

IL REFERENDUM COME “MOTORE” DELLA DIFFERENZIAZIONE

GIOVANNI BOGGERO

(Postdoctoral Research Fellow - Collegio Carlo Alberto,
Università degli Studi di Torino)

Data di pubblicazione: 3 aprile 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto nell'ambito del panel «Il regionalismo differenziato: quali prospettive?», organizzato in occasione della conferenza inaugurale della I-CON Society - Italian Chapter «Unità e frammentazione dentro e oltre lo Stato», tenutasi il 23-24 novembre 2018 a Roma.

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Modalità di una consultazione popolare preliminare all’iniziativa della Regione *ex art.* 116, co. 3, Cost. – 1.1. I referendum strumentali all’avvio del negoziato bilaterale. – 1.2. I referendum in una fase successiva all’avvio del negoziato bilaterale. – 1.3. *Tesi* - Un referendum strumentale all’avvio del negoziato conferisce un mandato popolare “in bianco” fondato su domande di principio. – 2. Le consultazioni popolari del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto: due casi di mandati popolari “in bianco”. – 2.1. Il referendum lombardo: una consultazione popolare a indirizzo politico già formatosi. – 2.2. Il referendum veneto: una consultazione a indirizzo politico soltanto apparentemente da formarsi. – 2.3. *Antitesi* - Un’iniziativa popolare su una pluralità di alternative inerenti a un negoziato ancora da avviarsi produce un indirizzo. – 3. *Sintesi* - Da un referendum consultivo sull’avvio del negoziato a un referendum di indirizzo sul negoziato.

Introduzione

A circa un anno e mezzo dai referendum popolari del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, il percorso di differenziazione intrapreso da un gran numero di Regioni a Statuto ordinario – solo Abruzzo e Molise non risultano, ad oggi, aver adottato alcuna iniziativa formale in tal senso – induce a tornare a interrogarsi sulle peculiarità dei procedimenti di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. che vengano avviati previa indizione di una consultazione popolare.

L’esperienza sembra aver avvalorato la tesi per cui i cd. referendum per l’autonomia siano non soltanto inidonei a sortire effetti giuridici immediati in ordine all’attivazione dell’*iter* di differenziazione e, a maggior ragione, anche rispetto alla definizione dei contenuti delle eventuali intese da stipularsi tra Giunta regionale e Governo, ma siano anche forieri di instabilità nei rapporti istituzionali, *in primis* tra i diversi organi coinvolti nel

procedimento e, più in generale, anche tra enti territoriali, *rectius* tra Stato e Regioni. La tradizionale ambiguità insita nell'uso dello strumento referendario, anche qualora esso si presenti nella sua veste di consultazione non vincolante, non implica, tuttavia, che esso non possa prestarsi allo scopo di catalizzare autentiche istanze di autonomia.

Pertanto, pur di fronte al rischio niente affatto teorico che le consultazioni popolari divengano strumenti di lacerazione territoriale o di esasperazione del conflitto politico-partitico, la tentazione alla quale il giuspubblicista non dovrebbe soggiacere è di derubricare il referendum popolare a istituto aprioristicamente inadatto a contribuire alla formazione dell'indirizzo politico, pena un ulteriore logoramento del rapporto già critico tra rappresentanti e rappresentati. Al contrario, la comune derivazione dal regime rappresentativo del referendum popolare e della rappresentanza parlamentare¹ richiede di sviluppare soluzioni normative che siano ragionevolmente in grado di soppesare entrambi i momenti e questo vale, in particolar modo, per l'*iter* tratteggiato dall'art. 116, co. 3, Cost. In tale contesto, infatti, l'innesto di una specifica manifestazione della volontà popolare su un esercizio negoziato della funzione legislativa può configurarsi

¹ Sulla ascrivibilità di entrambi gli istituti al regime rappresentativo, tesi tutt'altro che pacifica nella dottrina italiana, si veda M. LUCIANI, *Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de drét public*, 37, 2008, 157 ss., il quale riprende le riflessioni esposte tanto nel commento all'art. 75 Cost., in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 2005, 324 ss., quanto nella sua *Introduzione* al volume curato insieme con M. VOLPI, *Referendum*, Bari 1992, 3-17. In tale volume occupano anche una posizione di rilievo le considerazioni che smorzano la pretesa contrapposizione tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta di A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, 168 ss. Così, infine, anche l'opera di A. MANGIA, *Referendum*, Padova 1999, 151 ss.

come elemento di “stimolo”² irrinunciabile per riorganizzare i rapporti tra diversi soggetti dello Stato ordinamento ovvero come elemento preordinato ad evitarne una clamorosa disintegrazione.

A questo scopo, il lavoro analizzerà, innanzitutto, le modalità per l’esercizio dell’iniziativa da parte della Regione ai sensi dell’art. 116, co. 3, Cost. (1), concludendo che, *de iure condito*, ad essa non osta la previa indizione di un referendum consultivo, dal momento che esso, pur trovando la propria *raison d’être* in pretese di autogoverno della popolazione regionale che ridondano in una sostanziale innovazione dell’ordinamento costituzionale, non incide formalmente su un procedimento di revisione *ex art.* 138 Cost. (1.1). Viceversa, dovrebbe ritenersi costituzionalmente illegittima la previsione di un referendum di indirizzo che si svolgesse dopo il raggiungimento di un accordo preliminare o dopo la stipulazione dell’intesa, dal momento che individuerrebbe una fase aggiuntiva dell’*iter legis* non prevista esplicitamente dalla Costituzione (1.2). Di là dall’impostazione formalistica utilizzata dalla Corte costituzionale, tuttavia, al fine di evitare un uso plebiscitario del referendum consultivo in funzione di indirizzo, parrebbe, in realtà, assai meno problematica una consultazione che si svolgesse sulla base di atti certi e definiti rispetto a una consultazione su questioni di principio (1.3).

Nella prassi fin qui osservata in Lombardia e Veneto, infatti, le consultazioni, in quanto organizzate allo scopo di conferire alle Giunte regionali un mandato popolare “in bianco” per l’avvio di un negoziato bilaterale con il Governo, sono risultate sostanzialmente prive di oggetto e come tali facilmente manipolabili dalla maggioranza politica locale (2.1 e

² Il riferimento va qui ad A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: i referendum «di stimolo» e i «referendum di rottura»*, in AA.VV., *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano 1978, 157 ss.

2.2). Le mai sopite deviazioni plebiscitarie dei referendum popolari, inclusi quelli consultivi, potrebbero essere ridotte se consultazioni di questo tipo fossero organizzate almeno su sollecitazione popolare e nella misura in cui i quesiti in ordine ai quali esse dovessero vertere fossero sufficientemente omogenei e di univoca interpretazione da parte dell'elettorato (2.3). In conclusione, si osserverà come un referendum siffatto finirebbe, tuttavia, per vertere sull'*iter* di formazione della legge, circostanza che si scontra con le argomentazioni formalistiche utilizzate dalla Corte costituzionale, ma che denota come il contributo alla costruzione dell'indirizzo politico non possa che spiegare i propri effetti soltanto all'interno di procedure finalizzate alla produzione normativa. Al contrario, laddove si confini una consultazione popolare in una fittizia dimensione pregiuridica, essa non assolverà ad alcuna funzione di elaborazione dei fini dell'azione di governo, ma si caratterizzerà semmai quale improprio conferimento di uno specifico mandato popolare "in bianco", dotato di effetti imprevedibili per la stabilità dell'ordine politico-costituzionale (3).

1. *Modalità di una consultazione popolare preliminare all'iniziativa della Regione ex art. 116, co. 3, Cost.*

La differenziazione ordinamentale tra Regioni a Statuto ordinario costituisce l'esito naturale del riconoscimento di autonomia a ciascuna di esse, fenomeno costituzionalmente fondato negli artt. 5 e 114 Cost., cui si è accompagnato, a partire dagli anni Settanta, un diverso atteggiarsi e stratificarsi delle scelte di indirizzo politico da parte di ciascuna Regione. A tale tipo di asimmetria di fatto corrispondeva, però, originariamente una sostanziale uniformità di diritto, tanto rispetto alla configurazione della forma di governo, quanto rispetto alle materie nell'ambito delle quali le

Regioni erano autorizzate a esercitare la potestà legislativa per promuovere proprie politiche territoriali.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 ha inserito una specifica clausola al terzo comma dell'art. 116 Cost. che, in apparente analogia con le particolari forme e condizioni di autonomia di cui dispongono le Regioni a Statuto speciale menzionate al primo e al secondo comma, consente a ciascuna Regione a Statuto ordinario di ampliare parzialmente il novero degli ambiti materiali ad esse originariamente attribuiti sulla base del riparto della potestà legislativa fissato all'art. 117 Cost. Tale ampliamento si perfeziona all'esito di un *iter* che prende avvio su iniziativa della Regione interessata e si conclude con l'approvazione a maggioranza assoluta delle Camere di una legge statale che abbia ad oggetto una previa intesa, stipulata a seguito di un negoziato bilaterale tra la Regione e lo Stato, sentiti gli enti locali. La parziale deformalizzazione del procedimento legislativo³ non pare, tuttavia, aver agevolato una rapida conclusione dell'*iter*, atteso che, in quasi vent'anni di vigenza di tale disposizione, nessuna legge statale di differenziazione è ancora stata adottata.

Coerentemente con lo spirito autonomistico dell'art. 5 Cost., essa colloca però, il “motore” del procedimento nelle comunità territoriali. Lo Stato è, infatti, chiamato ad *attribuire* e non a *concedere* ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario, sicché quelli di nuova

³ Non esiste, infatti, a tutt'oggi alcuna normativa di attuazione da parte del legislatore statale rispetto all'*iter* di approvazione della legge rinforzata, se si eccettua una succinta indicazione inserita all'art. 1, co. 571, della legge di stabilità 2014 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*). Su di essa si veda M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3 Cost.*, in www.forumcostituzionale.it, 14 luglio 2014. In passato si ricorda il d.d.l. di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007, ma poi non presentato alle Camere.

acquisizione non potranno essere poteri meramente “ottriatati”, ossia generosamente elargiti dallo Stato alle Regioni, ma dovranno essere il prodotto di un vero e proprio negoziato bilaterale. La dimensione paritetica si incarica di esaltare un metodo, quello pattizio, nell’ottica vagamente federalistica che già informava i rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni a Statuto speciale⁴ e che, con la revisione del Titolo V, si è esteso all’eventuale disciplina di una nuova tipologia di rapporti tra lo Stato e le «altre Regioni», ponendo così le basi anche per una rigenerazione semantica del concetto di autonomia, nel quale, storicamente, si innervano anche azioni orientate a una più netta separazione ordinamentale.

La lettera dell’art. 116, co. 3, Cost. è, però, piuttosto generica⁵ rispetto ai titolari di tale iniziativa, atteso che rientra nel margine di autonomia statutaria costituzionalmente garantita della singola Regione decidere come attivare il procedimento, così come, del resto, ricade nell’ambito della discrezionalità politica del Governo, seppur mitigata dal necessario rispetto della leale collaborazione, darvi seguito⁶. Posto che, in conformità agli artt.

⁴ Sull’applicazione del principio consensualistico nei rapporti tra Stato e Regioni speciali si veda la sent. n. 188/2016 e il relativo commento di F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 193 ss. Per una diversa prospettiva si veda A. PIRAINO, *Per una critica del metodo “pattizio” di regolare l’assetto finanziario delle Regioni*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016.

⁵ Così già M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, 14/2002.

⁶ Al proposito, occorre, infatti, domandarsi in che misura possa essere applicato al caso di specie quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 52/2016 (rel. Zanon) con riferimento alla non giustiziabilità del diniego all’avvio delle trattative ex art. 8, co. 3, Cost.

71 e 121, co. 2, Cost., ciascuna Regione può generalmente esercitare l’iniziativa legislativa attraverso il proprio Consiglio regionale, per attivare l’*iter* di cui all’art. 116, co. 3, Cost., *rectius* per la presentazione della proposta di legge alle Camere, dovrebbe essere sufficiente una deliberazione dello stesso Consiglio. In realtà, l’*iter* disegnato dalla disposizione costituzionale in parola è più complesso, sicché si suole accogliere la tesi ormai condivisa in dottrina⁷

A questo riguardo si noti che, benché le considerazioni sul metodo della bilateralità e sulla non configurabilità di una positiva conclusione delle trattative sembrano condurre alla medesima conclusione, in questo caso non sembra porsi, invece, la delicata questione dell’individuazione dei soggetti ammessi alle trattative, atteso che, a differenza delle confessioni religiose, l’elenco delle «altre Regioni» è facilmente individuabile per sottrazione da una lettura combinata dell’art. 116, co. 1, Cost. e dell’art. 131 Cost., così come, del resto, non si pongono problemi connessi all’effetto implicito di legittimazione riconosciuto a una Regione con la quale si avviino le trattative. Tale effetto è, anzi, necessariamente richiesto affinché Stato e Regione possano maturare una volontà decisionale comune sicché un diniego immotivato, ossia che non si fondi sulla compatibilità della richiesta con l’art. 116, co. 3, Cost., sarebbe difficilmente conciliabile con il principio di leale collaborazione che informa la disposizione *de qua* e potrebbe essere oggetto di conflitto di attribuzioni. Non a caso, l’art. 1, co. 571, della legge di stabilità 2014 richiedeva che il Governo si attivasse entro il termine definito di sessanta giorni dalla richiesta. Cfr. al riguardo C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007, 89-91.

⁷ Così G. PICCIRILLI, *Gli “accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l’attuazione dell’art. 116, co. 3 Cost.*, in questa *Rivista*, 2/2018, 17-21; S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’art. 116, co. 3 Cost. con particolare riferimento alle recenti iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali*. Audizione del 29 novembre 2017; A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo differenziato”?*, in *Le Istituzioni del*

che scompone la fase dell'iniziativa in due diverse "sotto-fasi" tra loro autonome: da un lato, quella dell'impulso iniziale o della manifestazione dell'interesse a intavolare trattative, idonea ad agevolare l'avvio dell'*iter* negoziale tra Regione e Stato e, dall'altro, quella dell'iniziativa legislativa in senso stretto, che si colloca, invece, in un momento successivo alla stipulazione dell'intesa.

Se con riguardo a quest'ultima dovrebbe, infatti, darsi luogo alla presentazione di una proposta di legge statale alle Camere da parte del Consiglio regionale⁸, rispetto alla manifestazione dell'interesse, si è, invece, ritenuta idonea anche una deliberazione della Giunta e non soltanto del Consiglio. In effetti, la Costituzione, tanto nella sua dimensione formale,

Federalismo, 1/2008, 57 ss., i quali fanno propria la tesi di A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 1/2001, 229 e prima ancora di N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.*, 1992, 4269.

⁸ Al proposito, tuttavia, nel testo degli accordi preliminari del 28 febbraio 2018 si registra una monopolizzazione dell'iniziativa legislativa da parte dello Stato alla stregua delle leggi adottate ex art. 8, co. 3, Cost., circostanza sulla quale si veda in senso critico E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost. Profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione di diritti*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2/2018. In passato, invece, in senso favorevole, S. AGOSTA, *L'infanzia «difficile» (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost., tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in F. BETTINELLI-F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 328. Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, co. 3 Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 169 e 173, l'iniziativa è riservata sia alla Regione, sia al Governo.

quanto in quella materiale, laddove si riferisce alla conclusione di un'intesa tra Stato e Regioni, sembra privilegiare l'ottica tipica del cd. "federalismo esecutivo", in base alla quale la definizione dell'indirizzo politico in ordine ad ambiti materiali che interessino le competenze di Stato e Regioni spetta in maniera condivisa alla Giunta regionale, da un lato, e al Governo, dall'altro, sicché l'atto di impulso a dare inizio alle trattative, qualora non diversamente stabilito dallo Statuto, potrebbe provenire anche dall'organo regionale che più ha interesse all'avvio del procedimento.

In questo contesto si inserisce la vicenda referendaria, della quale sono stati propulsori sino ad oggi soltanto gli organi politico-amministrativi delle Regioni Lombardia e Veneto, ma ai quali potrebbero aggiungersi i Consigli e le Giunte di altre Regioni, specie se, a seguito di elezioni regionali, una maggioranza di colore diverso intendesse riavviare la trattativa con il Governo sulla base di un nuovo documento programmatico. La scelta di includere il corpo elettorale in una fase anticipata del processo decisionale, ossia prima di avviare il negoziato con il Governo, è soltanto apparentemente innocua, ma solleva una serie di questioni piuttosto complesse rispetto alla esperibilità dell'istituto referendario in funzione di indirizzo nell'ambito di una fase strumentale all'avvio del procedimento di formazione della legge e, più nello specifico, alla sua previsione a margine di un procedimento legislativo *sui generis*, che è sì previsto direttamente dalla Costituzione, ma che, avendo come effetto principale una parziale deroga al riparto delle competenze previste dal Titolo V, ha valore materialmente costituzionale⁹. Di

⁹ Così già F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2003, 53-56. Sulla incompatibilità di tale disposizione con la Costituzione si vedano in passato le riflessioni di L. ELIA, *Audizione*, in Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, Senato della Repubblica, 23 ottobre

seguito, si tenterà, allora, di chiarire in che misura si giustifichi e quali effetti abbia *de iure condito* la previsione normativa di una consultazione del corpo elettorale regionale non soltanto prima, ma eventualmente anche dopo l'attivazione dell'*iter* di differenziazione ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. (1.1 e 1.2). Se ne concluderà che, al di là dei criteri formali applicati dalla Corte costituzionale per distinguere la legittimità dell'una dall'illegittimità dell'altra, i referendum consultivi in funzione di indirizzo sono tanto più a rischio di essere oggetto di manipolazione, quanto più vertano su questioni di principio e non su atti certi e definiti (1.3).

1.1. *I referendum strumentali all'avvio del negoziato bilaterale*

Da un punto di vista meramente formale, sembra, innanzitutto, doversi ritenere che nessuna disposizione costituzionale o statutaria vieti espressamente che un atto di impulso procedimentale della Regione possa essere subordinato a una consultazione della comunità regionale, ossia che vi sia un coinvolgimento della “Regione comunità” prima della formalizzazione della richiesta da parte della “Regione apparato”. Per questa soluzione milita la considerazione, fatta propria dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118/2015 (rel. Cartabia)¹⁰, in base alla quale un referendum tenuto

2001, ora *Introduzione* in T. GROPPI e M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.* *Contra* invece A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, co. 3 Cost.*, cit., 146 ss.

¹⁰ La Corte ha osservato che, da un punto di vista formale, «non vi è alcuna sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost.», dal momento che il referendum consultivo si colloca in una fase antecedente, come tale non disciplinata dalla Costituzione, rispetto a tutti gli atti e a

anteriormente all'avvio del negoziato bilaterale non interseca ancora e, quindi, non aggrava il procedimento di formazione della legge statale come previsto dall'art. 116, co. 3, Cost. Essa costituisce, invece, una fase di un procedimento a sé stante¹¹ – quello, per così dire, dell'“iniziativa-richiesta” – che, in quanto atto rientrante nella piena titolarità regionale, è da essa liberamente disponibile come ente territoriale dotato di autonomia statutaria. In ultima analisi, è quindi proprio l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni ordinarie a giustificare che l'iniziativa-richiesta di intavolare trattative possa essere preceduta da un referendum popolare. In particolare, la potestà statutaria risulta, a sua volta, funzionale a garantire l'espressione di una pretesa di riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia da parte della popolazione regionale. Se l'*autonomia* si concepisce non solo come esercizio del potere pubblico da parte di enti esponenziali di comunità territoriali, ma anche come

tutte le fasi del procedimento di formazione della legge rinforzata individuate dall'art. 116, co. 3, Cost.

¹¹ Sulla configurazione dell'atto di iniziativa legislativa di derivazione non parlamentare come momento conclusivo di un procedimento giuridico estraneo al procedimento di formazione della legge che si esaurisce nell'apparato organizzatorio in cui si svolge si veda la tesi di A.M. SANDULLI, *Legge (diritto costituzionale)*, in *Nov. dig.*, 1957, 634-635, il quale riprende anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1952, 570 e E. SPAGNA-MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. I. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli 1958, 40 ss. Più di recente così anche T. MARTINES, *Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto*, in *ID.*, *Opere*, II, Milano 2000, 419 ss. *Contra* C. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo dig. it.*, VII (1938), 719, secondo il quale l'atto dell'iniziativa è un momento interno al procedimento legislativo e non autonomo. Viceversa, S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano 1957, 244 ss., secondo il quale l'atto dell'iniziativa costituisce una fase autonoma ricompresa nel procedimento legislativo.

partecipazione attiva di quelle stesse comunità, ossia come *autogoverno*¹², risulta forse più agevole comprendere come, alla base della decisione di prevedere con legge un referendum popolare, vi fosse la diffusa esigenza di interrogare i destinatari stessi circa l'eventuale incremento o, comunque, la diversa configurazione dell'autonomia regionale.

Da un punto di vista sostanziale, come precisato sempre dalla Corte costituzionale nella sent. n. 118/2015¹³, il referendum svolge una funzione di "stimolo" assai limitato. Nondimeno, esso non sarebbe degradabile a mero sondaggio di opinione¹⁴, ma, al contrario, trattandosi di una diretta espressione di un organo costituzionale qual è il corpo elettorale, andrebbe annoverato tra le manifestazioni ausiliarie di volontà del popolo o di una

¹² A questo proposito si vedano le riflessioni di G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1975, 288; F. BENVENUTI, *Le autonomie locali* (1969), ora in ID., *Scritti giuridici, III, Articoli e altri scritti (1960/1969)*, Milano 2006, 2719; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 80 ss.

¹³ La Corte ha, infatti, chiarito che «lo stesso atto regionale di iniziativa come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito» (punto 8.3 del *Considerato in Diritto*).

¹⁴ Così anche nella sent. n. 118/2015 (punto 5 del *Considerato in Diritto*). Si veda, al proposito, l'intervista del *Corriere del Veneto* a M. BERTOLISSI del 20 marzo 2014, secondo il quale un referendum consultivo di questo tipo rappresenterebbe uno strumento per garantire la libera manifestazione del pensiero della popolazione regionale ai sensi dell'art. 21 Cost. Tale argomento è riportato anche tra quelli utilizzati dalla Regione Veneto a difesa della propria legge al punto 6.1 del *Ritenuto in Fatto* della sent. n. 118/2015. Cfr. in passato anche G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino 1993, 123.

frazione di esso¹⁵. Tale manifestazione sarebbe veicolata secondo le forme previste dalla legge al fine di orientare o influenzare in via mediata l'indirizzo politico rispetto all'adozione di atti preordinati all'esercizio della funzione legislativa di talché, richiedendo l'intervento successivo di altri organi, finirebbe per coinvolgerne anche la responsabilità politica.

Nell'ottica della Corte non potrebbe allora essere messo in discussione l'*an* di una consultazione, ma, semmai, il *quid* e il *quomodo*. A tal riguardo, sarebbe, dunque, priva di senso la domanda rivolta da una parte della dottrina giuspubblicistica nell'imminenza della consultazione popolare lombardo-veneta¹⁶ se e quale utilità avesse domandare al corpo elettorale regionale se fosse favorevole o contrario a che il Presidente della Giunta regionale svolgesse una funzione che la Costituzione e lo Statuto già lo avrebbero autorizzato a svolgere. La circostanza che certi poteri siano

¹⁵ La Corte costituzionale si era già premurata di dare una prima definizione di referendum di indirizzo nella sent. n. 256/1989 (rel. Greco), laddove ne aveva riconosciuto «[l'] 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» (punto 5 del *Considerato in Diritto*). Sulla riconducibilità alla sovranità delle manifestazioni ausiliarie della volontà popolare espresse per il tramite di referendum consultivi si veda il recente contributo di J. LUTHER, *Qual(ch)e referendum sulla nuova linea ferroviaria Torino-Lione?*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018, 5. In dottrina, sulla natura non meramente politica del referendum consultivo si ricordano gli scritti di S. SILVERIO, *Tre quesiti sul referendum consultivo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 ottobre 2015; A. DI GIOVINE, *Referendum locali*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit., 161.

¹⁶ R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le Regioni*, 2/2016, 221 ss.

costituzionalmente e statutariamente attribuiti a determinati organi non impedirebbe, infatti, che essi stessi possano ricercare o ad essi possa essere conferita una specifica ed ulteriore legittimazione al loro esercizio anche al fine di superare una lunga *impasse* decisionale qual è quella inerente all’attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost.¹⁷. Del resto, se si trattasse di giudicare determinate consultazioni popolari servendosi, per così dire, del “rasoio di Ockham”, non si spiegherebbe la ragione per la quale proprio diversi Statuti regionali, inclusi quelli di Lombardia e Veneto, autorizzino il Consiglio, “a monte” di un determinato procedimento legislativo, a indire una previa consultazione della popolazione regionale, anziché procedere all’immediata adozione di determinati provvedimenti. Né a questo proposito si potrebbe obiettare che i referendum *de quibus* non abbiano coinvolto l’esercizio di poteri provvedimentali. Nonostante quanto criticamente notato in dottrina al riguardo¹⁸, l’esercizio dell’iniziativa ai sensi dell’art. 116, co. 3, Cost. avrebbe pur sempre comportato l’adozione di un “provvedimento” nel senso di atto con rilevanza esterna, ai sensi di quanto esplicitato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 470/1992. L’espressione “provvedimento” andrebbe, infatti, intesa in senso atecnico e riferita «non solo agli atti amministrativi, ma anche legislativi della Regione, come risulta confermato dalla stessa disciplina attuativa emanata dalla Regione Veneto in tema di

¹⁷ Sul referendum come strumento di legittimazione del potere dell’autorità F. DELPÉRÉE, *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit., 47. Sull’utilizzo in Veneto e Lombardia del referendum consultivo in chiave “decisionista”, al fine di superare un’*impasse* quasi ventennale si veda anche L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, co. 3 Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2018.

¹⁸ Così ad esempio A. LAURO, *Tamquam non essent: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, in *www.forumcostituzionale.it*, 15 novembre 2017.

referendum consultivi». Davvero dirimente sarebbe, insomma, se esista o meno una relazione tra l'oggetto del referendum e una successiva attività di competenza dell'organo¹⁹, attività che nel caso di specie si sostanzia nell'"iniziativa-richiesta" di avvio del negoziato.

D'altro canto, il previo coinvolgimento popolare per il tramite di un referendum non è costituzionalmente, né statutariamente necessitato, ma soltanto facoltativo, atteso che esso dipende dalla concezione dell'autonomia cui ciascuna Regione ritiene di ispirarsi, sicché il Governo è senz'altro tenuto a intavolare trattative anche con quelle Regioni a statuto ordinario che non consultino la comunità territoriale per l'avvio del negoziato, come del resto avvenuto finora con l'iniziativa parallela adottata dalla Regione Emilia-Romagna²⁰.

1.2. *I referendum in una fase successiva all'avvio del negoziato*

Una volta chiarito che, secondo la Corte, un referendum consultivo può svolgere una funzione di impulso nella misura in cui non produca un aggravamento del procedimento legislativo fissato in Costituzione e non implichi nessun tipo di vincolo formale, *rectius* effetti immediati per gli organi politico-rappresentativi della Regione, resta da domandarsi se sia

¹⁹ Dello stesso avviso S. CATALANO-L. PLATANIA, *Autonomie e referendum*, in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 110.

²⁰ Nella Regione Emilia-Romagna si è avuta, invece, sin da subito una particolare attenzione per un coinvolgimento anticipato degli enti locali e delle autonomie funzionali. In proposito si veda il contributo di C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, co. 3 Cost.*, in *www.federalismi.it*, 18/2018.

costituzionalmente legittimo, *de iure condito*, prevedere una consultazione popolare anche dopo la conclusione di accordi preliminari, di una pre-intesa o dopo la stipulazione dell'intesa tra Stato e Regione ovvero dopo la presentazione del progetto di legge statale di recepimento dell'intesa ovvero, ancora, dopo la deliberazione a maggioranza assoluta da parte delle Camere.

Si tratta di quattro distinte ipotesi che possono evidentemente sortire effetti assai diversi sul funzionamento del procedimento di formazione della legge *ex art. 116, co. 3, Cost.*, ma anche sulla forma di Stato e di governo. Mentre nel primo caso, l'indirizzo del corpo elettorale regionale sarebbe diretto su una bozza di accordo, che, in quanto tale, prelude ad ulteriori trattative, nel secondo caso la consultazione del corpo elettorale avverrebbe su un atto endoprocedimentale privo di effetti giuridici esterni, sul quale deve ancora innestarsi l'iniziativa legislativa in senso stretto²¹. Nel terzo caso, la popolazione regionale si esprimerebbe su un articolato normativo già deliberato dal Consiglio regionale o dal Governo ovvero già depositato in Parlamento, mentre nel quarto e ultimo caso, il referendum si terrebbe in una fase successiva all'approvazione della legge da parte delle Camere e anteriore alla sola sua promulgazione.

Nel primo e nel secondo caso, la consultazione popolare non sembra determinare un aggravamento del procedimento di formazione della legge,

²¹ Al proposito si vedano A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *www.federalismi.it*, 21/2018, 20; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, co. 3 Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 163-164, secondo il quale l'intesa tra la Regione e lo Stato, in sé autonoma ed efficace, non ha rilievo costitutivo delle forme e condizioni particolari di autonomia senza la legge del Parlamento che sanzioni l'accordo, immettendone il contenuto nell'ordinamento giuridico sotto forma di disposizioni normative.

nella misura in cui si ritenga che esso prenda formalmente l'abbrivio soltanto con il deposito del progetto di legge statale volto a recepire l'intesa tra Stato e Regione. In realtà, la condizione fissata dalla Corte in base alla quale la fase referendaria non deve intersecare il procedimento previsto in Costituzione verrebbe meno, giacché essa ha inteso riferirsi al procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. nel suo complesso, con ciò volendo includere tutte le fasi dell'*iter legis* rafforzato, a partire dall'avvio del negoziato bilaterale. Pertanto, un atto regionale di questo tipo sarebbe probabilmente destinato a essere dichiarato incostituzionale per violazione dell'art. 116, co. 3, Cost., in quanto determinerebbe un aggravamento dell'*iter* rispetto alla disciplina prevista da una fonte sovraordinata. Senza contare che una interposizione del voto popolare regionale in questa fase metterebbe a rischio la logica pattizia che presiede alla stipulazione dell'intesa, sicché un eventuale abbandono delle trattative cagionato da un voto negativo, ancorché non vincolante, del corpo elettorale potrebbe configurarsi come una lesione del principio di leale collaborazione. Il referendum finirebbe, infatti, per subordinare alla volontà del corpo elettorale regionale una scelta che attiene al diverso modo di atteggiarsi del rapporto tra unità e autonomia, in ordine al quale il ruolo di ponderazione volto a rendere compatibili interessi tra loro contrapposti, anche nell'interesse delle altre Regioni non coinvolte nell'*iter*, è affidato al Governo nella dialettica con la Giunta regionale e, in seconda battuta, al Parlamento.

Con riferimento alla terza ipotesi, la legge regionale che istituisce una consultazione in questa fase, nel condizionare anche solo in via mediata la presentazione alle Camere di un progetto di legge o il ritiro di un progetto già depositato dal Consiglio regionale o dal Governo, potrebbe interferire, alternativamente, con le attribuzioni statutarie del Consiglio regionale, ledendo lo Statuto quale parametro interposto dell'art. 123, co. 1, Cost. oppure con le attribuzioni costituzionalmente fondate del Governo (art. 71,

co. 1, Cost), la presentazione dei disegni di legge del quale è subordinata soltanto all'autorizzazione del Presidente della Repubblica (art. 87, co. 4, Cost.)²². Peraltro, si riproporrebbe anche in questo caso quanto già detto rispetto al contenuto volitivo dell'intesa, così come fissato dall'azione congiunta di Giunta regionale e Governo. Infine, nell'ultimo caso, originariamente previsto in funzione deliberativa dalla proposta di riforma dell'art. 116 Cost. della terza Bicamerale²³, il referendum popolare regionale si porrebbe sostanzialmente quale istanza ultima di decisione, capace di ribaltare l'eventuale voto favorevole del Parlamento, eventualità che, pur assumendo un valore di mero orientamento²⁴, striderebbe non soltanto con il dettato dell'art. 116, co. 3, Cost. che attribuisce questo compito

²² In passato, due sono stati i casi di referendum consultivi deliberati per dare sostegno a una proposta di legge ordinaria statale da parte di una Regione ai sensi dell'art. 121 Cost. Il primo caso ha riguardato la Lombardia con la delibera consiliare 15 settembre 2000, n. 40, la quale subordinava la presentazione di una proposta di legge alle Camere al voto favorevole del corpo elettorale, mentre il secondo caso ha riguardato il Piemonte, la cui delibera consiliare 3 ottobre 2000, n. 23 prevedeva che il referendum consultivo fosse indetto dopo l'approvazione della proposta di legge da parte del Consiglio regionale. Su quest'ultima si veda l'ord. n. 403/2001 (rel. Capotosti), che dichiara l'estinzione del processo rispetto alla rinuncia al ricorso della Regione Piemonte a seguito dell'intervenuta approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

²³ Sulla quale si veda A. RUGGERI-C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V* in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo: problemi applicativi e linee evolutive*, Padova 2003, 69 ss.

²⁴ Cfr. le argomentazioni usate dalla Corte nella sent. n. 470/1992 (rel. Cheli; punto 4 del *Considerato in Diritto*), ove essa ha affermato che un tale referendum per quanto sprovvisto di efficacia vincolante potrebbe condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato.

esclusivamente alle Camere²⁵, ma anche con l'idea che sarebbe possibile trarre più generalmente dall'art. 138 Cost.²⁶, secondo la quale può essere al massimo il popolo unitariamente inteso a decidere di non uniformarsi all'approvazione di una legge (in questo caso, materialmente) costituzionale da parte del Parlamento e non una sua frazione territoriale a consigliare una rimeditazione²⁷.

Come si nota, al di là della questione formale, pur rilevante, inerente all'aggravamento del procedimento di formazione della legge, si ripresenterebbe per la Corte l'esigenza di giustificare l'illegittimità della consultazione popolare anche sulla base degli effetti sostanziali da essa prodotti sulla forma di Stato e su quella di governo.

1.3. Tesi - *Un referendum strumentale all'avvio del negoziato conferisce un mandato popolare "in bianco" su domande di principio*

²⁵ Analogamente A. BONOMI-R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.dirittifondamentali.it, 2/2017, 7.

²⁶ Si tratta di uno schema argomentativo che la Corte costituzionale ha fatto proprio nella sent. n. 496/2000 (rel. Mezzanotte; punto 5 del *Considerato in Diritto*), ove essa ha affermato che il popolo può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità.

²⁷ Si veda, però, l'art. 132, co. 1, Cost. il quale prevede un referendum popolare approvativo nelle Regioni di nuova istituzione o, comunque, oggetto di fusione da parte di una legge costituzionale adottata ai sensi dell'art. 138 Cost. Sul tema cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni. Contributo allo studio dell'art. 132 della Costituzione*, Padova 1979 e 1991.

Con la sentenza n. 118/2015 la Corte costituzionale ha adottato un approccio rigidamente formale, tale per cui soltanto le leggi o le delibere istitutive di referendum che si sovrappongano al procedimento legislativo disegnato dall'art. 116, co. 3, Cost. ovvero abbiano ad oggetto questioni o iniziative per le quali si renda necessario il ricorso al procedimento *ex art.* 138 Cost. possono essere dichiarate incostituzionali²⁸. Essa finge, quindi, di non considerare gli aspetti sostanziali di una tale consultazione, i quali, però, tornerebbero probabilmente a far parte dell'armamentario retorico della Corte, qualora il referendum si tenesse dopo l'avvio o, *a fortiori*, alla conclusione del procedimento delineato dalla Costituzione.

Salvata la forma, la circostanza per la quale una consultazione popolare si tenga prima dell'avvio del procedimento di formazione della legge non è meno gravida di conseguenze rispetto a quella di una consultazione che si svolga nelle more o dopo l'approvazione della legge statale da parte del Parlamento. Un referendum che dovesse svolgersi in una fase successiva alla conclusione del negoziato bilaterale verterebbe, infatti, pur sempre su una serie di atti ben definiti (l'accordo preliminare, l'intesa, il progetto o la legge stessa di recepimento dell'intesa) e non su domande di principio, prodromiche a vaghe iniziative istituzionali da intraprendere ad opera della Giunta regionale. Sicché, per quanto pur sempre manipolabile per altri scopi, nel secondo caso, il referendum esprimerebbe un indirizzo non meramente ipotetico o del tutto teorico, tale cioè da lasciare agli organi della Regione un'ampia discrezionalità nell'individuazione delle soluzioni possibili da

²⁸ Si vedano i punti 8.4, 8.5, 8.6 del *Considerato in Diritto* rispetto ai quesiti sul trattenimento del gettito fiscale, sul divieto generalizzato di vincoli di destinazione rispetto ai trasferimenti statali e sull'acquisizione dello *status* di Regione a Statuto speciale. Cfr. al proposito D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5/6-2015, 1146 ss.

sottoporre al Governo e, pertanto, potrebbe strutturarsi agevolmente intorno a domande assai più concrete, suscettibili di non essere necessariamente utilizzate in funzione plebiscitaria da parte della Giunta. Viceversa, laddove la consultazione si tenesse in una fase anteriore all'avvio del procedimento individuato dalla Costituzione, sarebbe senz'altro minore la sua capacità di condizionare le scelte successive; allo stesso tempo, sarebbe, tuttavia, anche maggiore la probabilità che essa venisse ad articolarsi come una procedura *sui generis* per il conferimento di un mandato popolare "in bianco", fondato su pretese non pertinenti e con effetti non del tutto prevedibili sul funzionamento del sistema politico-partitico e della forma di governo parlamentare.

Tale deviazione plebiscitaria, pur non potendo essere del tutto eliminata, avrebbe una portata assai meno imprevedibile, laddove la consultazione popolare potesse essere incanalata dalle forze politiche nell'ambito del procedimento legislativo. Al proposito sembra, tuttavia, prevalere una diffusa ostilità tra i giuspubblicisti legata alla considerazione per la quale il regime instaurato dalla Costituzione repubblicana diffida – a torto o a ragione, non è qui il caso di discuterne – dell'idea in base alla quale esistono comunità territoriali che abbiano voluto riservare per sé stesse dei poteri e, su queste basi, possano non tanto imporre, ma anche soltanto condividere e, perciò, influenzare talune decisioni politiche del legislatore parlamentare²⁹. Tale diffidenza è fonte di ancor maggiore paradosso, se si considera che, nel caso relativo all'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., il Parlamento è chiamato ad esercitare poteri piuttosto circoscritti, dovendosi esso limitare,

²⁹ Per una critica a una concezione ancorata al paradigma della legalità formale si veda A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in: M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit., 32 ss. Analogamente E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 1/2001, 222-223.

secondo una dottrina fino ad oggi maggioritaria³⁰, ad approvare o a respingere un accordo proposto ed elaborato secondo il metodo pattizio tra Giunta regionale e Governo.

2. Le consultazioni popolari del 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto: due casi di mandati popolari “in bianco”

A questo punto, preso atto che, in teoria, un referendum sull'avvio del negoziato può subire torsioni plebiscitarie assai più facilmente di un referendum che si raccordi con il procedimento di formazione della legge, occorre esaminare le modalità di svolgimento delle consultazioni popolari di

³⁰ Sulla non emendabilità dell'intesa in via unilaterale da parte del Parlamento si veda R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116, co. 3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, 9; E. CATELANI, *op. cit.*, 15; F. PALERMO, *op. cit.*, 55 ss.; G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 15-16 e 24. In precedenza anche N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 57, secondo il quale la legge parlamentare non è che un involucro formale dell'intesa. *Contra* invece A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, co. 3 Cost.*, cit., 165-166 e 170, il quale partiva dal presupposto che la legge di differenziazione fosse la risultante di due atti costitutivi autonomi, l'intesa e la delibera del Parlamento. Attualmente, si ragiona di una eventuale discussione delle intese da parte del Parlamento prima della loro stipulazione, al fine di consentire che la funzione di controllo non rimanga disgiunta da quella di indirizzo. Al proposito, si veda anche il recente appello di trenta costituzionalisti su “Regionalismo differenziato, ruolo del Parlamento e unità del Paese”, in *www.federalismi.it*, 5/2019. Analoghe le riflessioni di M. VILLONE, *Una legge che non si potrà blindare*, in *Il Manifesto*, 12 febbraio 2019.

Lombardia (2.1) e Veneto (2.2). Rispetto ad esse si argomenterà che un referendum organizzato su iniziativa degli organi politici della Regione tende, in effetti, a presentarsi come una richiesta di un mandato popolare “in bianco” all’avvio delle trattative, mentre, qualora esso si strutturasse a partire da un’iniziativa popolare e intorno a quesiti omogenei e univocamente interpretabili, potrebbe risultare idoneo a esercitare una direttiva o un orientamento (2.3).

2.1. Il referendum lombardo: una consultazione popolare a indirizzo politico già formatosi

L’art. 52 dello Statuto della Regione Lombardia prevede l’istituto del referendum consultivo, ma ne rinvia la disciplina alla legge ordinaria. L’art. 25, co. 1, collocato nel Titolo III (*Referendum consultivi*) della legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (*Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia*) stabilisce che, ai sensi dell’art. 14, co. 3, dello Statuto, il Consiglio possa interrogare i cittadini «prima di procedere all’emanazione di provvedimenti di sua competenza».

Il 17 febbraio 2015 il Consiglio regionale approvava a maggioranza assoluta la deliberazione per l’indizione di un referendum concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, co. 3, della Costituzione (DCR/X/638), deliberazione alla quale faceva seguito, il 13 giugno 2017, una mozione dello stesso Consiglio regionale (DCR/X/1531) concernente le materie e le risorse oggetto della richiesta di maggior autonomia, poi però escluse dalla formulazione del quesito³¹. Esso non

³¹ Il quesito, contenuto nella delibera consiliare DCR/X/638 e poi sottoposto agli elettori, recitava così: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua

verteva, infatti, sul novero effettivo delle materie nell'ambito delle quali avrebbe potuto essere realizzata la differenziazione ordinamentale rispetto alle altre Regioni a Statuto ordinario, ma interrogava il corpo elettorale su una questione di principio, alludendo genericamente alle iniziative istituzionali necessarie a richiedere il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, giustificate da una non meglio delineata "specialità" della Regione Lombardia³².

Di là dalla ambigua formulazione del quesito, la consultazione non si collocava nemmeno in un contesto temporalmente antecedente rispetto all'esercizio dell'atto di impulso, dal momento che il Consiglio regionale lombardo, con due deliberazioni concomitanti dello stesso 17 febbraio 2015, senza aspettare l'esito del referendum popolare, aveva già incaricato il Presidente della Giunta regionale di avviare il negoziato bilaterale con il Governo (DCR/X/636) e di predisporre un piano sulle materie in ordine alle quali richiedere maggiori condizioni di autonomia (DCR/X/637), sicché un voto contrario da parte degli elettori lombardi nel referendum avrebbe in teoria potuto mutare un indirizzo politico regionale già formatosi esclusivamente nella dialettica tra la Giunta e il Consiglio.

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?».

³² Analogamente si vedano le riflessioni di A. BONOMI-R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, cit., 8-9 e di G. NORI, *A proposito di autonomie regionali e referendum*, in *www.lacostituzione.info*, 6 novembre 2017.

A tal proposito, tuttavia, a meno di non ritenere le due deliberazioni *de quibus* sottoposte alla condizione sospensiva per cui l'avvio dei negoziati avrebbe potuto darsi soltanto dopo lo svolgimento del referendum³³, occorre concludere che la consultazione popolare lombarda si sia, in realtà, tenuta formalmente dopo la presentazione dell'“iniziativa-richiesta” e quindi a procedimento *ex art.* 116, co. 3, Cost. già avviato, ma senza che il corpo elettorale ne sia stato reso edotto attraverso un'adeguata formulazione del quesito referendario.

2.2. Il referendum veneto: una consultazione a indirizzo politico soltanto apparentemente da formarsi

Discorso in parte diverso occorre svolgere per il Veneto. L'art. 33 dello Statuto richiede, infatti, che l'Assemblea regionale deliberi «su ogni altro provvedimento per il quale la Costituzione, lo Statuto o la legge stabiliscono la generica attribuzione alla Regione», sicché la competenza a manifestare l'interesse sarebbe del Consiglio regionale, il quale potrebbe subordinare la sua deliberazione a un referendum consultivo ai sensi dell'art. 27, co. 2, dello Statuto che, a differenza di quello lombardo, richiede un quorum di partecipazione della metà più uno degli aventi diritto.

In deroga alla procedura stabilita dallo Statuto, la Giunta regionale indicava, invece, un referendum consultivo sulla base di una normativa di

³³ Tale ipotesi è smentita dal fatto che nella deliberazione DCR/X/636 il Consiglio regionale impegnava il Presidente della Giunta ad «avviare fin da subito i lavori preparatori diretti a definire le materie in relazione alle quali la Regione Lombardia richiederà l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al fine di rendere un eventuale referendum consultivo efficace e chiaro nel suo intento nei confronti della popolazione lombarda».

natura speciale, prevista dalla legge 19 giugno 2014, n. 15³⁴. Essa stabiliva un *iter* aggravato per l'esercizio dell'iniziativa di cui all'art. 116, co. 3, Cost., secondo il quale avrebbe, innanzitutto, dovuto aprirsi un «negoziato» tra il Presidente della Giunta regionale e il Governo (art. 1, co. 1), allo scopo di «definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto». Qualora tale negoziato non fosse giunto a buon fine e comunque entro 120 giorni dall'approvazione della legge regionale³⁵, il Presidente della Giunta regionale sarebbe stato «autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto» (art. 2, co. 1), in merito a cinque quesiti, dei quali quattro sono poi stati dichiarati incostituzionali dalla Corte costituzionale nella richiamata sent. n. 118/2015, mentre non fondata è stata dichiarata la questione di legittimità concernente il quesito sul referendum consultivo, in base al quale si domandava agli elettori se volessero «che alla Regione del Veneto [fossero] attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

In questo modo, analogamente a quanto la Lombardia aveva tentato di fare con la doppia deliberazione del Consiglio, la legge veneta si proponeva di

³⁴ Al proposito, c'è chi ha ritenuto che la legge veneta istitutiva del referendum consultivo *de quo* violasse l'art. 123, co. 1, Cost., atteso che, in Veneto, a differenza della Lombardia, l'ipotesi di un referendum consultivo simile avrebbe potuto essere disciplinata esclusivamente dalla fonte statutaria e non da quella legislativa. Così in particolare F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *www.forumcostituzionale.it*, 3 luglio 2015.

³⁵ Si noti che, con l'art. 25 della legge regionale 23 febbraio 2016, n. 7, la Regione Veneto modificava la legge regionale 19 giugno 2014, n. 5, sopprimendo il riferimento temporale al termine entro il quale il negoziato avrebbe dovuto ritenersi concluso e così autorizzando il Presidente della Giunta a indire la consultazione a prescindere da esso.

forzare il Governo a esprimersi sull'oggetto del negoziato secondo modalità diverse da quelle previste dalla Costituzione³⁶, ossia ancor prima del suo avvio. In questo modo, la Giunta regionale mirava a costringere il Governo a raggiungere un accordo, o meglio, a concludere una sorta di “pre-intesa” anteriore al formale avvio del procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost, in modo da vincolare poi l'adozione dell'intesa finale al pronunciamento reso nel frattempo dal corpo elettorale regionale. Tale ipotesi avrebbe reso assai più concreto e puntuale il voto degli elettori, ma, come si è visto, essa risulta vietata dall'interpretazione data dalla Corte costituzionale dell'art. 116, co. 3, Cost., il quale non contemplerebbe un'approvazione dell'intesa, né di un accordo preliminare da parte della popolazione regionale prima della sua deliberazione con legge statale da parte delle Camere a maggioranza assoluta. In tal caso, si sarebbe, infatti, prodotta un'atipica sovrapposizione tra l'iter procedimentale delineato dalla Costituzione e quello autonomo previsto dalla Regione³⁷.

Tramontata l'ipotesi di una “pre-intesa” *sui generis* sul contenuto del referendum, la consultazione popolare diventava improvvisamente priva di oggetto e si trasformava in un quesito assai generico circa l'orientamento di massima del corpo elettorale in ordine all'acquisizione di maggiore autonomia da parte della Regione, analogamente a quanto avvenuto in Lombardia. Proprio con riferimento al quesito referendario, la Corte, nella sent. n. 118/2015, era stata chiamata a esprimersi sulla sua legittimità e aveva riconosciuto che, pur mancando le dovute precisazioni in merito agli ambiti

³⁶ Così ancora R. BIN, *Fare dell'inutile il necessario: la strana logica del Presidente Zaia*, in *www.lacostituzione.info*, 9 febbraio 2017.

³⁷ Sulla compatibilità costituzionale di una tale ipotesi prevista dalla legge regionale veneta si sofferma anche D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, in *www.dirittifondamentali.it*, 1/2019, 7-9.

di ampliamento dell'autonomia regionale, il tenore letterale del quesito corrispondeva a quello della disposizione dell'art. 116, co. 3, Cost., sicché le ulteriori forme e condizioni di autonomia sulle quali gli elettori sarebbero stati chiamati ad esprimersi non avrebbero potuto che riguardare le sole materie previste dalla Costituzione stessa. La Corte, nel dare un'interpretazione costituzionalmente orientata del quesito, si limitava ad accertare che esso «non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti», ma non si interrogava, invece, sulla questione se un quesito che riproponesse il testo di una disposizione costituzionale, invero alquanto vaga, fosse anche caratterizzato da quella necessaria semplicità, chiarezza e completezza che garantisce il libero esercizio del voto ex art. 48 Cost. e che consente, di conseguenza, anche la partecipazione alla formazione di un indirizzo politico³⁸.

Nell'imminenza della consultazione, tanto il Tribunale di Venezia, quanto il TAR Veneto³⁹ escludevano di poter rimettere alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale vertente sulla medesima disposizione. Atteso che dal quesito referendario l'elettore non avrebbe potuto trarre il convincimento che alla Regione Veneto potesse essere riconosciuta autonomia in ambiti materiali diversi da quelli previsti dall'art. 116, co. 3, Cost., essi ne hanno pertanto dedotto che non avrebbero potuto esservi altri elementi idonei a ledere la libertà di voto dell'elettore, quasi che la Corte avesse già implicitamente valutato la sussistenza di una matrice razionalmente unitaria del quesito referendario e la sua univocità. In realtà,

³⁸ F. FERRARI, *Referendum veneto: sentenza sorprendente del Tribunale di Venezia*, in *www.lacostituzione.info*, 28 settembre 2017.

³⁹ Tribunale di Venezia, ord. 25 settembre 2017 e TAR Veneto, Sez. I, ord. 6 settembre 2017, n. 401, sulle quali si veda ancora F. FERRARI, *Referendum veneto: situazione grave, ma non seria*, in *www.lacostituzione.info*, 8 settembre 2017.

al pari dell'interrogativo sui vincoli di destinazione (punto 8.5 del *Considerato in Diritto*), il quesito referendario *de quo* rimaneva aperto a una pluralità indeterminata di interpretazioni da parte degli elettori, i quali non venivano messi nella condizione di comprendere se e quali fossero le alternative esistenti e le conseguenze di una risposta positiva o negativa all'interrogativo. Tale circostanza favoriva così la manipolazione dell'istituto referendario secondo uno schema plebiscitario, uno schema cioè disegnato sulla base di una disciplina eccezionale, attraverso il quale il popolo è stato chiamato ad aderire a un principio più che a influenzare l'adozione di un atto giuridico in funzione di indirizzo⁴⁰.

2.3. Antitesi - *Un'iniziativa popolare su una pluralità di alternative inerenti a un negoziato ancora da avviarsi produce un indirizzo*

L'appello al popolo è stato concepito dai Presidenti della Regione di Lombardia e Veneto, allora entrambi facenti capo a uno schieramento politico di minoranza in Parlamento, come strumento eccezionale per aumentare il consenso del partito cui afferivano a discapito dell'allora maggioranza parlamentare e, allo stesso tempo, per abbracciare una nuova "narrazione" dei rapporti Stato-Regioni in un'ottica estranea a quella dei quesiti referendari, *rectius* propria di uno dei quesiti dichiarati incostituzionali nella sent. n. 118/2015, ossia quella di rilanciare l'attuazione

⁴⁰ Per una ricostruzione delle differenze individuate dalla dottrina giuspubblicistica per distinguere tra referendum e plebiscito si veda A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino 2010, 285-286. Tra i tanti lavori di carattere storico-costituzionalistico sul tema si segnala quello recente di F. BIAGI, *Plebiscite: An Old but Still Fashionable Instrument*, in www.forumcostituzionale.it, 7 novembre 2016.

del cd. federalismo fiscale, consentendo a entrambe le Regioni di trattenere sul territorio una parte consistente del gettito fiscale⁴¹.

In questo senso, quindi, i cd. referendum per l'autonomia intendevano marcare con nettezza l'esistenza di un indirizzo politico-costituzionale⁴² alternativo a quello del Governo in carica, sostenuto a quel tempo da una maggioranza parlamentare che aveva approvato la legge di revisione costituzionale, poi non confermata dagli elettori nel referendum del 4 dicembre 2016⁴³. Rispetto alla sfera ben più circoscritta attinente alla differenziazione ordinamentale ammessa dall'art. 116, co. 3, Cost., il risultato del referendum si è limitato, invece, a conferire un mandato popolare ulteriore

⁴¹ Nello stesso senso anche M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2017; A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *www.federalismi.it*, 20/2017. In senso analogo anche M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo differenziato*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018, §§ 6-7.

⁴² L'idea dell'indirizzo politico di attuazione della Costituzione sembra riecheggiare le categorie del Barile, che distingueva tra indirizzo politico costituzionale, di cui sarebbero contitolari tutti gli organi costituzionali e indirizzo politico contingente o di maggioranza, che tenderebbe ad attuare la Costituzione soltanto parzialmente nelle parti che sono ad essa congeniali. Così P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 307 ss. Critico al proposito T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI (1971), 153 e 164, secondo il quale, lungi dal potersi ragionare in termini di sdoppiamento dell'indirizzo politico, che come tale sarebbe soltanto dello Stato o generale, l'indirizzo particolare e contingente è in realtà l'unico indirizzo politico in senso proprio sicché gli atti di indirizzo politico si qualificano come tali se si pongono in maniera strumentale rispetto all'attuazione dei fini costituzionali.

⁴³ A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321 ss.

rispetto a quello di cui già godevano organi democraticamente eletti, ma del tutto generico o “in bianco”⁴⁴. Come ricorda Pezzini, un referendum di indirizzo può ben incidere sulla delega, ma soltanto nella misura in cui costituisca una specificazione di una parte del contenuto di questa⁴⁵. Al contrario, il mandato *de quo* non si è ragionevolmente costruito a partire da una risposta positiva a un quesito o a più quesiti univocamente interpretabili dall’elettorato, giacché a quest’ultimo è stata sottoposta una questione di principio sostanzialmente priva di alternative. Essa è risultata problematica non soltanto sotto il profilo della garanzia dell’art. 48 Cost., ma anche sotto quello dei parametri elaborati nel tempo dalla *soft-law* della Commissione di Venezia del Consiglio d’Europa, rilevanti nella misura in cui ricostruiscono tanto consuetudini di diritto internazionale regionale, quanto interpretazioni di obblighi di diritto internazionale pattizio. Entrambi gli interrogativi, sia quello lombardo, sia quello veneto, sollecitavano, infatti, una risposta positiva da parte del corpo elettorale, il quale, stanti le aspettative generate da chi aveva organizzato la consultazione, non era stato adeguatamente informato circa il suo valore limitato al procedimento dell’“iniziativa-richiasta”⁴⁶. Nel caso della Lombardia, la scelta se attivare o meno il procedimento di cui all’art. 116, co. 3, Cost era, peraltro, già stata adottata e poteva solo non essere sconfessata dal corpo elettorale, mentre, nel caso del Veneto, essa era incapace di stimolare in alcun modo la Giunta regionale, dal

⁴⁴ A. LAURO, *Tamquant non essent: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017*, cit. Sulla debolezza del referendum consultivo in generale si veda, invece, E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, cit., 218.

⁴⁵ Così B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 3/1992, 461.

⁴⁶ VENICE COMMISSION, *Code of Good Practice on Referendums*, CDL-AD(2007)008rev-cor, § 3.

momento che essa avrebbe potuto avviare le trattative sulla base di qualsivoglia documento programmatico. Tali considerazioni, se combinate con la scarsa informazione della comunità regionale nella campagna elettorale e l'opaca quantificazione delle spese, sono sufficienti per formulare un giudizio critico sull'utilizzo dei referendum in funzione di indirizzo nelle due Regioni⁴⁷.

Un referendum di indirizzo può, infatti, essere “motore” di differenziazione nella misura in cui esprima davvero una manifestazione di volontà consapevole del corpo elettorale in ordine ai fini che dovrebbero informare l'autonomia dell'ordinamento regionale. Ecco, quindi, che allo scopo di organizzare un referendum capace di orientare, *rectius* di attribuire un mandato popolare specifico agli organi chiamati ad elaborare e adottare la legge di differenziazione, una consultazione dovrebbe essere organizzata su una pluralità di alternative e su sollecitazione del corpo elettorale, non soltanto su iniziativa unilaterale della Giunta e/o del Consiglio regionale⁴⁸. La differenziazione ordinamentale di una Regione a Statuto ordinario rispetto alle altre presuppone, infatti, una proceduralizzazione rispetto alla quale è lecito immaginarsi che un indirizzo politico formulato anche attraverso le domande poste dal popolo si basi su quesiti analitici e tra loro omogenei. Essi

⁴⁷ Sul punto si vedano le considerazioni di R. BIN, *Il referendum veneto e la sua impugnazione. Quel che è davvero inaccettabile*, in www.lacostituzione.info, 29 luglio 2017 e ancora *Il Veneto non è la Catalogna. Non serve la Guardia civil, basta la Corte dei conti*, in www.lacostituzione.info, 27 settembre 2017.

⁴⁸ L'iniziativa pubblica frustra il diritto del popolo di porre interrogativi, visto che spetta all'organo politico invitare il popolo a decidere su una domanda predeterminata. Così E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, 2/1985, 277 ss. Analoghe riflessioni in F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, 57-58; M. SCUDIERO, *Il referendum regionale*, 146; A. DI GIOVINE, *op. cit.*, 160-161, tutti in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit.

dovrebbero essere, cioè, idonei a consentire al corpo elettorale di esprimere le proprie direttive sulle politiche territoriali oggetto di promozione all'esito dell'approvazione della legge statale, senza, peraltro, che il voto favorevole o contrario all'uno o all'altro quesito determini esiti irragionevoli o contraddittori rispetto alla conduzione delle trattative tra Stato e Regione. Un referendum di questo tipo, oltre a presupporre un interesse della società civile a mobilitarsi, richiederebbe a livello regionale organi di garanzia particolarmente efficaci nella valutazione dell'ammissibilità dei quesiti referendari e una certa maturità dei partiti politici, i quali, nel fungere da naturali intermediari dell'istituto, dovrebbero anche assumersi la responsabilità di incanalare le iniziative popolari nel circuito politico-rappresentativo in modo da evitare lacerazioni istituzionali⁴⁹.

3. Sintesi - *Da un referendum consultivo sull'avvio del negoziato a un referendum di indirizzo sul negoziato*

In definitiva, vertendo su contenuto e limiti della differenziazione, un referendum siffatto veicolerebbe un indirizzo politico suscettibile di incidere direttamente sulla fase successiva all'avvio del procedimento di formazione della legge, sicché val la pena domandarsi se il popolo possa davvero partecipare alla formazione dell'indirizzo politico con una consultazione

⁴⁹ Al proposito, pare opportuno richiamare l'esperienza di democrazia partecipativa, ancorché non diretta, della Consulta trentina e della Convenzione bolzanina, istituite al fine di inserire nella fase preliminare all'iniziativa della Regione un subprocedimento nell'ambito del quale le comunità provinciali potessero influenzare l'elaborazione delle proposte dei rispettivi Consigli provinciali per la revisione dello Statuto del Trentino Alto-Adige. Al riguardo, M. COSULICH, *La Consulta speciale per lo Statuto speciale per il Trentino Alto-Adige/Südtirol*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2018.

popolare che si tenga in ossequio ai tempi e alle forme ritenute dalla Corte costituzionale compatibili con la Costituzione oppure se, a tale scopo, non sia sempre necessario che il referendum venga inserito in una procedura finalizzata alla produzione normativa.

Innanzitutto, la Corte si è limitata a statuire che un referendum consultivo collocato in una fase anteriore all'avvio del procedimento legislativo può produrre effetti mediati destinati a riverberarsi sulle fasi successive. Tuttavia, se è vero che per il procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost., essi assumono il carattere di mero "condizionamento politico" (sent. n. 118/2015), con riguardo alle consultazioni che coinvolgono scelte di livello costituzionale, tali effetti sono stati, invece, ammantati del carattere dell'immediatezza (sentt. nn. 496/2000, 470/1992, implicitamente confermate dalla sent. n. 118/2015, punto 8.6 del *Considerato in Diritto*). Tale attributo di rilevanza giuridica derivante dalla materialità del fatto è ritenuto, in tal caso, incompatibile con la Costituzione, dal momento che sarebbe in grado di incidere negativamente su scelte discrezionali affidate all'esclusiva competenza di organi centrali dello Stato fino al punto di compromettere l'ordine costituzionale e politico di quest'ultimo⁵⁰. Ora, delle due l'una: o un referendum di indirizzo che si colloca nell'ambito di un procedimento ritenuto estraneo al procedimento legislativo può essere previsto in quanto giuridicamente autonomo e non produttivo di effetti dotati di un qualche vincolo su di esso e sulle fasi successive e allora esso si potrà legislativamente prevedere anche rispetto ad eventuali iniziative di revisione costituzionale⁵¹

⁵⁰ Così si era espressa la Corte costituzionale nella sent. n. 470/1992 (rel. Cheli; punto 4 del *Considerato in diritto*).

⁵¹ In maniera analoga ancora di recente si vedano D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità?*, cit., 11-12; S. TROILO *Referendum consultivo regionale e innovazione costituzionale*, in: www.forumcostituzionale.it,

oppure, in caso contrario, nella misura in cui si ritenga che il referendum produca effetti giuridicamente rilevanti sulle fasi successive del procedimento di revisione costituzionale, non potrà non produrne di analoghi anche sul procedimento di formazione della legge rinforzata e dovrà, pertanto, ritenersi vietato⁵². Diversamente, si dovrebbe considerare ragionevole il paradosso per cui è attualmente inibito a una Regione prevedere una consultazione popolare che anticipi la presentazione di una proposta di legge costituzionale in materia di revisione del Titolo V, ma non le è, invece, vietato organizzare un referendum propedeutico all'avvio di un negoziato finalizzato alla

13 febbraio 2019 e G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 20/2015, 10. In passato, nell'ordinanza n. 102/2001 (rel. Zagrebelsky) la Corte costituzionale, esprimendosi in sede cautelare su un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione Lombardia, pur negando che il referendum consultivo indetto dalla Giunta regionale per il trasferimento da parte dello Stato di funzioni amministrative in diverse materie coinvolgesse formalmente scelte di rango costituzionale, trattandosi soltanto del rafforzamento di prerogative autonomistiche costituzionalmente fondate, aveva sostanzialmente riconosciuto che l'ordinamento potesse tollerare una consultazione capace di riverberarsi su una trattativa con lo Stato evidentemente preordinata a una revisione costituzionale. Così S. BARTOLE, *Overruling o qualification di precedente con ordinanza di reiezione della domanda di sospensiva di atto impugnato per conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 2001, 636-637; G. MOSCHELLA, *Referendum consultivi regionali: la Corte ci ripensa?*, *ivi*, 647 e A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra diritto e politica*, *ivi*, 1670 ss.

⁵² In senso adesivo rispetto alle pronunce richiamate dalla Corte costituzionale e in particolar modo alla sent. n. 496/2000 si vedano, invece, A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 129-131 ed il saggio di E. BETTINELLI, *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Le Regioni*, 2001, 33 ss.

ripartizione derogatoria dei titoli di competenza previsti dal Titolo V, fintantoché ciò avvenga nei limiti e per il tramite dell'art. 116, co. 3, Cost.

Mentre la seconda soluzione avrebbe il pregio di riconsiderare le teorie di Cheli e Mezzanotte sugli effetti materiali delle consultazioni referendarie, ma al solo scopo di ritenerle illecite, la prima soluzione parrebbe preferibile poiché manterrebbe nell'alveo del lecito il referendum, sia pure senza risolvere la questione sostanzialistica⁵³ in ordine all'effettiva idoneità dei referendum svolti in questa fase a contribuire alla formazione dell'indirizzo politico. Al proposito, il giudizio di compatibilità costituzionale dell'istituto referendario con la Costituzione dovrebbe, allora, svolgersi, avendo anche cura di inquadrare il referendum organizzato in una fase anteriore al procedimento legislativo rispetto alla *ratio* che le è stata riconosciuta propria, quella, appunto, di veicolare un indirizzo politico⁵⁴.

⁵³ Sulla continua sovrapposizione tra forma e sostanza nella giurisprudenza della Corte costituzionale sui referendum di indirizzo si vedano, rispetto alla sent. n. 496/2000, i contributi critici di A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, cit., 226 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 126-128; G. BOGNETTI, *Referendum consultivi regionali e modifica della costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. giur.*, 1/2001, 28-35 e in precedenza sulla sent. n. 470/1992 anche N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, cit., 4268-4269; M. DOGLIANI-F. CASSELLA, *La "solitudine" del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1/1993, 1311.

⁵⁴ Al proposito si veda T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano 1961, 172, secondo il quale il referendum consultivo è espressione di una funzione giuridicamente rilevante di consigliare un organo politico incaricato di una decisione. Cfr. anche E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, 139.

Al riguardo, sostenere, come ha fatto la Corte, che l'indirizzo politico può essere influenzato dal popolo soltanto in una dimensione pregiuridica⁵⁵ può dare luogo ad esiti alquanto controintuitivi. Ciò significa, infatti, creare una "zona grigia" nella quale la classe politica regionale sarebbe libera di costruire il consenso a proprio piacimento, eventualmente anche attraverso l'indizione di referendum su domande di principio, le uniche, in effetti, inidonee a condizionare le scelte inerenti al procedimento legislativo. Il che è esattamente quello che è avvenuto in Lombardia e Veneto, Regioni nelle quali i quesiti non avrebbero potuto essere diversi e più specifici, pena una loro incisione sul procedimento di formazione della legge. Tale esito, tuttavia, si può ritenere difficilmente accettabile in termini di diritto costituzionale positivo, sol che si consideri che la Corte, anche per i referendum di indirizzo, è chiamata a svolgere uno scrutinio sull'omogeneità dei quesiti, finalizzato ad evitare che la manifestazione della volontà del popolo sia ambigua e come tale non sia idonea a produrre gli effetti sottesi all'istituto. Ciò significa, allora, che l'attività di indirizzo politico veicolata da un referendum non può corrispondere a una funzione autonoma priva di rilievo giuridico. Ma se non è una funzione autonoma, occorre, allora, consentirle di esprimersi nelle sedi adatte a spiegare i propri effetti.

La concezione dell'indirizzo deve, pertanto, necessariamente essere diversa e strutturarsi come «dinamica della funzione legislativa», per dirla con Barile⁵⁶, ossia come attività preventiva di determinazione dei fini che la funzione legislativa si pone e che deriva dall'interazione funzionale tra una

⁵⁵ C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Roma 1931, 17 ss.

⁵⁶ P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1972, 223-224.

pluralità di soggetti⁵⁷ inseriti in un procedimento delineato dalla Costituzione formale e finalizzato alla produzione di atti giuridici⁵⁸. I referendum d'indirizzo acquisiscono, pertanto, rilevanza giuridica nella misura in cui siano racchiusi in un *iter* volto alla produzione di atti formali e non siano tenuti al di fuori di esso. Se così è, occorre riconoscere che il referendum precedente all'avvio del negoziato, pur astrattamente collocato in un procedimento finalizzato alla produzione di diritto – l'atto dell'"iniziativa-richiasta" – era, da solo, strutturalmente inidoneo, per dirla sempre con Barile, a «segnare la strada alle leggi», giacché l'alta rilevanza politica della decisione si concreta soltanto laddove siano oggetto di condivisione con il popolo anche i contorni materiali, finanziari e temporali della differenziazione ordinamentale tra Regioni, ossia laddove non si disgiunga il «momento teleologico» dal «momento strumentale» dell'indirizzo, per usare le categorie di Martines. Se, quindi, l'avvio del procedimento indica la scelta di attuare un fine genericamente predeterminato dalla Costituzione, esso richiede, poi, di essere specificato affinché possa acquistare rilievo politico.

Non a caso, come si è accennato, tanto la Lombardia, quanto il Veneto hanno tentato di impostare il referendum consultivo sull'oggetto del negoziato, ma non vi sono riuscite a causa dei limiti recati da

⁵⁷ T. MARTINES, *Indirizzo politico*, cit., 143, 154 e 157-158, ove egli ricorda come non spettasse al Governo determinare i fini ultimi e più generali dell'azione statale dovendosi tenere conto che la funzione può essere distribuita, a seconda dei casi, tra i vari organi costituzionali secondo quelle che sono le fasi attraverso le quali l'indirizzo politico si concreta in modo specifico. Così, del resto, nella rielaborazione della sua prima teoria degli anni '30 anche C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, 606 ss.

⁵⁸ Al proposito si veda V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano 1985, 91 e ss. ma prima ancora il riferimento va a V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 102.

un'interpretazione del tutto formalistica dell'art. 116, co. 3, Cost. Infatti, indirizzando la manifestazione della volontà popolare sulla conduzione delle trattative e quindi sulle modalità e sui tempi della differenziazione ordinamentale, il referendum avrebbe spiegato i propri effetti di indirizzo non già sul procedimento che si esaurisce con l'atto di avvio del negoziato, bensì sul procedimento legislativo rafforzato vero e proprio. Sicché con i referendum *de quibus* il corpo elettorale regionale è stato costretto a contribuire, tutt'al più, a un "indirizzo di un indirizzo", che, in quanto tale, si presta assai facilmente ad essere trasformato, per così dire, in un appello ai sentimenti, fondato su una domanda di principio priva di alternative, come tale inadeguata a influenzare la fase del procedimento nel quale si costruisce l'indirizzo politico sul cd. regionalismo differenziato. Anziché di un referendum di indirizzo si può allora affermare che si sia trattato di una singolare esperienza di referendum consultivo *tout court*, nell'ambito della quale la manifestazione di volontà del popolo è stata considerata alla stregua di un parere non vincolante⁵⁹.

Al riguardo, occorre, pertanto, evitare di confinare le manifestazioni della volontà popolare alla condivisione di domande di indirizzo politico soltanto apparenti, ma in realtà teleologicamente sganciate dalla cornice giuridica del

⁵⁹ Il referendum di indirizzo raccoglie l'orientamento politico di massima dell'elettorato al fine di sollecitare un certo comportamento degli organi politici e non si caratterizza, invece, alla stregua di un parere obbligatorio, ma non vincolante, richiesto su iniziativa pubblica da parte di un organo politico. Sulla distinzione tra referendum di indirizzo e referendum consultivo si vedano le considerazioni di B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, cit., 429 e la voce di G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX (1988), 230 ss. Ragionamenti analoghi si ritrovano anche nel contributo di P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 6/1987, 1298 ss.

procedimento di formazione della legge⁶⁰, dal momento che esse rischiano di essere piegate al diverso scopo di conferire una sorta di mandato popolare “in bianco” agli organi della Regione. Tale mandato configura una trasformazione del referendum in un «distorto strumento di democrazia rappresentativa» (cfr. Corte costituzionale, sent. n. 16/1978), i cui effetti sulla stabilità del sistema politico-partitico non sono del tutto prevedibili, giacché l’interrogativo rivolto al corpo elettorale diventa assai più liberamente plasmabile da chi organizza la consultazione.

Dietro l’impostazione formalistica della Corte, fondata sul divieto di aggravamento dell’*iter legis*, si cela, del resto, neanche troppo velatamente, la tesi di un modello normativo della forma di governo parlamentare in base alla quale la Costituzione repubblicana imporrebbe di bilanciare democrazia rappresentativa e democrazia diretta sempre a favore della prima, specie quando manifestazioni di volontà di singole parti del popolo possano minare il principio della rappresentanza nazionale unitaria⁶¹. A prescindere che tale tesi sia o meno corretta, chi scrive ritiene che il referendum regionale in funzione di indirizzo possa ben essere coordinato con il sistema di produzione legislativa parlamentare⁶², senza che per questo si debba rinunciare a

⁶⁰ Anche per E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano 1961, 162-163 l’attività di indirizzo era necessariamente da circoscrivere a quelle estrinsecazioni formali e puntuali rivolte a tradurre sul piano giuridico le scelte politiche di maggioranza.

⁶¹ Al proposito si veda il commento della sent. n. 470/1992 ad opera di M. DOGLIANI-F. CASSELLA, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell’unità nazionale*, cit., 1310 ss.

⁶² Considerazioni analoghe in passato si rinvengono rispetto al referendum abrogativo anche in A. MANGIA, *Referendum*, cit., 311 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, cit., 227-230 e 234-235, il quale ritiene che il sistema delle fonti statali e quello delle fonti regionali si diano tempi e condizioni diversi perché l’uno

mantenere il principio della rappresentanza come fondamento del nostro sistema costituzionale. Infatti, lungi dal caratterizzarsi in termini di alternatività – come è invece il caso delle consultazioni popolari previste dalle recenti proposte di revisione costituzionale in materia di iniziativa legislativa rafforzata⁶³ – il referendum *de quo* si configurerebbe come condivisione di una domanda di decisione, destinata a svolgere, a seconda dei casi, una funzione oppositiva o confermativa di valore interlocutorio.

La previsione di un tale referendum regionale dovrebbe allora essere coordinata con il sistema di produzione legislativa statale, ogniqualvolta trovasse la propria base giuridica nello Statuto, a sua volta costituzionalmente protetto all'art. 123 Cost., e nella misura in cui esso fosse disciplinato dalla legge regionale entro il limite materiale dell'art. 75, co. 2, Cost. Esso risulta idoneo a un tale coordinamento, in modo particolare laddove l'esercizio della funzione legislativa si ispiri alla logica pattizia dell'accordo paritetico tra Stato e Regione. In tal caso, infatti, la definizione dei contorni dell'autonomia di un ente territoriale avviene nel confronto dialettico tra Governo e Giunta regionale e perciò, a differenza delle iniziative avanzate nel passato dalle medesime Regioni, è la Costituzione stessa, nella sua versione novellata, a negare che possa essere soltanto la dimensione nazionale e unitaria delle forze politiche a fornire la base materiale per il

si apra all'altro, così confermando la tesi della separabilità e negando la necessità di una copertura costituzionale dell'area del diritto politico. Analoghi ragionamenti si ritrovano anche nel precedente: A. RUGGERI, *Referendum consultivi e "dottrine" giurisprudenziali delle fonti (a margine di Corte cost. n. 470/1992)*, in *Nomos*, 1/1993, 1 ss.

⁶³ Sulla proposta di legge di revisione costituzionale attualmente in prima lettura alla Camera dei Deputati (A.C. 1173-A) si veda *inter alia* il contributo di P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *www.astrid-online.it*, 3/2019.

contemperamento dei diversi interessi in gioco. Anzi, l'art. 116, co. 3, Cost. apre la Costituzione a rivendicazioni di autodeterminazione regionale che, a seconda del contesto e della concezione dell'autonomia seguita da ciascuna Regione, potranno a loro volta fondarsi su pretese di autogoverno dei cittadini, ossia di partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico.

Pertanto, un referendum di indirizzo dovrebbe poter essere organizzato a procedimento di formazione della legge ormai avviato e, idealmente, su una bozza di intesa tra Stato e Regione in funzione dell'esercizio dell'iniziativa in senso stretto⁶⁴. In quella sede, vista la partecipazione del solo organo esecutivo regionale alla fase di elaborazione dell'intesa rispetto alla quale il coinvolgimento del Consiglio appare meramente eventuale, dovrebbe potersi pronunciare anche il corpo elettorale regionale. Dal punto di vista formale, la questione dell'aggravamento diventa, in realtà, un ostacolo relativo, visto e considerato che, come mostra l'esempio del procedimento di adozione dei decreti legislativi delegati *ex art. 76 Cost.*, l'*iter* legislativo è composto di fasi necessarie, quelle individuate dalla Costituzione e di fasi eventuali aggiuntive, finalizzate a garantire un raccordo procedimentale con organi di diversa natura⁶⁵. Del resto, lo stesso procedimento di cui all'art. 116, co. 3, Cost. ha conosciuto sinora un'articolazione endoprocedimentale del tutto peculiare, a

⁶⁴ A questo riguardo, la consultazione referendaria andrà eventualmente anche coordinata con i poteri del Consiglio regionale il quale, ad esempio, con riguardo alla Lombardia, è chiamato a deliberare anche in merito alla conclusione dell'intesa con lo Stato [art. 14, co. 3, lett. g) dello Statuto].

⁶⁵ Allo stesso modo si veda già N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, cit., 4269. Si fa riferimento qui alla tesi di Cicconetti sui "limiti ulteriori" aventi natura procedimentale. Cfr. in proposito la ricostruzione di A. ALBERTI, *La delegazione legislativa tra inquadramenti dogmatici e svolgimenti della prassi*, Torino 2015, 66 ss.

partire, ad esempio, dalla conclusione di cd. accordi preliminari. Pertanto, senza un'unione virtuosa tra “i microsistemi normativi” regionale e statale, per riprendere un'espressione di Ruggeri, il referendum consultivo che si intenda organizzare a margine dell'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. rimarrà dotato di una politicità pregiuridica, capaci più che altro di riverberarsi negativamente sulla stabilità del sistema politico-partitico, ma inidonei a contribuire alla formazione dell'indirizzo politico per il quale l'istituto referendario è funzionalmente stato concepito.