categoria unificante della democrazia. Se questa è in parte dovuta da una crisi del rappresentato[208], essa può, tuttavia, ritrovare linfa vitale aprendo, tramite questo strumento democratico, dei canali di accesso alla società politica e ai soggetti del pluralismo sociale.

Questa linea di pensiero sembra quella *costituzionalmente preferibile* da applicare anche al referendum regionale. Calando questa teoria al nostro oggetto di studio, si può affermare che questa ricostruzione permette di autonomizzare l'istituto sia dalla logica inglobante della rappresentanza regionale, sia di non identificare in esso una continua epifania di potere costituente. Più laicamente, la tesi che si vuole sostenere è che il referendum regionale va visto come uno strumento della democrazia regionale e del pluralismo sociale e territoriale[209] in essa contenuta, e va interpretato come un

[204] M. VOLPE, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Politica del diritto*, 1988, 439 ss.

[205] Per una lettura in tal senso, A. D'ANDREA, *L'impatto dell'abrogazione referendaria sulla forma di governo italiana: una retrospettiva*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2022, 459 ss.

[206] G. U. RESCIGNO, *Referendum e istituzioni*, in *Politica del diritto*, 1978, 626, il quale sostiene che «il referendum non è uno strumento della diretta volontà popolare, ma tutt'al più uno strumento per mettere in crisi le chiusure istituzionali e permettere nuove espressioni interne al corpo elettorale oltre quelle già affermate» e che questo «non può saltare la mediazione dei partiti: può però costringere i partiti a nuove e diverse mediazioni».

[207] A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2008, 853 ss.

[208] M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, 109 ss.

[209] Su cui in chiave organica, C. BOLOGNA, *Pluralismo*, in C. CARUSO, C. VALENTINI (a cura di), *La grammatica del costituzionalismo*, Bologna, 2021, 193 ss.

dispositivo autonomo e concorrente in rapporto al sistema politico. In più, esso potrebbe rappresentare un istituto democratico che, contenendo già in sé un elemento plebiscitario, potrebbe svolgere l'aggiunta funzione di equilibrare, dopo la riforma del Titolo V, la stessa forma di governo regionale sempre più concentrata sulla figura del Presidente della Regione eletto direttamente, la cui legittimazione fatica ad essere controbilanciata dalla sola logica della rappresentanza regionale. Un'espressione cioè sia delle stesse minoranze consiliari, sia dello «Stato-comunità»[210]. D'altra parte, questo è stato l'approccio implicitamente sposato dalla stessa Corte costituzionale che, in varie pronunce, ha considerato i referendum regionali «espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere»[211]. Ma si potrebbe aggiungere, a maggior ragione, una forma di espressione e di partecipazione popolare che rientra nel campo dell'autonomia politica regionale *tout court* che trova il suo "cappello" normativo – oltre che nell'art. 123 Cost. – anche nell'art. 5 della Costituzione. Quest'ultimo delinea un chiaro confine tra istanze dell'unità e istanze del pluralismo regionale: l'indivisibilità della Repubblica, da una parte, e il riconoscimento e la promozione delle autonomie, dall'altra.

2. *Il perimetro costituzionale: l'interesse regionale, la tutela dell'unità nazionale e contro la prassi plebiscitaria*

Se i referendum regionali sono *dispositivi del pluralismo*, questo non significa che essi non abbiano dei limiti all'interno del quadro costituzionale. Altrimenti, non tanto di pluralismo ordinato si potrebbe parlare, quanto di pluralismo disorganico e a tendenze disgregatrici[212]. Esiste, pertanto, un *perimetro costituzionale* in cui i referendum regionali dovrebbero inserirsi, per non eccedere e sconfinare oltre il ruolo a cui vengono destinati dalla trama pluralista della Costituzione. Come si è più volte ribadito nel corso dello scritto, le sorti del referendum regionale vanno di pari passo con la valorizzazione dello spazio dell'autonomia politica delle Regioni. Solo, infatti, se si pongono in connessione i referendum regionali al principio autonomistico e si guarda alla Regione come ente politico, i primi possono avere speranza di mostrare le loro virtualità democratiche inespresse. Al contrario, se le Regioni nell'ordinamento costituzionale vengono ricostruite nella *teoria* e agiscono nella *pratica* solo come grandi enti amministrativi decentrati, pare difficile che i referendum regionali possano svolgere una

[210] E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 1/2001, 216 ss.

[211] Corte cost. sent. n. 256 del 1989, considerando 5. Una pronuncia che, per la precisione, si riferiva ai referendum consultivi, ovvero a quelle pronunce popolari genericamente considerate di tipo *debole*, senza diretti effetti normativi.

[212] Offre una ricostruzione delle tendenze delle dottrine pluraliste presenti nel pensiero giuridico contemporaneo, e ne evidenzia le diverse matrici, M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Il pluralismo giuridico*, Milano, 2023, 197 ss.

funzione di irrobustimento partecipativo negli ordinamenti locali e nell'ordinamento costituzionale, più in generale. In questo senso, val la pena fare una precisazione: non si vuole sposare l'idea di una netta contrapposizione tra legge e atto amministrativo, considerando solo la prima come espressione di politicità e dell'autonomia politica della Regione, in ossequio ai dettami dello Stato liberale. Si vuole sostenere, invece, che esista un *continuum*, tipico dello Stato costituzionale, tra atti legislativi e amministrativi delle Regioni, i quali sono, in generale e solo con alcune differenze di grado evidentemente, espressione di autonomia politica e su cui lo strumento referendario deve e può intervenire[213]. D'altra parte, il referendum – e quindi anche quello regionale – è uno strumento democratico e di mobilitazione popolare e solo in una dimensione squisitamente *politica* può trovare un adeguato *habitat* di sviluppo.

Da questo punto di vista, viene a supporto una certa giurisprudenza costituzionale che ha da sempre accolto una concezione della Regione come «ente politico» e di «rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale»: grazie, infatti, all'art. 5 Cost. si stabilisce il principio fondamentale secondo cui «le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano», a cui si attribuisce «l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltreché attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)»[214]. Questo comporta uno *sganciamento*, dunque, dell'azione della Regione dal mero ambito delle competenze legislative e allarga il campo della stessa verso un'eccedenza di natura costituzionale, vale a dire verso un più ampio «interesse regionale»[215] di natura politica e istituzionale. Questo significa che lo spazio costituzionale dei referendum regionali non deve essere ristretto alle sole competenze legislative che le Regioni esercitano, siano esse ristrette secondo il testo costituzionale (prima del Titolo V), o ampie, solo formalmente, ma non secondo la costituzione materiale (dopo il Titolo V). Esso deve agganciarsi al concetto di interesse regionale – più largo per l'appunto – e può, quindi, esercitare una certa vocazione *politica*, ma che deve rimanere pur sempre inserita nei "confini" della democrazia regionale e del pluralismo territoriale.

A questo proposito, vi è anche da aggiungere che l'interesse regionale e la rappresentanza politica che le Regioni legittimamente esercitano nell'ordinamento costituzionale non è *totale*, la quale spetta solo allo Stato, ma è al tempo stesso *generale* e *parziale*: vale a dire è una rappresentanza *generale* degli interessi della comunità politica regionale, ma è *parziale* di quella porzione di territorio che le stesse

[213] Si condivide, pertanto, l'opinione di chi ha sostenuto che la «vocazione amministrativa» delle Regioni «non contraddice ma postula, al fine di essere raggiunta, la capacità legislativa delle stesse», E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni per l'amministrazione… attraverso la legislazione*, in *Le Regioni*, 1/2023, 118.

[214] Corte cost. sent. n. 829 del 1988.

[215] Interpreta in maniera estensiva il concetto di interesse regionale nei referendum consultivi e dei limiti a cui è sottoposto, P. BARRERA, *Referendum consultivo e limiti dell'«interesse regionale»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, 1227 ss.

rappresentano. Come è stato sostenuto, infatti, «l'ambiguità della rappresentanza a livello regionale, insomma, sta tutta nel fatto che l'organo che svolge questa funzione rappresentativa esprime la rappresentanza della "totalità" degli interessi della comunità regionale all'interno dell'ambito che la Costituzione gli riserva, ma al di fuori di questo ambito esprime solo interessi che non possono non essere "parziali" se posti in relazione agli interessi della collettività nazionale e che come tali devono essere trattati dall'ordinamento». In questo senso, dunque, l'interesse regionale non può superare alcuni confini perché, a causa di queste ragioni strutturali, si «tratta di una rappresentanza legata ad un territorio che, per l'ordinamento giuridico, assume rilievo solo in relazione a determinate fattispecie di esercizio di potere pubblico, mentre al di fuori di queste ipotesi perde consistenza, fino a divenire pura e semplice porzione del territorio statale, su cui, non a caso, possono dispiegarsi liberamente le prerogative dell'organizzazione statale»[216].

D'altra parte, lo spazio di identificazione dell'interesse regionale e, conseguentemente, dei referendum non è stato solo un problema di natura teorica, ma ha avuto un'intensa applicazione nella giurisprudenza costituzionale in materia di legittimità dei referendum consultivi su scala regionale. È stato questo il cuore del dibattito che si è aperto in merito alle sentenze della Corte costituzionale in materia di consultivi[217], e il *quid iuris* riguardava proprio il *perimetro costituzionale* dei referendum regionali. Il limite, infatti, posto da Palazzo della Consulta è stato quello secondo cui, più in generale, i referendum regionali non possono riguardare questioni che toccano l'interesse nazionale e che attentano all'indivisibilità della Repubblica: in altri termini, il tema dell'*unità nazionale*. Una giurisprudenza, questa, che ha visto una suo perfezionamento e che – come si è mostrato – ha specificato questi concetti in una forma differente nel corso del tempo: *(a)* nel precedente del 1989 sulla Sardegna si è parlato di un interesse regionale che non può toccare i temi riguardanti l'interesse nazionale e «l'ordine politico e costituzionale dello Stato»; *(b)* nel caso del 1992 si è posto l'accento maggiormente sull'aggravio procedimentale che il referendum regionale avrebbe posto sull'iniziativa di revisione costituzionale, in contrasto con il principio di rigidità della Costituzione; *(c)* nella sentenza del 2000 si è sostenuta, in maniera più esplicita e sostanzialista, l'illegittimità di un referendum regionale che toccasse il potere di revisione costituzionale, riservato primariamente agli organi rappresentativi nazionali; *(d)* nel 2015 si sono ribadite, in parte, le ragioni passate, ma si è interpretata la vecchia giurisprudenza in chiave più *soft*, e si è, per la prima volta, permesso un referendum consultivo in materia di art. 116 comma 3 Cost[218].

Un'evoluzione delle argomentazioni della Corte costituzionale che si potrebbe definire *sofferta* in tema di confini tra referendum regionale e unità nazionale, su cui

[216] A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 4/2010, 766, 767.

[217] Si rimanda al PAR. 4 della PARTE I.2 per la disamina specifica di quella giurisprudenza.

[218] Negando, tuttavia, l'aggravio procedimentale *esterno* al procedimento tipizzato di legislazione ordinaria attuativa della disposizione costituzionale.

non a caso, si sono registrate opinioni favorevoli[219], ma anche forti critiche da parte della dottrina. Alcuni, infatti, hanno sostenuto che dietro la patina dell'argomento formale della "purezza" del procedimento di revisione costituzionale, la Corte costituzionale nascondesse un argomento di natura sostanziale. Vale a dire che essa si fosse posta in esclusiva ottica di tutelare esigenze «di diritto costituzionale materiale», comportandosi da «"guardiana della Costituzione" in senso schmittiano»[220]. Altri hanno evidenziato le contraddizioni presenti nel concetto di aggravamento costituzionale legato al referendum e alla violazione del principio di tipicità[221]. Oppure, si è dubitato in merito alla robustezza dell'argomentazione sull'illegittimità del meccanismo della "doppia pronuncia popolare"[222]. Come anche si è sostenuto che si dovesse discernere tra effetti politici e giuridici dei referendum[223]. O, infine, si è affermato di aver dato eccessivo peso ad una consultazione popolare che non avrebbe prodotto alcun effetto giuridico, sostenendo una mera inopportunità politica del referendum[224].

Ora, provando ad applicare la ricostruzione del referendum regionale come *dispositivo del pluralismo*, non si possono che svolgere alcune considerazioni in relazione al tema dell'unità nazionale. In linea generale, non si può che condividere nelle linee di fondo la giurisprudenza costituzionale sul tema. Legittimare dei referendum regionali su questioni che, direttamente o indirettamente, toccano l'unità nazionale, significa rompere quella logica di pluralismo ordinato in cui si devono inserire i referendum regionali, e aprire ad un pluralismo di taglio disgregante. Non si vuole nascondere che su queste tematiche – tra unità e pluralismo, tra indivisibilità della Repubblica e sviluppo della autonomie – esista una dialettica che fa parte del gioco democratico, e che questa dialettica possa manifestarsi anche in forme conflittuali tra centro e periferia[225]. Questa dialettica deve dunque esistere e permanere. Essa, tuttavia, deve essere contenuta all'interno dei confini stabiliti dall'art. 5 della Costituzione, espressione del principio fondamentale di unità politica della Repubblica. Detto in maniera più esplicita, l'unità nazionale e la presenza di interessi infrazionabili dello

[219] In senso adesivo a questo filone giurisprudenziale, critica la contrarietà di tali referendum secessionisti contro i principi fondamentali repubblicani, S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 3818 ss.

[220] N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 4268.

[221] A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 1/2001, 229 sostiene «ciò che solo conta è che, in ogni caso, non si abbia (così come, invero, non si ha) alcun indebito aggravamento del procedimento di revisione costituzionale, in conseguenza di un intervento della comunità regionale frutto di autodeterminazione dell'ente Regione e destinato ad esaurire i propri giuridici effetti nell'ambito dell'ente stesso».

[222] N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 3823 ss., afferma che il popolo veneto potrebbe legittimamente votare in un modo nel primo referendum, e discostarsene nel secondo referendum costituzionale, se l'esito della revisione, dopo le opere di mediazione politico-rappresentative, non lo soddisfacesse.

[223] A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 1670 ss.

[224] L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2001, 126 ss.

[225] Per un'analisi in chiava comparata con l'esperienza federalista statunitense, C. BOLOGNA, *Stato federale e «national interest». Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010.

Stato ad esso connessi[226] non possono essere messi in discussione in un sistema di poteri costituiti, e né il referendum regionale può assurgere a questa funzione. In una chiave di ricostruzione sistematica e pluralista dell'istituto è, perciò, preferibile accogliere la prima giurisprudenza costituzionale del 1989, che si era limitata a parlare di un'invasione di campo del referendum consultivo su questioni di puro interesse nazionale. L'attentato degli interessi statali, dunque, già di per sé giustifica l'illegittimità costituzionale di pronunce referendarie di tal sorta. Questo perché tale argomento ha la naturale tendenza ad assorbire quelli più scivolosi e criticati della giurisprudenza successiva, vale a dire quelli concernenti la violazione dei principi di rigidità della Costituzione e di tipicità dei procedimenti di produzione normativa: i quali, in fondo, non sono altro che corollari logici e applicativi dell'unità della Repubblica[227]. Né, al contrario, aiuta individuare il referendum regionale come manifestazione diretta di sovranità, come avvenuto nella sentenza del 2000. In questo caso, infatti – quasi per paradosso – si tende a schiacciare il referendum regionale sul tema del potere costituente, annichilendone fortemente le virtualità applicative *alternative* che questo può avere. In più, si accosta il referendum su scala regionale a qualcosa a cui non può anelare: la sovranità che resta e deve restare, invece, nelle mani dello Stato. La tesi pluralista del referendum regionale, pertanto, spinge quest'ultimo ad operare e a muoversi nei confini *della* e *nella* democrazia regionale – come espressione di *autonomia politica* – e non di altro.

Spostandosi, in conclusione, dagli argomenti di teoria costituzionale alla prassi applicativa dei referendum consultivi regionali, si può dire che un tratto comune è la tendenza plebiscitaria[228] che li caratterizza. Non a caso, sono tutti referendum che non hanno avuto iniziativa popolare, ma sono spesso stati proposti dagli organi di governo regionale per legittimare iniziative che li stessi potevano assumere autonomamente[229],

[226] Come noto, sul concetto in parte coincidente di interesse nazionale le opinioni dottrinali sono diverse, ma tutte riconoscono la portata costituzionale in qualità di principio fondamentale. Di cui i più noti, L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1954, 128 ss., parla di interesse nazionale desunto, in chiave positivista, dalle norme vigenti; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.VV., *La regione e il governo locale, Atti del symposium: Problemi della regione e del governo locale,* III, Milano, 1965, 195, parla di «valori immanenti della nazione»; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in AA.VV., *Studi in onore di E. Crosa*, II, Milano, 1960, 1294, che lo identifica con le forze di maggioranza e dagli orientamenti politici contingenti; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1971, 135 ss., che parla di coincidenza dell'interessa nazionale con le forze egemoni in Parlamento.

[227] Ricostruisce il giudizio in via principale come sede di tutela giurisdizionale oggettiva atta a garantire l'unità della Repubblica nella Costituzione e l'integrità dell'ordinamento nella sua giuridica esistenza, C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica, Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020.

[228] Il taglio plebiscitario non è un dato che è facilmente qualificabile in sé e sfugge all'analisi di categorie dogmatiche in chiave statica, ma necessita, per essere colto, di guardare alla dimensione *dinamica* dei referendum una volta calati nel sistema politico in cui si inseriscono. A sostengo di questa tesi anche, M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, cit., 138, 139, il quale afferma che «sono il clima e l'ambiente politico, insomma, che fanno la differenza e decidono della "*loyauté*" e della "*exactitude*" della votazione popolare, determinando – quindi – il suo destino più o meno plebiscitario» e che «non è sempre semplice identificare in concreto la linea distintiva così in astratto disegnata».

[229] Fatta eccezione per il referendum sardo che sembrava essere dotato di maggiore spontaneità e genuinità, in quanto sollecitato da alcuni associazioni e movimenti sociali su di un tema di sicura

prescindendo dal voto referendario. Questo elemento segnala ulteriormente un utilizzo *distorto* di questi referendum, per due grandi motivazioni: in quanto essi si sono prestati ad un'evidente pratica di scarico di responsabilità politica[230] da parte delle istituzioni locali, e perché hanno avuto la funzione strumentale di garantire un *surplus* di legittimazione non necessaria da parte degli organi regionali. Se, infatti, il potere del referendum si presenta nella possibilità di porre un quesito[231] al voto popolare, la domanda in questo caso era superflua, in quanto i vertici e le maggioranze regionali già avevano il potere di intraprendere iniziative legislative di tipo costituzionale e ordinario, senza coinvolgere i rispettivi corpi elettorali. Per comprendere questo dato a pieno, tuttavia, è necessario che venga compiuta «non solo un'indagine filologica dei testi, ma anche un'analisi dei *contesti* (corsivo mio) in cui gli strumenti della pratica democratica si attualizzano». In questo senso, non si può che aderire all'opinione di chi ha sostenuto che dei referendum consultivi di stampo "federalista" in Italia si è favorito un utilizzo «abusivo», e che, nell'ordinamento costituzionale pluralista non «viene affatto misconosciuto il potere (sancito dal 2° comma dell'art. 121 della Costituzione) di presentare progetti al Parlamento anche di radicale innovazione costituzionale», ma quello che non può essere consentito «è l'alterazione delle responsabilità politiche dei relativi organi di rappresentanza e di governo, attraverso sollecitazioni (mobilitazioni) dei corpi elettorali regionali non a risolvere questioni, ma ad esprimere adesioni (plebiscitarie) nei confronti di scelte istituzionali o politiche sull'opportunità delle quali i rappresentanti sono già assolutamente convinti (e certi del favore dei loro elettori)»[232].

È chiaro, dunque, che esiste – quantomeno nell'esperienza costituzionale e nel *contesto* italiano – una connessione forte tra attentato all'unità nazionale e prassi plebiscitaria, data dall'accostamento improprio e strumentale che spesso si è fatto tra Regioni e sovranità. Non bisogna, in definitiva, pensare al referendum regionale come strumento di pressione e con tagli plebiscitari che deve avere il fine di sclerotizzare il rapporto centro-periferia. Questo elemento di natura sistematica irrobustisce la tesi secondo cui il *perimetro costituzionale* dei referendum regionali come *dispositivi del pluralismo* debba essere dettato dal rispetto del limite dell'unità della Repubblica e dall'utilizzo non plebiscitario degli stessi. Ciò porta a ritenere *costituzionalmente preferibile*, anche in chiave di un'autonomizzazione dei referendum nelle Regioni da quello nazionale, inserire gli stessi nella dimensione della democrazia regionale e del pluralismo territoriale, in quanto manifestazione di autonomia politica, e non oltre questa.

---

influenza sull'interesse regionale, ma che, ad ogni modo, veniva assorbito dagli *arcana imperii* della difesa e della politica estera.

[230] A. DI GIOVINE, *Referendum e responsabilità politica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, 1214 ss.

[231] E. W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1985, 236.

[232] E. BETTINELLI, *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Le Regioni*, 4/2001, 647, 658.

3. *Un altro modo di leggere i referendum nelle Regioni*

In questa parte conclusiva, l'obiettivo che ci si propone è quello di delineare alcune traiettorie costituzionali potenziali di utilizzo dei referendum regionali come *dispositivi del pluralismo* nel contesto della democrazia regionale. Lo sviluppo di quest'ultimi è stato modesto e di scarso impatto nella dimensione dell'essere. Tuttavia, vi sono alcuni elementi emersi durante lo studio che spingono verso *un altro modo di leggere* i referendum nelle Regioni, una modalità non ancora del tutto manifestatasi nell'esperienza costituzionale, ma che non è escluso che possa presentarsi in futuro. I referendum regionali trovano, infatti, una caratterizzazione aperta e pluralista nel testo costituzionale dell'art. 123 Cost.; in Assemblea costituente era evidente il *favor* verso un utilizzo normalizzato di questo istituto come strumento di coinvolgimento popolare nella dimensione del governo locale; sono generale espressione del principio autonomistico *ex* art. 5 Cost.; e si potrebbe aggiungere che possono rappresentare delle forme di manifestazione di partecipazione politica di quei soggetti del pluralismo sociale e territoriale che eccedono l'esclusiva dimensione della mediazione partitica ed istituzionale e che trovano espressione in quel combinato disposto degli artt. 2 e 3 comma 2 della Costituzione. Il dato costituzionale permette, pertanto, di pensare ad una ricostruzione alternativa nella sfera del dover essere dei referendum regionali, che parta da un'interpretazione sistematica degli stessi nella trama pluralista della Costituzione, e che prenda sul serio l'insegnamento di Vezio Crisafulli secondo cui si deve trarre il massimo di contenuto normativo (*magis ut valeat*) da tutte le disposizioni della Costituzione e in tutte le sue parti[233]. Detto diversamente, i referendum regionali posseggono – se ben ricostruiti nel quadro costituzionale – delle virtualità democratiche inespresse[234] che possono contribuire a "vivificare" la forma di governo regionale e ad allargare le basi sociali e politiche di legittimazione delle Regioni, aprendo a soggetti politici e sociali che agiscono e operano nel contesto regionale e locale, oltre le sfere della rappresentanza e della sua crisi.

In questa ricostruzione, è chiaro come non possa nascondersi una preferenza per le iniziative di natura popolare e che provengono dalla società (*bottom-up*) e non dagli stessi organi di governo regionali (*top-down*). Si pensi, soprattutto, alle iniziative che possono discendere dai soggetti del pluralismo sociale e regionale, come le associazioni culturali e politiche, i sindacati, le comunità locali, i comitati di base di cittadine e cittadini, le organizzazioni di volontariato e *no profit*, ecc. Questo perché, come è stato

[233] V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 11, il quale afferma: «una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, *magis ut valeat*, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere […] di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici».

[234] Riprendendo M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, 67, nel seguente significato: «attribuendo alle norme costituzionali il massimo di obbligatorietà immediata, già di per ciò stesso le si attualizzava, le si rendeva un sistema vivo e definito nell'ordinamento, una possibilità vicina e doverosa, un punto di riferimento vincolante al cospetto del quale una cattiva realtà doveva giustificarsi e alla stregua del quale era giudicata. Ponendo il problema della loro effettività come problema di dolosa inadempienza ad un comando, si sottolineava la loro non utopia, la possibilità di una loro realizzazione, e cioè la possibilità concreta […] della edificazione di un ordinamento istituzionale diverso in una società diversa».

sostenuto, gli istituti di democrazia diretta «proprio perché collegati ad iniziative dal basso, hanno potuto rappresentare lo strumento attraverso il quale movimenti che operano nella società trasmettono domande trasversali e nuove che non sempre i partiti e le istituzioni rappresentative sono in grado di cogliere (e possono rappresentare a volte essi stessi nella battaglia referendaria fattore di crescita di culture e valori nuovi)»[235]. Al contrario, le esperienze referendarie dall'alto si prestano maggiormente – come si è avuto modo di constatare dallo studio della prassi – ad un utilizzo plebiscitario dell'istituto e di scarico di responsabilità politica da parte della classe dirigente regionale. Non a caso, le ultime hanno avuto maggior fortuna ed eco nazionale. Questo perché, venendo il referendum utilizzato *ex parte auctoritatis* – ovvero in chiave di *surplus* di legittimazione della classe politica regionale verso le istanze del centro – non si sono dovute scontrare con la *conventio* antireferendaria, di cui, all'estremo opposto, hanno subito le conseguenze i referendum *ex parte societatis*[236]. Diverso è, ad ogni modo, il discorso che guarda al referendum regionale come strumento del pluralismo a favore delle minoranze consiliari per contrastare l'indirizzo politico maggioritario, in un circuito diverso e alternativo a quello della rappresentanza. In questo caso, i referendum si manterrebbero nella ricostruzione pluralista perché resterebbero in ambito della società politica regionale e come dispositivi di democrazia paritari e alternativi ai canali della rappresentanza per condurre determinate battaglie politiche e sociali. Sia quest'ultimi, sia quelli più precisamente *ex parte societatis*, insomma, potrebbero apportare un elemento esterno e aggiuntivo alle dinamiche della classe politica regionale strettamente intesa, inserendo nuovi temi e *issues*, non compresi precedentemente all'interno dell'agenda di governo regionale.

Sul piano dei "tipi" referendari e sull'oggetto di questi, l'esperienza costituzionale ha mostrato una maggiore presenza dei referendum abrogativi e dei consultivi su scala regionale. Molto poco c'è – anche dal punto di vista di previsioni normative negli Statuti, ad oggi – per quanto riguarda i referendum propositivi, invece, che restano localizzati e implementati solo in alcune Regioni speciali e sui quali si è manifestata la scarsa tradizione italiana in tema di *popular initiative*, nonostante il loro potenziale impatto pluralista sulla forma di governo regionale[237]. Per questi motivi, in questa traiettoria di valorizzazione dell'istituto nell'ordinamento costituzionale vigente, la riflessione prescinderà da questi, i quali faticano a rientrare in una ricostruzione sistematica se non in termini di puro *iure condendo*, e ci si concentrerà piuttosto sui referendum abrogativi e consultivi.

Secondo la ricostruzione proposta, l'oggetto più generale dei referendum dovrebbe essere legato a questioni del *territorio* e di *governo regionale* e, che, molto spesso, intercettano anche questioni di *governo locale*. Partendo dal referendum abrogativo, questo avrebbe – in una linea interpretativa classica – come oggetto preferenziale la legislazione regionale e su questo potrebbe dispiegare i suoi effetti

[235] A. BARBERA, *Rappresentanza e istituti di democrazia diretta nell'eredità della Rivoluzione francese*, in *Politica del diritto*, 4/1989, 552.

[236] Propone questa differenziazione, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., 534.

[237] Molto spesso, come si è visto nella PARTE I.1, neanche di veri propositivi si può parlare, essendo delle forme di iniziative popolari rafforzate.

normativi. Non potendo, infatti, prescindere da un atto, il referendum abrogativo agirebbe nello spazio costituzionale in cui si concentrano, ad oggi[238], le maggiori competenze delle Regioni. A questo proposito, si è sempre detto che il fallimento del referendum regionale fosse lo specchio del fallimento della legge regionale. Se questo dato può essere in parte condiviso, esiste, tuttavia, un potenziale democratico del referendum inespresso sulla legislazione regionale. Questo si potrebbe esercitare, infatti, nei tre grandi macro-settori su cui le Regioni attualmente legiferano: *(i)* la legislazione sociale di sostegno e dei servizi alla persona (istruzione, beni culturali, servizi sociali), di cui da padrona la fa la competenza in ambito di organizzazione della sanità; *(ii)* le leggi in materia di governo del territorio (urbanistica e opere pubbliche, protezione della natura, trasporti pubblici e mobilità sostenibile); *(iii)* le leggi in ambito di sviluppo economico (commercio, turismo, ecc.)[239]. Un campo che – se ci si pensa bene – non è di natura ristretta come si è sempre sostenuto, perché riguarda importanti ambiti che coinvolgono la vita della cittadinanza, e su cui non è difficile immaginare forme di mobilitazione sociale su scala regionale su questioni che intaccano la fruizione e l'accesso di alcuni importanti diritti fondamentali e servizi pubblici garantiti dalla Costituzione. Un esempio virtuoso, che dimostra il fattivo impatto che questi potrebbero avere nella vita della comunità politica regionale, è dato dalla proposta del referendum lombardo in materia di *sanità pubblica* del 2023: se dei quesiti del genere fossero stati ammessi al voto, avrebbero potuto contribuire a modificare l'indirizzo politico regionale lombardo sulla determinazione di quella che è, ad oggi, la principale competenza regionale. Non sarebbe poco, e sarebbe uno spazio *autonomo* – di materie "politiche"[240] – da quello del referendum nazionale.

Stesso discorso si potrebbe compiere, poi, per quanto riguarda l'applicazione del referendum abrogativo regionale in materia di regolamenti e atti amministrativi. In questo caso, l'oggetto del referendum cambia perché non è più la legge, ma diventano alcuni atti della più generale attività di governo (le *policies*) delle istituzioni regionali. Anche in questa situazione esiste un potenziale democratico, minore sicuramente, ma, comunque, inespresso e che parte dalla stessa apertura dell'art. 123 Cost. allo scrutinio referendario di tali atti. Vista, infatti, la caratterizzazione delle Regioni come grandi enti di amministrazione, l'esercizio di questo strumento di partecipazione popolare potrebbe incidere in maniera rilevante su alcuni grandi atti indirizzo politico delle Regioni, i quali impattano sulla effettiva fruizione di alcuni beni e diritti costituzionali. Per far ciò, tuttavia, sarebbe necessario valorizzare un'interpretazione conforme a Costituzione *ex* art. 123 Cost. delle norme statutarie che vada nel verso di permettere la sottoponibilità a

[238] Cfr. *Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2021*, Camera dei deputati, Roma, 2021 e *Osservatorio sulla legislazione, La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Rapporto 2022-2023*, Camera dei deputati, Roma, 2023, in www.camera.it.

[239] Compie un'analisi sistematica e complessiva del rapporto tra legislazione nazionale e regionale da cui si riprendono alcune considerazioni in tema, A. MORRONE, *La legge statale e regionale nel 75° della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2/2024, 13 ss.

[240] Sottolinea come sia sempre più difficile parlare di competenze regionali definite schematicamente, ma sia preferibile parlare di politiche, R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2009, 203 ss.

referendum di tutti gli atti sub-legislativi regionali (amministrativi o regolamentari che siano). Questo, difatti, potrebbe permettere di allargare lo spettro di agibilità politica del referendum regionale, in due differenti significati. Il primo, facendo toccare alcune materie che oltrepassano anche il campo delle competenze esclusive-residuali o concorrenti su cui le Regioni legiferano effettivamente[241]. E, il secondo, permettendo al referendum di intervenire su di una dimensione in cui le Regioni si comportano non come enti legislativi, ma come grandi enti amministrativi attuatori della legislazione nazionale. In questo senso, il referendum regionale potrebbe incidere non tanto sull'*an*, ma sul *quomodo* dell'esercizio del potere normativo regionale e, quindi, conseguentemente su un pezzo dell'indirizzo politico locale. Anche in questo caso, pertanto, una dimensione *autonoma* dal referendum abrogativo *ex* art. 75 Cost. e su cui solo il referendum regionale potrebbe intervenire, e che potrebbe incentivare alcuni soggetti del pluralismo ad utilizzare questa via democratica di contestazione dell'indirizzo politico.

Una diversa valutazione in chiave di interpretazione *magis ut valeat*, invece, potrebbe riguardare anche il referendum consultivo regionale. Si è sempre sostenuto che i referendum consultivi sono referendum non aventi «natura deliberativa»[242] e di tipo debole, in quanto non producono diretti effetti normativi, ma solo un parere non vincolante per gli organi rappresentativi. Tuttavia, se letti nella dimensione della democrazia regionale e non oltre[243], essi potrebbero essere intesi come strumenti di partecipazione popolare in chiave più larga, non rimanendo legati alle sole competenze, ma potrebbero riguardare più ampiamente ambiti diversi di *interesse regionale*. In tale contesto, è chiara l'eccedenza rispetto al referendum abrogativo, e il potenziale sganciamento dal tema delle competenze normative, in cui il referendum consultivo diventerebbe espressione della natura di ente politico della Regione. In questo senso, un esempio di applicazione lo si potrebbe trovare in alcuni esperienze di referendum consultivi su scala regionale (come il referendum sul *caso Farmoplant* o sull'*aeroporto di Bolzano*). O, più diffusamente, su corrispondenti esempi su scala comunale[244], in cui alcuni soggetti del pluralismo e della società civile hanno proposto alcune consultazioni popolari su questioni aventi, per l'appunto, carattere locale, ma molto sentite e cariche di significato politico per le rispettive comunità[245]. Per far ciò, tuttavia, e senza dover riprendere la nota tesi di Mortati secondo cui il popolo non esprime mai pareri ma

[241] Se, invece, gli atti – amministrativi o regolamentari che siano – riguardano materie di competenza regionale, sarebbe chiaro come il referendum abrogativo avrebbe la naturale tendenza a convergere sulla legge regionale.

[242] Per tutti, G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 216 ss.

[243] La prospettiva assunta è, dunque, diversa da quella sostenuta da G. BOGGERO, *Il referendum come "motore" della differenziazione*, in *Diritti regionali*, 2/2019, 1 ss., il quale vede i referendum consultivi come atti di indirizzo politico rivolti stabilmente a dispiegarsi nel rapporto tra centro e periferia, tra Governo nazionale e Giunta regionale.

[244] Sui referendum consultivi locali si registrò un certo successo in dottrina a cavallo tra gli anni '80 e '90 su cui, B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Politica del diritto*, 1/1989, 23 ss.

[245] Per una disamina di tali vicende e per lo studio della prassi applicativa, F. CONTE, *La partecipazione popolare nell'esperienza dei referendum comunali,* Tesi di dottorato, 2015, in *www.amsdottorato.unibo.it*.

decide[246], in una ricostruzione pluralista dei referendum consultivi regionali, si potrebbe valorizzare la loro natura di atti di *indirizzo politico*[247]. Se intesi in questo modo, infatti, essi non sarebbero solo mere consultazioni senza alcun valore legale e costituzionale, ma il referendum produrrebbe un effetto giuridico e costituzionale[248], consistente nella determinazione della dimensione «teleologica» della decisione democratica, cioè quella di selezione del fine politico da perseguire, mentre resterebbe nella discrezionalità degli organi rappresentativi regionali la fase «strumentale-aggiuntiva», vale a dire «l'autonomia dell'organo attivo resta garantita dalla fase strumentale ed effettuale di concretizzazione dell'opzione nell'atto specifico (la decisione referendaria individua l'obiettivo, l'organo attivo stabilisce i mezzi e le modalità per perseguirlo»[249]. In questo senso, si potrebbe sostenere che i referendum consultivi non producano direttamente *effetti normativi*, cioè la decisione popolare non comporterebbe la piena sostituzione di essa rispetto a quella degli organi di rappresentanza regionale. Ma che, comunque, essi producano *effetti giuridici*, ovvero degli obblighi costituzionalmente rilevanti che si manifestano nel rapporto tra referendum ed enti di governo regionali, i quali non possono ridursi ad una mera presa in considerazione del risultato referendario, ma che stanno nel quadro nella determinazione dell'indirizzo politico regionale complessivo. D'altra parte, esistono già all'interno degli Statuti regionali degli obblighi, in relazione ad un risultato positivo elettorale di un referendum consultivo, che vanno *oltre* la semplice discussione dell'esito del voto popolare, e che includono: l'obbligo di una pronuncia politica degli organi rappresentativi entro una certa data; il vincolo di una delibera consiliare che motivi la possibilità di discostarsene; la pubblicazione nel Bollettino ufficiale regionale dei risultati; l'obbligo di proposizione di un disegno di legge sulla materia del referendum consultivo, ecc.

Questi obblighi giuridici ci mostrano come i referendum consultivi, seppur non in grado di intervenire direttamente in maniera autosufficiente e definitiva nell'ordinamento giuridico, si presentino come atti di indirizzo politico, i quali non possono essere semplicemente disattesi dagli organi di governo regionale, ponendo un vincolo costituzionale su quest'ultimi. Da ciò discenderebbe un obbligo giuridicamente rilevante di collaborazione istituzionale degli organi regionali di assecondare e di perseguire il risultato referendario, oltre al dovere per i legislatori regionali di individuare un *medium* istituzionale adeguato del referendum e di attribuire ad esso i relativi poteri costituzionali. Questa, in definitiva, sarebbe un'interpretazione costituzionalmente preferibile, in linea con una ricostruzione pluralista del rapporto tra decisione referendaria e organi rappresentativi, in cui la prima non è assorbita, ma è autonoma dai secondi e con cui quest'ultimi si devono interfacciare in un'ottica di leale collaborazione. Un incentivo, anche in questo caso, per una maggiore partecipazione dei

[246] C. MORTATI, *Relazione alla II Sottocommissione dell'Assemblea costituente*, 3 settembre 1946.

[247] Su questo punto, E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 139, il quale afferma: «la partecipazione del corpo elettorale alle funzione di indirizzo si manifesta nell'attività elettorale e nell'esercizio degli istituti di democrazia diretta».

[248] In senso adesivo alla tesi sostenuta, P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 1987, 1297 ss.

[249] B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto costituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 3/1992, 432.

soggetti politici e sociali ad impiegare questo strumento in grado di incidere – seppur in forma diversa – sulle dinamiche di governo regionali.

Queste sono solo alcune traiettorie di utilizzo che il referendum regionale potrebbe assumere nel disegno costituzionale come *dispositivo del pluralismo*. Il senso più generale di questa ricostruzione è stato quello di mostrare come uno strumento democratico, apparentemente poco valorizzato nell'esperienza costituzionale, possa svolgere una sua vita autonoma rispetto al referendum *ex* art. 75 Cost., e come lo stesso abbia delle virtualità applicative inedite che meritano di essere ripensate in una logica sistematica di interpretazione *magis ut valeat* della Costituzione. È chiaro, poi, che il giurista debba fermarsi a studiare il dato normativo-costituzionale e a "mostrare" solamente, quando necessario, queste potenzialità democratiche inespresse. Non può andare oltre. Qui ve ne sono solo alcune tracce iniziali e una specifica applicazione in relazione a questo istituto. Se a queste seguirà una nuova stagione di partecipazione nelle Regioni come *laboratorio politico*, nel modo in cui sembrava emergere dalla volontà dei Costituenti e dalla prima stagione statutaria, non è dato saperlo. Come non è dato sapere se i Presidenti delle Regioni, le Giunte, i Consigli regionali, la classe politica regionale e nazionale contribuiranno a superare la *conventio* antireferendaria e ad inserire stabilmente i referendum nei processi di governo regionali, come *altra espressione politica delle autonomie*.

In conclusione, l'obiettivo più generale di questa ricerca è stato quello di mostrare come, in un contesto di crisi della legittimazione della Costituzione[250], della sua forza prescrittiva e dei principali soggetti politici attuatori (i partiti politici) e delle forme (il regionalismo) che questa ha voluto per la sua realizzazione, la stessa delinei una trama pluralista più ampia e elastica, che include una risposta positiva all'allargamento della dimensione istituzionale del conflitto politico ad un *parterre* più esteso di soggetti sociali e territoriali. In questo senso, i referendum nelle Regioni vanno intesi come un pezzo più ampio di un *puzzle*: un esercizio di autonomia, uno strumento di democrazia e di decisione politica, al servizio di questo disegno.

[250] G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2021.