

LEZIONI 2001

I

I REFERENDUM “FEDERALISTI” *

ERNESTO BETTINELLI * *

1. PREMESSA

Il titolo di questa lezione è indubbiamente approssimativo; non trova alcun riscontro nel testo costituzionale, neppure dopo le recenti modificazioni al Titolo V, introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, e quelle *in itinere*, che attendono conferma da parte del corpo elettorale attraverso referendum costituzionale. In ogni caso, un tale titolo evoca chiaramente le complesse questioni che proprio in questo periodo sono al centro del dibattito politico e istituzionale.

Si tratta di problemi *formali e di contenuto* che si sovrappongono, dando luogo a una notevole confusione e inasprendo i contrasti. Lo stesso termine “federalista”, che pur è diventato patrimonio semantico comune, può essere accettato in una discussione scientifica soltanto per indicare genericamente il processo in atto di ridefinizione e di riequilibrio dei rapporti tra stato e autonomie territoriali.

Per un tale esito il legislatore costituzionale ha cercato di individuare un percorso articolato e molto *dialettico* in modo da assicurare, per quanto possibile, *coerenza e legittimazione* agli ordinamenti *nuovi*, espressione dell'autodeterminazione regionale. Gli arbitri di questa delicata transizione sono il *corpo elettorale* (e i *corpi elettorali* regionali) e la Corte costituzionale. Il loro rispettivo ruolo è stato ulteriormente ampliato non soltanto dai contenziosi politici e istituzionali, ma dalle stesse riforme appena citate.

Possiamo considerare subito le *novità di diritto*, per poi affrontare le *novità di fatto*.

* Ampi stralci di questa lezione sono stati successivamente utilizzati dall'autore in: *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, p. 33 ss.

** Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Pavia.

2. I REFERENDUM DI APPROVAZIONE STATUTARIA

I *nuovi* enunciati dell'art. 123 della Costituzione conferiscono a ciascuna Regione un'*autonomia* statutaria assai accentuata, sottratta alle incertezze dell'approvazione parlamentare prevista prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999. Cosicché si può correttamente sostenere che le Regioni sono diventate tendenzialmente *dominae* della potestà di autodisciplinare i principali aspetti del proprio assetto *istituzionale* quali: la *forma di governo*, i *principi fondamentali* di organizzazione (politico-amministrativa), nonché di *funzionamento*. Naturalmente permangono limiti di natura *sostanziale e formale*, in quanto le regioni rimangono enti costituiti, *non* originariamente *sovrani*, come nel caso degli stati federati che *si riconoscono* parti di una federazione, alla quali hanno aderito, cedendo una quota della propria sovranità.

Una tale puntualizzazione pare necessaria per rimarcare, ancora una volta, come il ricorso ad accezioni come *riforma federale* o simili sono del tutto improprie anche se imposte dalle semplificazioni e suggestioni dell'opinione pubblica e del confronto politico.

Limiti di ordine materiale per i prossimi statuti regionali sono: il rispetto dell'"armonia con la Costituzione" (vincolo tutt'altro che debole o insignificante) e la (*conferma della*) prescrizione positiva di recepire istituti di partecipazione e di decisione popolare e territoriale come il *diritto di iniziativa* nei confronti delle assemblee regionali e di *referendum* (senza restrizioni esplicite con riguardo al tipo) su leggi e provvedimenti amministrativi regionali. La (forse) superflua indicazione che l'entrata in vigore di leggi e regolamenti regionali non può prescindere da un procedimento di *pubblicazione*, rimesso anch'esso alla fonte statutaria, segnala poi che nel sistema *coerente* della Repubblica a nessun livello si può rinunciare ai circuiti *qualificanti* (in senso democratico) delle decisioni adottate con consenso *partecipato, trasparente e certo* (asseverato).

I limiti modali sono finalizzati all'assunzione di "carte" regionali *ponderate* e in *eventuale* contraddittorio con altri soggetti della *Repubblica* che ne rappresentano l'unità politica (il Governo) e il complessivo sistema di valori e di garanzie (la Corte Costituzionale).

L'approvazione degli statuti da parte dei Consigli regionali reiterata (con doppia votazione) e a maggioranza assoluta e la loro pur non obbligatoria sottoposizione a referendum confermativo ad opera dei corpi elettorali regionali è manifestazione di *ponderazione*.

Il potere di promuovere questione di legittimità costituzionale sugli statuti ritenuti lesivi dei limiti innanzi ricordati è espressione del metodo del confronto nell'interesse generale della Repubblica e della sua *unità e indivisibilità*, anche

con riferimento alla salvaguardia degli indefettibili principi comuni. Le conseguenti pronunce della Corte costituzionale, organo di chiusura dell'ordinamento, definiscono la questione e, in caso di suo accoglimento, riaprono il procedimento di approvazione degli statuti.

È stato prospettato dai primi commentatori del nuovo art. 123 il problema della congruenza dei termini ivi previsti per il ricorso del Governo alla Corte Costituzionale e per la eventuale richiesta di referendum confermativo sulla delibera consiliare di approvazione dello statuto. Infatti per entrambi i procedimenti l'evento *a quo* è individuato nella "pubblicazione" (30 giorni sono a disposizione del Governo per adire i giudici costituzionali; tre mesi il tempo utile per la richiesta di votazione popolare). È sorto il dubbio di una possibile interferenza o sovrapposizione dei due procedimenti: sarebbe possibile e ammissibile lo svolgimento di un referendum confermativo in pendenza di giudizio costituzionale?

La risposta non può che essere negativa. Basta ragionare con il conforto delle categorie della *coerenza sistematica*, della *certezza* e del *rango delle decisioni* nonché della *genuinità e immediatezza* dell'intervento popolare. Si tratta di principi e metodi che dovrebbero essere ormai patrimonio comune di quanti producono, interpretano, applicano il diritto *in armonia con la Costituzione*.

È interesse istituzionale e, al tempo stesso, valorizzazione del principio di sovranità popolare che gli elettori si esprimano su Carte regionali *tendenzialmente definitive*, non inficiate in tutto o in parte (il referendum è infatti complessivo, senza possibilità di stralci) da contestazioni pendenti sulla loro legittimità costituzionale. Una pronuncia positiva su un testo suscettibile di revisione in seguito a una *successiva* sentenza della Corte costituzionale che lo dichiara illegittimo comporterebbe; infatti, la possibilità se non probabilità di un'ulteriore richiesta di referendum. Vale quindi anche il principio dell'*economia dei procedimenti* in favore di questa opinione. Meno pregevole parrebbe invece l'argomentazione (*non giuridica*) di quanti temono che la Corte potrebbe trovarsi in imbarazzo o sarebbe addirittura condizionata nelle sue decisioni dinanzi all'approvazione popolare di statuti rimessi poi al sindacato costituzionale. (L'autonomia della Corte dal sistema politico e dalle suggestioni delle vicende elettorali se non è certamente una verità storica, è comunque *praesumptio juris et de jure*).

Del resto, la diversificazione dei termini previsti dall'art. 123 Cost. per i due procedimenti in questione consente di individuare il corretto percorso che eviti interferenze *illogiche*. Il Governo dispone soltanto di trenta giorni per adire la Corte; mentre per i soggetti titolari del potere di richiesta referendaria (un cinquantunesimo degli elettori della regione o un quinto dei membri del relativo Consiglio) il termine è assai più ampio: tre mesi. Cosicché è assolutamente certo che l'eventuale incidente del ricorso governativo si perfezionerebbe prima

dell'indizione della consultazione popolare. Tale indizione dovrebbe considerarsi *automaticamente* sospesa fin tanto che la Corte abbia giudicato e, in caso di sua sentenza di accoglimento, fin tanto che il Consiglio non abbia proceduto – se necessario – a sanare (le parti del)lo Statuto *viziato*.

La “pubblicazione” dello Statuto a cui si riferiscono il 2° e 3° comma dell'art. 123 Cost. ha la medesima natura e funzione: ha carattere meramente *notiziale* o, se si preferisce, *interlocutorio-sospensivo* per entrambe le ipotesi. Ciò si desume *immediatamente* dalla lettera del 3° comma, laddove puntualizza che lo Statuto “non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi” degli elettori che hanno partecipato al referendum, e si ricava *logicamente e sistematicamente* dal 2° comma, il cui intento è concentrare e compattare il *complessivo* “processo” di formazione (che comprende l'eventualità di contenziosi allo stato nascente) dei nuovi statuti regionali, in modo da assicurarne sufficiente *certezza e legittimazione* e da accelerarne l'entrata in vigore. Che il legislatore costituzionale non abbia voluto attribuire due significati diversi alla parola “pubblicazione” (*definitiva* in un caso, *sospensiva* nell'altro) si ricava, *ad abundantiam*, da un altro elemento testuale: la pubblicazione delle leggi regionali (nelle quali rientrano ora anche gli Statuti) *propedeutica alla loro efficacia* è, come si è visto, *riservata* alla autonoma potestà statutaria regionale.

Dal *nuovo* art. 123 della Costituzione deriva anche una *norma implicita* (ma nondimeno affatto cogente) rivolta ai consigli regionali per dare legittima attuazione al processo delineato nelle sue fasi principali: l'indispensabile e urgente approvazione (contestualmente agli statuti, ma con atto legislativo distinto e in forma *non aggravata*) della disciplina che renda possibile lo svolgimento dei referendum (pur eventuali) sugli statuti. In verità non sembra che questa consapevolezza sia fino ad ora sufficientemente maturata.

3. I REFERENDUM-PLEBISCITI (ANOMALI) DI AFFERMAZIONE AUTONOMISTICA

Il percorso tracciato dal nuovo art. 123 per l'“autodeterminazione” statutaria da parte delle Regioni è stato, per così dire, *disturbato* dalle iniziative assunte da alcune Regioni che hanno indetto referendum consultivi, preliminari all'elaborazione delle rispettive Carte e volti ad ottenere il consenso dei corpi elettorali regionali sulla rivendicazione nei confronti dello Stato centrale di una più ampia autonomia in settori considerati strategici per la realizzazione di un “vero federalismo”. Si tratta dei così detti referendum sulla *devolution*, che hanno dato luogo a conflitti per attribuzione di poteri rimessi al giudizio della Corte costituzionale.

Prima di valutare l'esito (*formalmente* ancora provvisorio) della *querelle*, è indispensabile ricordare schematicamente il contesto degli eventi istituzionali e politici entro cui si colloca la vicenda.

I. *L'approvazione da parte del Parlamento in seconda deliberazione (e di stretta misura* ¹) *della legge di revisione costituzionale che dovrebbe completare la riforma in senso autonomistico (impropriamente "federalista") dei rapporti tra Stato, regioni e poteri locali.* In particolare sono state ridefinite le competenze (espressione di sovranità) attribuite in via assoluta allo Stato, quelle che comportano una *concorrenza* di interventi tra Stato e Regioni e *le altre*, non nominate e residuali, affidate alla potestà regolativa esclusiva di queste ultime.

Un tale testo è stato duramente criticato come *insufficiente* soprattutto dallo schieramento di centro-destra, fino a provocare due "contrapposte" richieste di referendum costituzionale: l'una (dell'opposizione) diretta alla *non approvazione* della riforma; l'altra della maggioranza intesa a sollecitare l'adesione *confermativa* del corpo elettorale ². Le ragioni dell'opposizione erano sostenute anche dalle Regioni governate dal centro-destra ³.

II. *L'introduzione nelle regioni di un sistema elettorale ad esito maggioritario e bipolare con investitura diretta popolare del Presidente delle medesime, in virtù della recente modificazione dell'art. 122 della Costituzione e delle norme integrative che l'hanno accompagnata.* Una tale riforma ha indubbiamente rafforzato la legittimazione dei Governi regionali e ha dato risalto ai contenuti programmatici proposti al corpo elettorale. Tra questi, nella campagna elettorale che ha preceduto le elezioni regionali del 16 aprile 2000, figuravano certamente, in posizione centrale e preminente, le azioni istituzionali che le maggioranze (di centro-destra) avrebbero intrapreso nei confronti del Parlamento e del Governo per l'affermazione (di una determinata concezione) del "federalismo".

¹ La legge è stata approvata in seconda deliberazione alla Camera dei Deputati il 28 febbraio (con 316 voti a favore, 12 contrari, 6 astenuti; presenti 334 deputati) e successivamente al Senato l'8 marzo (con 171 voti a favore, 3 contrari, 3 astenuti; presenti 178 senatori).

² Entrambe le richieste sono state presentate il 13 marzo. L'iniziativa della "Casa delle libertà" è stata sottoscritta da 112 senatori (pari al 90 per cento degli iscritti nei relativi gruppi parlamentari) ed è stata depositata per prima (alle 9 del mattino...); è seguita quella dell'"Ulivo" sostenuta da 77 senatori.

³ In particolare il Presidente della Lombardia aveva prospettato la possibilità di una concorrente iniziativa ("bipartisan") referendaria da parte di Consigli regionali avversi e favorevoli alla riforma, ma in una riunione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, il 14 marzo 2001, un accordo in tal senso mancò.

III. *L'imminenza delle elezioni politiche e l'utilizzazione della "questione federalista" nella campagna elettorale.* Il tentativo dello schieramento di centro-destra di contrastare la maggioranza uscente anche attraverso mobilitazioni e strumenti istituzionali è non solo evidente, ma dichiarato⁴. La convocazione di referendum consultivi regionali sulla "devolution" nella stessa data di svolgimento delle votazioni per il rinnovo delle Camere sembrava davvero un'occasione da non perdere. In una simile prospettiva il Presidente della Regione Lombardia emanava il decreto di indizione del sopraddetto referendum⁵ pochi giorni prima del decreto del Presidente della Repubblica di convocazione dei comizi elettorali politici, stabilendo con *un semplice richiamo e rinvio* la contestualità delle due consultazioni.

IV. *La contrapposizione rispetto al referendum di approvazione costituzionale della riforma del Titolo V della Costituzione.* Si è perfino immaginato di concentrare in un unico *Election Day* (il 13 maggio) elezioni politiche, elezioni amministrative (in molte località), referendum costituzionale e... referendum regionali "per il vero federalismo". In tal modo questi avrebbero potuto funzionare non solo come utile "traino" propagandistico per il successo (soprattutto) nelle determinanti competizioni politiche, ma avrebbero potuto beneficiare di una più elevata affluenza dei cittadini (ed assicurare il raggiungimento del quorum di partecipazione per la validità della consultazione, ove previsto⁶).

È in questo *contesto* che si può valutare il *testo* dei "referendum federalisti" deliberati dai consigli di alcune regioni governate dal centro-destra, ancora prima di procedere alla discussione sui propri *nuovi* statuti. Considerando, in particolare, il referendum lombardo, (in quanto su di esso si è pronunciata, come ve-

⁴ Sul punto, per ampi riferimenti alle polemiche e ai resoconti sulla stampa quotidiana, sia consentito rinviare a E. BETTINELLI, *Testo, contesto, pretesto: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, p. 33 ss.

⁵ Referendum analoghi sono stati deliberati dai Consigli regionali delle Regioni Piemonte e Veneto e, successivamente (il 27 marzo 2001), dal Consiglio regionale della Liguria ("Referendum consultivo in materia di devoluzione di poteri alle regioni").

⁶ La l. reg. della Lombardia n. 34 del 1983 che disciplina i referendum regionali, in verità, non è chiara sul punto, in quanto l'art. 26, che concerne il referendum consultivo, stabilisce che per il suo svolgimento si osservino *in quanto applicabili* le norme relative al referendum abrogativo, per la cui validità è necessaria la partecipazione della maggioranza degli elettori lombardi (art. 17, comma 6). Ma tra le operazioni di accertamento dei risultati delle votazioni consultive, di competenza dell'Ufficio centrale per il referendum consultivo, non è (almeno espressamente) contemplata la verifica di tale quorum (art. 28).

dremo, la Corte costituzionale, sia pure *in via preliminare*), si può facilmente osservare come il “quesito” rivolto agli elettori sia formulato⁷ in maniera assai generica e ambigua per soddisfare diverse esigenze di ordine formale e sostanziale. Da una parte, infatti, si è cercato di non esorbitare troppo dai limiti previsti dalla legge regionale n. 34 del 1983, che ammette il referendum consultivo solo su *provvedimenti elaborati* o su *proposte di legge*⁸; dall'altra, si è voluto impostare una domanda adeguatamente *evocativa* delle “grandi” questioni e suggestioni del federalismo oggetto della contingente discussione e polemica politica.

In proposito pare sufficiente rilevare che l'obiettivo del “trasferimento delle funzioni statali in materia di Sanità, Istruzione, *anche professionale*, nonché di polizia locale”, non precisato né nella sua consistenza, né nelle sue modalità, lascia facilmente percepire la rivendicazione di un potere esclusivo regionale in contrasto sia con il vigente assetto costituzionale di distribuzione delle competenze, sia con quanto disposto dalla riforma del Titolo V – Parte II – della Costituzione, su cui era pendente referendum approvativo. In tale legge costituzionale *in itinere*, la “tutela della salute”, l'“istruzione” sarebbero materie di legislazione concorrente; l'istruzione universitaria sarebbe materia di legislazione addirittura esclusiva, mentre il quesito, così come redatto (si noti quell'*anche* messo in evidenza da chi scrive, nella nota 7), può essere interpretato come pretesa di una *devolution* totale. Così pure la materia dell'“ordine pubblico e sicurezza” risulterebbe riservata alla stato, mentre, in verità, riservata alla potestà legislativa regionale – nel testo approvato dalle Camere – è solo la polizia locale *amministrativa* (l'aggettivo viene non casualmente omissso nel quesito...). Con riguardo poi agli strumenti attraverso cui la regione dovrebbe “intraprendere” il perseguimento di siffatti obiettivi, si utilizza l'espressione concettualmente indeterminata: “iniziative *istituzionali*”. In questo ambito così approssimativo può rientrare davvero di tutto: dalla “nota” inviata al

⁷ “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?”.

⁸ La legge citata prevede (art. 25, comma 1) che il Consiglio regionale “prima di procedere all'emanazione di *provvedimenti* di sua competenza” possa deliberare l'indizione di *referendum consultivi delle popolazioni interessate ai provvedimenti stessi*. Dispone poi (art. 26, comma 3) che nei quesiti debba essere “riportato integralmente il testo del provvedimento e della proposta di legge sottoposta a referendum”. Dalla lettera e dal sistema di tali norme si desume chiaramente che l'intenzione del legislatore regionale è quella di circoscrivere i referendum consultivi a *questioni amministrative interne molto puntuali e di interesse specifico*, sulle quali la Regione ha *già* competenza e capacità decisionale.

Proprio per difetto dei requisiti previsti da tale legge un gruppo di cittadini ed esponenti politici lombardi ha proposto ricorso al TAR della Lombardia per richiedere l'annullamento dell'indizione della consultazione sulla *devolution* (cfr. M. CREMONESI, *Referendum, dubbi del TAR sulla scheda* (...), in *Il Corriere della Sera*, 30 aprile 2001).

Governo, alla richiesta di affrontare le questioni del trasferimento delle funzioni nella sede della Conferenza Stato-Regioni, fino alla presentazione alle Camere di proposte di legge ordinarie e ... costituzionali”.

Avverso a un'utilizzazione del referendum consultivo regionale così *pretestuosa*, impropria e manifestamente interferente con altri processi politici (il rinnovo del Parlamento) e di revisione costituzionale, il Governo ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della regione Lombardia davanti alla Corte costituzionale, presentando alla medesima anche istanza urgente di sospensione della consultazione nel frattempo indetta.

È proprio su questa istanza che i giudici costituzionali si sono *formalmente* espressi attraverso ordinanza (5 aprile n. 201 del 2001) che (solo) *teoricamente* – ai sensi dell'art. 40 della l. n. 87 del 1953 – non dovrebbe pregiudicare una diversa pronuncia sul merito del ricorso.

Essi hanno ritenuto di non poter convenire con le “gravi ragioni” addotte dal Governo nella sua istanza. Nella succinta (come previsto dall'art. 18, ultimo comma, della l. n. 87) motivazione dell'ordinanza essi argomentano considerando rilevante (se non decisivo) e *rassicurante* il patriottico richiamo al “quadro dell'unità nazionale” che si legge nel quesito, tale che sembra mettere in ombra gli altri elementi e frammenti *ambigui e generici* della domanda referendaria, appena segnalati. Inoltre sottolineano come nel “preambolo” (*che pur è estraneo alla domanda rivolta agli elettori*⁹) della delibera consiliare lombarda che introduce il quesito referendario, si possa rinvenire la prospettiva “di un rafforzamento delle prerogative autonomistiche spettanti alla Regione e di riconduzione di materie di competenza dei ministeri ad un modello di amministrazione e di gestione ispirato ad un *effettivo federalismo* che, in base al principio di sussidiarietà, valorizzi il ruolo e le autonomie di tutti i soggetti istituzionali locali”.

Un simile *ulteriore testo*, che costituisce l'unico argomento su cui poggia la succinta motivazione dell'ordinanza, non sembra però particolarmente congruo neppure sotto il profilo sostanziale. Basti osservare che il “modello di amministrazione e di gestione ispirato ad un effettivo federalismo” *non* era al momento della pronuncia della Corte recepito dalla Costituzione vigente, parametro necessario e non sostituibile dei giudizi costituzionali. Tale modello, in effetti, rappresentava solo una pur apprezzabile prospettiva *de jure costituzionali condenn-*

⁹ La Corte valuta, invece, che tale preambolo sia intimamente collegato al quesito, pur non essendo affatto menzionato, neppure in premessa, nel decreto 28 febbraio 2001 del Presidente della Regione Lombardia di indizione del referendum. (Si tratta, pertanto, di un “fuori testo” che non è immediato e percepibile oggetto del voto degli elettori.) Ciononostante nell'ordinanza si legge: “*considerato...* che tale quesito è posto – secondo il preambolo della delibera della quale esso forma *parte integrante* – nella prospettiva [segue la citazione riportata nel

do, sulla quale non vi era uniformità di opinioni.

Comunque la Corte ha “assolto”¹⁰ il referendum lombardo, in quanto “non coinvolge scelte fondamentali di livello costituzionale”.

La decisione lascia davvero perplessi soprattutto dal punto di vista metodologico, in quanto improntata ad un eccessivo ed inusuale *self restraint* nei giudizi in materia di referendum. Si può ritenere, infatti, quasi una novità che i giudici costituzionali focalizzino la loro attenzione esclusivamente sul *testo* del quesito, e ne ignorino *il contesto*, disattendendo precedenti che sembravano formare una giurisprudenza ormai consolidata e *ragionata*: fondata su un'interpretazione sistematica della Costituzione e del *quadro costituzionale*.

Insomma un vero e proprio mutamento di rotta.

4. I. LA LEGITTIMITÀ DEI REFERENDUM CONSULTIVI REGIONALI NELLA (PRECEDENTE) GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: IL METODO

Le pronunce della Corte costituzionale sulla compatibilità dei referendum consultivi regionali con *i principi di una democrazia bilanciata* devono essere considerate come coerente sviluppo della più generale giurisprudenza sulle condizioni di ammissibilità del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione.

In effetti, a partire dalla sent. n. 16 del 1978 la Corte ha via via precisato i criteri del metodo che avrebbe informato i propri *ragionamenti* per accertare un uso non distorto (con riguardo al *complessivo* sistema costituzionale) delle votazioni referendarie. A tutela della “genuinità” degli interventi del corpo elettorale, per sottrarlo a manipolazioni tese a forzare la sua volontà, la Corte ha sottoposto i quesiti a un sindacato di *forma e sostanza*, ha vagliato i *testi non disgiunti dai contesti* che avrebbero condizionato la comprensione e la risposta dei cittadini. A causa di questo doppio piano valutativo i singoli esiti interpretativi sono stati inevitabilmente controversi soprattutto nei commenti immediati¹¹: più sono gli elementi (logici, sistematici, storici e di sistema politico) da comporre, più è facile rilevare contraddizioni e incongruenze. Eppure una lettura d'insieme delle pronunce costituzionali rivela una significativa coerenza quantomeno nella *ricostruzione in negativo* della legittimità del ricorso al principale strumento di democra-

testo]”.

¹⁰ Seppure – come si è già precisato – la decisione della Corte è formalmente *interlocutoria*, nella sostanza si tratta di una anticipazione della prossima (eventuale) sentenza definitiva, in quanto la motivazione *pur succinta* dell'ordinanza contiene giudizi perentori e irreversibili.

¹¹ Per una rassegna critica delle varie prese di posizione della dottrina cfr. A. MANGIA, *Re-*

zia diretta, tale che si riverbera *sugli altri tipi* di referendum.

Vale innanzitutto un'affermazione alquanto forte e nota della Corte nella sent. n. 16 del 1978: il referendum (abrogativo) “non può essere trasformato *insindacabilmente* in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengono *in sostanza* a proporre *plebisciti o voti popolari di fiducia nei confronti di complessive, inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano sostenuto le iniziative referendarie*”. È, questa, una premessa (e al tempo stessa una *promessa*) esplicita di un controllo anche di “sostanza” e di estrema attenzione ai *contesti* entro cui si formano le iniziative referendarie. Ad evitare che i soggetti del sistema politico, *già* investiti di potere di rappresentanza ottenuto nelle competizioni elettorali, possano appropriarsi di un eventuale “valore” aggiunto dell'esito abrogativo referendario, i giudici costituzionali hanno proceduto ad individuare ed elaborare criteri affinché il quesito sia il più possibile puntuale, cioè centrato sul dilemma della *questione effettiva*: perché essa possa essere *liberamente ed immediatamente* percepita dai votanti. Costoro, nella loro scelta, non devono subire coazioni psicologiche e neppure essere indotti a valutazioni troppo complesse di carattere politico generale, che attengono invece ad altre competizioni: quelle elettorali. I requisiti che la Corte ha progressivamente dettato e perfezionato per dare significato al concetto “termini del quesito”, di cui all'art. 27 della legge n. 352 del 1970, hanno offerto alla medesima anche la possibilità di censurare l'eventuale esistenza di *un secondo* (ma, in verità, *prevalente*) *fine* delle iniziative referendarie. La domanda da sottoporre al popolo deve pertanto essere: *semplice, univoca, chiara, coerente, essenziale, inconfondibile (non riguardare materie eterogenee)*. L'applicazione di queste categorie nei vari giudizi di ammissibilità non sempre ha trovato il consenso della dottrina¹², ma il discorso complessivo sul ruolo del referendum abrogativo nel nostro *sistema democratico bilanciato* pare sufficientemente lineare.

Cosicché le ragioni della Corte valgono ancora di più per altri tipi *ibridi* di referendum, come quelli consultivi in ambito regionale, contemplati dalla legislazione regionale (in taluni casi dagli statuti e, in altri, da fonti legislative¹³).

L'istituto del referendum consultivo non è univoco nelle sue possibili applicazioni. La stessa qualificazione “consultivo” è ambigua: rappresenta, più che altro, una categoria residuale per segnalare che gli esiti di una pronuncia popolare non sono immediatamente efficaci, ma necessitano di essere formalmente mediati da soggetti capaci di assumere *effettivamente* decisioni.

Già questa situazione può ritenersi un'anomalia nel nostro sistema costituzio-
ferendum, Padova 1999, *passim*.

¹² Cfr. A. MANGIA, *op. cit.*, 281 ss.

¹³ Si rinvia a: P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, Napoli 1922;

nale. Il quale, in verità, non conosce votazioni popolari *non produttive di decisioni*, proprio in coerenza con la valorizzazione del principio e metodo della sovranità popolare, che presiede all'elezione degli organi rappresentativi centrali e delle autonomie territoriali e alla deliberazione diretta di atti di vario rango legislativo, nelle ipotesi tassativamente previste all'art. 75, all'art. 138, all'art. 123 e anche agli artt. 132 e 133 in tema di variazione e istituzione di enti territoriali¹⁴. Le ipotesi di altre manifestazioni *meramente ausiliarie*¹⁵ ridurrebbero infatti il popolo (soggetto *origine e titolare* di sovranità) ad un ruolo di "consulatore"...

Il metodo democratico, quale si evince dall'*insieme* del discorso costituzionale, vale non solo per l'ambito statale, ma anche (se non soprattutto) per i luoghi più prossimi alla vita dei cittadini come l'ambito regionale (e locale).

È vero che la Costituzione non impone alle autonomie regionali di adeguarsi meccanicamente ai tipi di referendum da essa recepiti. Anche nell'*innovato* art. 123 il precetto rivolto ai legislatori degli statuti regionali di includervi il *referendum* (senza ulteriori specificazioni) *su leggi e provvedimenti amministrativi regionali* lascia spazio all'introduzione di manifestazioni della *volontà* popolare non meramente negative (abrogative). E, a ben vedere, il riferimento agli istituti di democrazia diretta, che – come si è già accennato – non possono essere trascurati dagli ordinamenti delle singole regioni alle quali pur è stata riconosciuta la potestà di determinare la propria forma di governo, costituisce un limite assai significativo contro eventuali opzioni per modelli esasperatamente assembleari o presidenziali. Modelli che, inevitabilmente, comprimerebbero le istanze diffuse e a scadenza non predeterminata di effettiva partecipazione dei cittadini ai fini della risoluzione di *questioni* inerenti alla vita politica, sociale e amministrativa delle regioni di appartenenza. Il richiamo non affatto retorico all'"armonia con la Costituzione", che dovrà comunque ispirare la redazione delle nuove carte regionali, può essere inteso anche come preciso indirizzo avverso a un'ingegneria istituzionale che riservi agli interventi popolari un ruolo *effimero*

P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Dir. e soc.*, 1990, 225 ss.

¹⁴ In effetti, anche i referendum ivi contemplati che *in maniera impropria* vengono definiti "consultivi" (anche dalla Corte costituzionale: sent. n. 496 del 2000) hanno natura decisionale *interdittiva*. In proposito cfr. le puntuali argomentazioni di M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle regioni*, Padova 1991, 84. Le stesse conclusioni possono valere per il referendum *implicitamente richiamato* nell'art. 133, comma 2, che consente alle Regioni l'istituzione di nuove comuni o la modifica delle loro circoscrizioni o denominazioni, dopo aver "sentite le popolazioni interessate".

¹⁵ Proprio in ragione di questa interpretazione è stata severamente criticata in dottrina la l. cost. n. 2 del 1989 relativa all'indizione (straordinaria) di "un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo ... eletto nel 1989". Sulla vocazione *meramente dimostrativa*, plebiscitaria e inconcludente di siffatta consultazione merita ricordare: B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del parlamento europeo: riflessioni critiche*, in

e non conclusivo.

In un simile contesto i *referendum* cosiddetti *consultivi* (anche in mancanza di più appropriate denominazioni) possono essere una soluzione apprezzabile, ma in presenza di precise condizioni che permettano al corpo elettorale di mantenersi nel sistema politico regionale (e locale) in una posizione di *protagonista genuino* e non di semplice *comparsa ingaggiata* da altri attori organizzati.

Anche considerando le discipline regionali vigenti e le esperienze fino ad oggi maturate, non è difficile individuare siffatte condizioni di *natura soggettiva e oggettiva*.

Sono certamente espressione di *genuinità* e di *autonomia* le iniziative che “nascono dal basso” per la promozione di consultazioni popolari rivolte a rappresentare interessi o problemi che non trovano sufficiente attenzione o volontà-capacità risolutiva negli organi competenti a deliberare in merito. La richiesta ad opera di frazioni di elettori di referendum “consultivi” su determinate questioni ha normalmente un valore di contestazione o comunque di sollecitazione nei confronti dei poteri governanti per rimuovere inerzie. Il quesito (anche se formulato in forma dilemmatica) invoca, in verità, l’adesione del corpo elettorale a un indirizzo o a una proposta precisa su temi *concreti* di valenza comunitaria. La legge generale sulle autonomie locali valorizza queste *istanze di base* quando autorizza gli statuti di comuni e province a prevedere “referendum consultivi *anche* su richiesta di un adeguato numero di cittadini”¹⁶. Sarebbe pertanto illegittima una previsione ridotta, cioè limitata ai referendum consultivi promossi in via esclusiva degli organi politici di governo (Sindaco e Presidente della Provincia) o di rappresentanza consiliare.

L’iniziativa da parte dei soggetti istituzionali rappresentativi di consultare attraverso referendum i corpi elettorali del proprio ambito territoriale sembra “corretta” solo in presenza di circostanze ben definite, proprio ad evitare che si verifichino *irresponsabili* (parziali ma, nondimeno, in taluni casi rilevanti) rinunce ad un *pieno mandato* a governare o a rappresentare (cioè a decidere) ricevuto

Pol. dir., 1989, 319 ss. (e, in particolare, le conclusioni: 326-327).

¹⁶ Art. 8 (già 6 della l. n. 142 del 1990) del T.U. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (d. lgs. n. 267 del 2000). Sul valore di tale disposto sia consentito rinviare a E. BETTINELLI, *Gli istituti di partecipazione*, in E. ROTELLI (a cura di), *Studi preliminari per gli statuti comunali e provinciali*, Milano 1991, 87 ss.

¹⁷ Sul punto cfr. le puntuali osservazioni di A. ROMANO che, già all’indomani dell’entrata in vigore degli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria, criticava l’attribuzione ai Consigli regionali del potere di deliberare referendum consultivi. I quali sono perlopiù indirizzati a “confermare decisioni già sostanzialmente prese dai corpi costituiti, mediante una copertura democratica ben facile da ottenere, perché sarà richiesta quando apparirà sicura...” (*Rappresentanza politica e democrazia diretta nell’ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972, III, 888).

dagli stessi cittadini attraverso l'investitura elettorale¹⁷. Pertanto i rappresentanti devono essere *effettivamente* incerti sulle più opportune scelte da adottare per risolvere questioni di interesse amministrativo e comunitario, le quali potrebbero dare luogo a conflitti o contrapposizioni di interessi difficilmente e non definitivamente componibili in sede rappresentativa.

In questo senso l'oggetto di siffatte consultazioni è solitamente circoscritto dalle discipline vigenti a *provvedimenti amministrativi* o, in ambito regionale, a *specifiche* leggi *in itinere*; mai a indirizzi o politiche generali su cui si è già espresso il consenso degli elettori al momento della formazione degli organismi politici.

In queste ipotesi – ripeto – *eccezionali* il voto popolare assume un valore arbitrario o, meglio, *dirimente* anche se il referendum si configura come “consultivo”. E l'opinione formalistica che, in omaggio al *nomen juris*, insiste sull'efficacia solo di “parere non vincolante” della pronuncia popolare è quanto meno sterile, perché ignora del tutto il *contesto* e la *logica* che giustificano l'appello *ad hoc* ai cittadini¹⁸.

Si pongono pertanto *fuori sistema* consultazioni il cui scopo non è *trovare soluzioni a problemi puntuali e immediati*, ma piuttosto la ricerca di legittimazioni sovrabbondanti rispetto a quelle già conseguite nelle ordinarie competizioni elettorali. In questi casi è facile riscontrare una formulazione dei quesiti in termini assai generali, tendente a fare esprimere al corpo elettorale *orientamenti* più che *indirizzi*. Alla stessa stregua, dovrebbero risultare incompatibili con una *democrazia rappresentativa bilanciata e aperta* referendum-mobilizzazioni che perseguono il fine evidente, e quasi sempre dichiarato, di aggravare e forzare conflitti istituzionali e sociali, anche se *apparentemente* diretti a sollecitare riforme istituzionali.

Ecco perché l'accertamento di situazioni siffatte dovrebbe richiedere agli organi di controllo (costituzionale) una rigorosa e attenta *analisi non solo dei testi, ma anche dei contesti*. Senza questo duplice ma necessario filtro sarebbe compromessa quella funzione di garanzia e di moderazione essenziale per la stabilità e continuità delle democrazie, sempre più esposte a involuzioni autocratiche at-

— Nello stesso senso: P. CARETTI, *Referendum e forma di governo regionale*, in AA. VV., *Il referendum a livello regionale, comunale, circoscrizionale*, Firenze 1988, 38; nonché P.M. VIPIANA, *op. cit.*, 267, dove l'autrice riprende le valutazioni di A. Romano).

¹⁸ Proprio per conferire all'esito referendario peso e valore di *indirizzo conclusivo* a cui conformare successive deliberazioni di definizione della questione oggetto della consultazione, alcune discipline dispongono un quorum di partecipazione per la validità della votazione popolare, senza il quale essa viene considerata *inefficace*. È questa una conferma *implicita* del fatto che anche i referendum consultivi *non possono non vincolare* la conseguente attività degli organi politici che hanno provveduto alla loro indizione, per porre rimedio a una *obiettiva situa-*

traverso il propagarsi di veloci e potenti suggestioni ansiogene che erodono i luoghi precostituiti per un confronto politico anche acceso, ma comunque *critico*. Il popolo, convocato ad esprimere adesione a parole d'ordine o a mere prospettive affidate ad *altri decisori*, solo fittiziamente è protagonista di trasformazioni politiche e istituzionali. Un "sovrano" mobilitato e utilizzato dal potere politico è proprio un controsenso: è, più che altro, massa di manovra.

4. II. LE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE SUI REFERENDUM CONSULTIVI REGIONALI EXTRA MOENIA

Le discipline regionali dei referendum (consultivi) considerano non di rado esplicitamente solo l'ipotesi di consultazioni, per così dire, *intra moenia*: quelle, cioè, che si riferiscono a provvedimenti e competenze che si esauriscono all'interno degli "spazi" giuridici e istituzionali riservati alle regioni e che *non* coinvolgono soggetti (politici e istituzionali) ai quali spettano responsabilità di *differente livello*. Ciononostante vi sono stati (non frequenti) casi in cui un tale limite talora solo *implicito*, ma in evidente "armonia con la Costituzione", è stato valicato con l'indizione di referendum consultivi *extra moenia*, rivolti cioè a sollecitare i poteri rappresentativi statali ad adottare decisioni o indirizzi di *portata ultraregionale*.

La Corte costituzionale, prima della decisione sul referendum lombardo sopra esaminata e criticata, ha sempre censurato tali iniziative *ultronee* e *fuori misura*, in quanto tendenti a captare un risposta popolare *da giocare* "fuori campo".

Il parametro individuato dalla Corte per sindacare *pretese* referendarie di tal fatta è la tutela dell'"ordine costituzionale e *politico* dello Stato", che non può tollerare *negative influenze* da manifestazioni anomale della volontà popolare¹⁹. Sono tali quelle che altererebbero i *circuiti precostituiti* per l'assunzione di decisioni di rilevanza comunitaria *generale* o comunque *esorbitante* rispetto ai circoscritti ambiti

zione di incertezza che non permette un *esercizio convinto* della responsabilità di provvedere.

¹⁹ La Corte valuta in termini non elusivi l'*essenza* dei referendum consultivi: "anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti", in quanto si fondano sul principio della sovranità popolare, essi assumono "una spiccata valenza politica". Si tratta pertanto di manifestazioni che hanno "rilevo 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 predette intende compiere" (sent. n. 256 del 1989).

²⁰ Tra i primi commenti sostanzialmente adesivi alle principali argomentazioni della Corte sia consentito ricordare quello di chi scrive: "*Grandi questioni di interesse generale*" e *refe-*

territoriali entro cui dovrebbe esaurirsi l'efficacia delle manifestazioni medesime.

Il (primo) caso affrontato dalla Corte²⁰ riguardava iniziative popolari di referendum in Sardegna che, al di là della loro articolazione formale in tre distinti quesiti, si prefiggevano indirettamente un *obiettivo politico* di valenza ultra regionale: contrastare scelte di politica militare (la permanenza *in loco* di basi navali della NATO) ed indicare indirizzi alternativi di politica estera. Ma tale "prerogativa" – ha precisato la Corte – appartiene in via esclusiva agli organi centrali dello Stato (Parlamento e Governo); cosicché un tale proposito di *condizionamento* è stato ritenuto dai giudici costituzionali inammissibile, anche se indubbio, concreto e perfino apprezzabile appariva l'interesse regionale sulle questioni proposte (preservare la regione da consistenti rischi dell'approdo e transito di naviglio a propulsione nucleare). Le "grandi questioni"²¹ e gli interessi di *portata troppo generale* ed extra regionale esigono, però, di essere ponderati e risolti in una *dimensione unitaria e indivisibile* in adesione ai principi e presupposti enunciati nel 1° comma dell'art. 1 e nel 1° comma dell'art. 5 della Costituzione. Il ragionamento che porta a queste conclusioni, come si può facilmente constatare, non si fonda solo su elementi testuali (le parole dei quesiti e la loro connessione logica), ma anche e ancora una volta su *fattori contestuali*. Rilevano, infatti, anche gli scopi non dichiarati dai promotori, la possibile utilizzazione politica della risposta popolare regionale, la probabile delegittimazione degli organi rappresentativi e di governo centrali, la conseguente incertezza nell'assunzione di *responsabilità istituzionali piene* e non rinunciabili per la stabilità della convivenza. Non è un caso che la Corte assuma come categoria rilevante per le proprie argomentazioni non solo l'ordine (ordinamento) costituzionale, ma anche l'*ordine politico*: un parametro "dinamico", che comporta un esame delle effettive situazioni *in atto*, dei ruoli reali o apparenti dei soggetti della competizione politica. Nella vicenda appena rievocata, ad esempio, la suggestione dell'eventuale pronunciamiento del corpo elettorale sardo in un senso o in un altro²² avrebbe potuto essere amplificata e generalizzata quale espressione di orientamenti popolari *presumibilmente* condivisi nell'intero Paese.

rendum regionali, in *Le Regioni*, 1990, 1292 ss.

²⁰ La Corte nella sentenza cui si fa riferimento annovera (a futura memoria) tra le "grandi questioni" la cui definizione non può essere, per così dire, *parcellizzata* in ambiti sub-nazionali anche i temi della sicurezza e della giustizia.

²² Il corpo elettorale sardo, almeno in parte, nella risposta a quesiti *assoluti*, sostanzialmente di "impatto" nazionale, sarebbe stato certamente attratto e condizionato da interessi *concreti* locali: eliminare o ridurre i rischi derivanti dall'installazione di basi militari pericolose *innanzitutto nella propria regione* (salva magari la disponibilità a considerare positivamente anche l'opzione – ovviamente non prevista nella domanda referendaria – di una diversa dislocazione sul territorio nazionale delle basi medesime...). Sul problema della corretta e obiettiva formu-

Se le richieste di referendum promosse senza successo in Sardegna presentavano perlomeno un carattere di *genuinità* e *spontaneità*, in quanto *effettiva manifestazione* di una mobilitazione di base ad opera di associazioni e comitati di cittadini sorti nella società civile ed autonomi anche rispetto ai *soggetti politici rappresentati* nel sistema politico regionale, altrettanto non si può dire per successive iniziative referendarie sottoposte al vaglio della Corte costituzionale.

È il caso dei due referendum “consultivi” tentati in tempi diversi e con modalità e percorsi diversificati dalle *istituzioni politiche* della Regione Veneto per *rafforzare politicamente* il valore degli indirizzi di maggioranza in tema di riforma (in senso federale) delle autonomie regionali. Interlocutori-antagonisti di entrambe le iniziative avrebbero dovuto essere il *sistema politico nazionale* e i relativi organi centrali rappresentativi dove – volendo riprendere il lessico dei giudici costituzionali – si decidono le “grandi questioni di interesse generale”.

In entrambe le iniziative il *ruolo sostanziale* del corpo elettorale regionale convocato alle urne avrebbe dovuto essere quello di *sostegno massivo* a scelte e progetti di politica istituzionale sui quali la maggioranza consiliare non era afflitta da alcun dubbio da far sciogliere ai cittadini. In questa prospettiva il significato delle consultazioni non sarebbe stato affatto *dirimente*, come nella natura dei referendum *veri* di qualsiasi tipo, ma si sarebbe esaurito in una dimostrazione di *consonanza ideale* tra rappresentanti e rappresentati, da *esibire ed opporre* nei circuiti decisionali nazionali. In altre parole, attraverso il referendum i rappresentanti intendevano *di fatto* richiedere un mandato politico *ulteriore* rispetto a quello *già* ottenuto attraverso le elezioni regionali. In una *democrazia bilanciata*, però, i mandati si acquisiscono nelle forme precostituite e a cadenza predeterminata. L'estemporanea e *self promoting* moltiplicazione delle occasioni di ricerca di consenso popolare non è in armonia con la complessiva architettura costituzionale e con l'esigenza di un'equilibrata distribuzione delle responsabilità ai fini dell'assunzione di decisioni effettive.

La Corte *ancora una volta* ha saggiamente e sapientemente respinto l'uso distorto dei referendum (consultivi).

Con la sent. n. 470 del 1992 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della delibera legislativa approvata dalla Regione Veneto che disponeva la convocazione di un referendum “consultivo” *ad hoc*, per domandare agli elettori se sarebbero stati favorevoli o meno alla presentazione al Parlamento da parte del Consiglio re-

lazione dei quesiti in casi come quello considerato, cfr. E. BETTINELLI, *op. ult. cit.*, 1299 ss.

²³ Le linee propositive riassunte nel quesito erano: la tassatività delle competenze legislative dello Stato a fronte di una generale competenza legislativa delle regioni; un regime di reale autonomia impositiva e finanziaria delle regioni; una più ampia autonomia statutaria delle Regioni per la determinazione della propria forma di governo e del sistema elettorale regionale;

gionale di una proposta di riforma costituzionale volta all'introduzione di un nuovo ordinamento delle regioni, improntato a principi di ampia autonomia²³.

La Corte rileva *sul piano formale* che un tale referendum avrebbe prodotto un'interferenza non prevista nel procedimento *tipico* di revisione costituzionale disciplinato in *tutte le sue fasi* dall'art. 138 della Carta. *Sul piano sostanziale* osserva poi che facilmente il referendum veneto avrebbe esercitato un'indebita *influenza di indirizzo e orientamento* nei confronti dei decisori parlamentari, "fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato" (con conseguente violazione del "limite" individuato nella sent. n. 256 del 1989).

La Corte non dubita che il referendum consultivo, dato il tenore assolutamente attraente del quesito (privo di sostanziali alternative), avrebbe avuto un esito positivo. La certezza di tale prognosi mette ancora di più in luce il valore meramente strumentale e *regressivo*, rispetto agli istituti di democrazia diretta *veri*, del coinvolgimento dei cittadini. Del resto, non è casuale che la delibera legislativa censurata stabilisse che la votazione popolare sarebbe stata "effettuata contestualmente a consultazioni elettorali o a referendum nazionali" indetti successivamente all'entrata in vigore della legge²⁴. L'unica preoccupazione per i promotori del referendum non era, in effetti, l'incertezza del risultato, bensì quella di assicurare una consistente partecipazione popolare, tale da conferire il massimo *valore* al referendum medesimo e quindi *forza* alla maggioranza politica consiliare²⁵.

L'utilizzazione di interventi popolari "a schema libero" è stata ritenuta non conforme a Costituzione anche nella sent. cost. n. 496 del 2000, che ha valutato illegittima una seconda iniziativa dello stesso Consiglio Regionale di interpellare gli elettori veneti sull'opportunità della presentazione al Parlamento di una proposta

una presenza istituzionale e diretta delle Regioni negli organi della Comunità europea.

²⁴ Art. 2, comma 2. La delibera è pubblicata in *Giur. cost.*, 1992, 4259 ss.

²⁵ L'espedito dell'abbinamento tra referendum consultivi regionali e tornate elettorali generali, come si è già considerato, è stato, non casualmente, tentato anche per il recente e pendente referendum consultivo lombardo sulla *devolution*.

²⁶ La quale si sarebbe dovuta realizzare attraverso: il conferimento generale della potestà legislativa alla Regione con esclusione delle materie, indicate tassativamente, lasciate alla competenza statale; l'esercizio a livello locale delle funzioni amministrative e l'attribuzione alla Regione delle funzioni di programmazione e di controllo; il riconoscimento alla Regione del potere di stipulare accordi con stati o enti territoriali di altri stati, nonché di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione Europea e di dare ad essi attuazione in via autonoma; l'autodeterminazione della propria forma di governo e la disciplina del sistema elettorale regionale; piena attribuzione delle potestà tributarie, con devoluzione allo Stato di una quota non superiore ad un terzo delle entrate fiscali riscosse dalla Regione.

²⁷ Anche questa seconda iniziativa è stata deliberata con esplicito richiamo all'art. 47, comma 1, dello Statuto della Regione Veneto, che prevede che "il Consiglio regionale può

di legge costituzionale per l'attribuzione alla *sola* regione Veneto di "forme e condizioni particolari di autonomia"²⁶. Rispetto all'iniziativa precedente²⁷ il significato di "sfida" *rivendicativa e contestativa* nei confronti del "potere centrale" è ancora più evidente. L'opinione pubblica dà ampio risalto al "movimento" del Nord-Est e non pare controverso che, più ancora che in passato, la risposta popolare avrebbe dovuto rendere palese lo strappo tra la diretta, netta e impaziente volontà del "popolo" veneto e il complicato, troppo lento se non inconcludente processo di riforma federalista in corso nelle sedi *mediate* della rappresentanza politico-parlamentare nazionale. Insomma, l'impatto *istituzionale* del referendum veneto sarebbe stato quello di mettere a confronto l'immediatezza (e la superiorità) della legittimazione del sistema politico regionale, *effettivamente ancorato alla sovranità popolare*, con l'insufficienza e impermeabilità della *centralistica* rappresentanza politico-parlamentare.

Questo *scenario di insieme* non sfugge alla Corte che, a ben vedere, non si attiene soltanto a motivazioni di "stretto diritto". L'approccio è, pure in questa sentenza, *ampio e sistemico* e si estende alle "finalità della legge impugnata". Viene richiamata la giurisprudenza costituzionale relativa al referendum abrogativo, per sottolineare che, al pari di altre, anche questa fonte (pur strumento per l'esercizio della sovranità popolare) costituisce "un livello *subordinato* alla Costituzione". E, con riguardo al referendum "consultivo", si rimarca che tale forma di partecipazione popolare è solo "apparentemente più tenue" di quella prevista all'art. 75 della Costituzione, che consente all'elettore di "maturare un consapevole convincimento" su un "atto legislativo in vigore *e dal contenuto interamente determinato*". Viceversa, il ricorso alle votazioni popolari (apparentemente) consultive può *trasmodare in manifestazioni plebiscitarie*, come tali incompatibili con il sistema democratico vigente, che affida alla rappresentanza politica nazionale le decisioni sulle "scelte fondamentali della comunità nazionale che ineriscono al patto costituzionale". La Corte, in continuità con quanto affermato nelle pro-

deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate a provvedimenti determinati". In un parere reso alla stessa Regione Veneto (4 marzo 1998), L. PALADIN negava decisamente che l'oggetto del referendum rientrasse nelle ipotesi ammesse dalla norma, in presenza di un quesito *palesamente indeterminato e radicalmente ambiguo*. L'Autore nel pronosticare che la Corte avrebbe sicuramente confermato l'orientamento espresso nella sentenza n. 470 del 1992, aggiungeva: "tanto più che, nel momento attuale, vari segnali fanno presagire l'indizione di altri referendum consultivi regionali, aventi un esplicito od implicito risvolto secessionistico" (*Documento d'archivio*).

²⁸ Si rimarca, in particolare, che in sede di revisione costituzionale il popolo può intervenire come istanza di ultima decisione e *nella sua totalità*. Al contrario esso viene "evocato" dalla legge regionale del Veneto dichiarata illegittima "nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, *quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi*

nunce precedenti²⁸, ribadisce che in tale campo – presidiato da procedimenti (e processi) non disponibili e insuscettibili di interferenze ad opera di soggetti non contemplati – non c'è “alcuno spazio” per “consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia”.

Comunque occorre anche segnalare come alle regioni non venga affatto misconosciuto il potere (sancito dal 2° comma dell'art. 121 della Costituzione) di presentare progetti al Parlamento anche di radicale innovazione costituzionale e di rivendicare una più ampia autonomia. Quel che non può essere ad esse 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).

Proprio ciò che si è verificato in Lombardia...

5. RAGIONI DI DIRITTO E RAGIONI POLITICHE NEL PROCEDIMENTO DI INDIZIONE DEL PRIMO REFERENDUM COSTITUZIONALE DELL'ESPERIENZA REPUBBLICANA (RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE)

L'“ingorgo” tra elezioni politiche, referendum consultivi regionali e referendum di approvazione costituzionale, anch'esso approssimativamente denominato sul “federalismo possibile”, ha reso incerta l'applicazione delle norme di attuazione dell'art. 138, 2° e 3° comma, della Costituzione le quali sembravano di *evidente e univoca* interpretazione.

Anche in questo caso è opportuno considerare la vicenda nel suo complessivo svolgimento.

Il testo della legge costituzionale (non deliberato dal Parlamento con la *maggioranza auspicata* dei due terzi in ciascuna assemblea: cfr. nota 1) è stato pubblicato a scopo di preavviso nella *Gazzetta Ufficiale* (n. 39) il 12 marzo 2001. Il termine *ultimo* per la presentazione di valida richiesta di referendum ad opera di *uno* dei soggetti indicati dal 2° comma dell'art. 138 della Costituzione sarebbe stato dunque il 12 giugno. Si sono avvalsi *immediatamente* di tale facoltà due gruppi distinti di membri del Senato, ciascuno con un numero di sottoscrizioni superiore a quello minimo prescritto (cfr. nota 2), validamente autenticate (ai sensi dell'art. 6 della l. n. 352 del 1970) e ciascuno rappresentato dai previsti tre delegati per gli adempimenti relativi al deposito della richiesta presso la cancelleria della Corte dei cassazione. Le ragioni politiche alla base della richiesta dei due gruppi erano *divergenti*. Il voto popolare veniva invocato da una parte per *disap-*

provare (resistere a) una modifica della Costituzione non condivisa; e dall'altra per *approvare, confermare e consolidare* la volontà innovativa del Parlamento, preservandola, per quanto possibile, dai rischi (politici) di eventuali propositi recessivi o comunque di segno difforme nell'imminente successiva legislatura. Pertanto le due iniziative (come si è visto, perfezionate emblematicamente a poche ore di distanza l'una dall'altra) erano certamente competitive. Ma, al tempo stesso, si configuravano come *concorrenti e funzionali al raggiungimento del medesimo esito*: la definizione della "questione federalista" da parte del popolo sovrano. Occorre anche sottolineare che le iniziative medesime rappresentavano ed esaurivano le possibili opzioni *attive* che il corpo elettorale avrebbe potuto esercitare dinanzi a un quesito referendario *precostituito* e a *struttura formalmente e sostanzialmente dilemmatica*, tale da rendere impossibili *terze posizioni*. Ciosicché altre eventuali e successive mobilitazioni dirette alla richiesta del medesimo referendum sarebbero state prive di valore aggiunto anche sotto il profilo politico²⁹.

Ciononostante una *dichiarazione di promuovere* richiesta popolare di referendum costituzionale *contro* la riforma approvata dal Parlamento veniva presentata il 21 marzo e annunciata il giorno seguente, ai sensi di legge, nella *Gazzetta Ufficiale* ad opera di esponenti della *Lega Nord*, partito rappresentato in Parlamento, appartenente allo schieramento avverso alla riforma costituzionale e sostenitore *anche* dell'iniziativa parlamentare referendaria *di minoranza*.

L'Ufficio centrale per il referendum, pur avendo a disposizione 30 giorni per pronunciarsi sulla (prima) richiesta depositata, si riuniva immediatamente (il 22 marzo) accertandone la legittimità³⁰ e provvedeva a notificare *il giorno stesso* la relativa ordinanza agli organi costituzionali competenti per l'indizione della votazione popolare (da effettuarsi – secondo quanto disposto dall'art. 15, 1° c., l. n. 352 del 1970 – entro 60 da tale notifica, cioè entro il 21 maggio).

fossero invece più popoli...".

²⁹ Potevano tutt'al più essere motivate da un tentativo precoce di capitalizzazione di consensi a fini propagandistici e persuasivi. Un tale interesse, peraltro, non risulta in questa fase del procedimento assolutamente considerato o tanto meno protetto dall'ordinamento, per trovare invece ragionevole apprezzamento in una fase successiva, la campagna referendaria, dopo l'indizione della consultazione popolare. Si vedano, in particolare, l'art. 52 della l. n. 352 del 1970 e la l. n. 28 del 2000, in materia di disciplina delle campagne elettorali e referendarie sui mezzi di informazione.

³⁰ L'UCR ha correttamente esaminato entrambe le iniziative, non solo perché presentate nella stessa data, ma anche per riconoscere implicitamente la loro pari dignità, pur essendo motivate da ragioni e prospettive opposte. Nessun riferimento, invece, alla preannunciata e contemporanea (e ipotetica) promozione di un'iniziativa popolare per richiedere un referendum... ormai già ottenuto.

³¹ In precedenza il Presidente del Consiglio aveva preannunciato la posizione del Governo con una dichiarazione (pubblicata anche sul sito internet del Governo – www.governo.it –

Ma il Governo, con una deliberazione del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2001³¹, decideva di rinviare la convocazione alle urne degli elettori che *a rigore* sarebbe dovuta cadere in una domenica tra il 13 maggio e, al più tardi, il 29 luglio (le giornate utili sarebbero state ben 12...). Nessuna data sembrava però agibile (in mancanza di un accordo *bipartisan*) a causa della concomitanza o prossimità delle altre competizioni...; e considerando che, dopo le elezioni politiche del 13 maggio, il Governo sarebbe entrato in una fase di precarietà istituzionale, tanto più sensibile ove fosse prevalso lo schieramento avverso.

Da qui l'*opportunità* di una "soluzione politica" per il rinvio della consultazione a una stagione meno "calda", per sopire polemiche e non disorientare l'opinione pubblica. A tal fine era ovviamente indispensabile la copertura di una motivazione *sufficientemente suggestiva*, che veniva espressa in un perentorio comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* (n. 104 del 7 maggio 2001): "Si comunica che il Governo, sulla base di quanto convenuto nella riunione del Consiglio dei Ministri in data 24 aprile 2001, *ha stabilito* che all'indizione del referendum confermativo della legge costituzionale sul federalismo potrà procedersi entro i sessanta giorni successivi alla scadenza dei tre mesi stabiliti dall'art. 138 della Costituzione (prevista per il 12 giugno prossimo), così da consentire all'apposito Comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle 500.000 firme prescritte"³².

Una simile motivazione non può che definirsi *pretestuosa*: non essendo, innanzitutto, confortata dal "senso" dell'art. 138 Cost. che prevede l'*eventualità* e *sussidiarietà* del referendum di approvazione costituzionale nell'ambito di un procedimento assai complesso, eppure indirizzato a precostituirne i tempi, proprio ad evitare eccessive ed irragionevoli dilatazioni. Né a sostegno della medesima motivazione può essere plausibilmente invocata qualsivoglia "incertezza" della disciplina di attuazione di cui alla l. n. 352 del 1970, la quale è assolutamente conforme al discorso costituzionale. Cosicché non pare difficile dimostrare come il Governo abbia disinvoltamente disatteso le *buone* "raccomandazioni" contenute nell'art. 12 delle disposizioni preliminari del Codice civile: nell'applicazione della legge ad es-

il 7 aprile 2001) nella quale sosteneva che, in pendenza dell'iniziativa popolare di richiesta del referendum avviata dalla Lega-Nord, non sarebbe stato possibile indirlo, in quanto: "Si tratta di una procedura costituzionale che il Governo non può interrompere senza violare i diritti costituzionali dei promotori. Ciò porta la decorrenza dei termini per il bando del referendum al di là del completamento della raccolta e della conseguente pronuncia che dovrà adottare al riguardo l'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione. Ne deriva che il referendum potrà essere ragionevolmente bandito all'inizio dell'estate per una data che dovrà scavalcare la stessa estate".

³² Peraltro l'iniziativa referendaria preannunciata nella *Gazzetta Ufficiale*, a cui fa riferimento il comunicato del Governo, non ha avuto alcun seguito pratico, non essendosi i promotori neppure preoccupati di predisporre e depositare i moduli necessari per la raccolta del-

sa non può essere attribuito *altro senso* che quello fatto palese dal *significato proprio* delle parole secondo la *connessione di esse* e dalla *intenzione* del legislatore.

La *palese intenzione* del costituente di concentrare al massimo i termini per lo svolgimento delle votazioni popolari in materia di revisione costituzionale si desume in via logica da una preminente *esigenza di certezza*. Si tratta, infatti, di limitare il protrarsi di una situazione di incertezza sull'efficacia-effettività dell'ordinamento costituzionale, dovuta a una riforma *sospesa*. E ciò sia nella

le firme degli elettori....

³³ Il referendum costituzionale è stato con qualche fondamento configurato come istituto di *resistenza* a garanzia dei soggetti minoritari che intendano "scommettere" che le loro ragioni contrarie alla deliberazione parlamentare sono maggioranza nel Paese. Certamente è questa l'ipotesi normale, più probabile. Ma sarebbe esagerato considerarla come l'unica ipotesi possibile e ritenere scorretto o contraddittorio che anche i gruppi parlamentari che hanno sostenuto la revisione costituzionale possano avvalersi del potere di richiedere referendum *confermativo*.

In effetti, l'interesse (e l'obiettivo) prevalente che è alla base del complesso procedimento-processo di cui all'art. 138 della Costituzione è, come già si è accennato sopra, pervenire a una decisione che *alla fine* possa essere sorretta da un consenso certo ed essere riconosciuta *pienamente legittima e legittimata* anche da quanti l'hanno contrastata. In un ordinamento liberaldemocratico le *nuove norme costituzionali* non possono prescindere da quella *certezza e forza* (politica e sociale) che restituiscono sufficiente stabilità al sistema e ai rapporti di convivenza, a tutti i livelli. Non è inutile sottolineare che le regole e gli assetti che sono paradigma per la legittimità degli atti normativi e dei comportamenti istituzionali *subordinati* non tollerano di essere continuamente messi in discussione, in quanto si dubiti del loro comprovato *raccomandamento* democratico.

Se si considerano i fatti e le circostanze che hanno caratterizzato l'approvazione parlamentare della riforma del Titolo V - Parte II - della Costituzione, emerge chiaro l'interesse non meramente propagandistico anche dei gruppi di maggioranza al ricorso al referendum, per ottenere piena legittimazione, durata e stabilità alla riforma federalista. Non rilevano soltanto la sua approvazione di misura, la fragorosa opposizione dello schieramento politico avverso, ma anche la prossimità alla scadenza della legislatura e alle conseguenti elezioni politiche. Di fronte al conclamato proposito delle minoranze parlamentari di "abrogare" immediatamente e comunque una tale riforma, ove esse avessero prevalso nella competizione per la guida del Paese, il referendum diventava *anche per la maggioranza* lo strumento decisivo per definire la questione e per preservarsi da iniziative parlamentari divergenti nella successiva legislatura (nell'ipotesi di un mutamento del quadro politico). Insomma, in una tale situazione il voto popolare assume un valore davvero *arbitrale e dirimente*. Ed è proprio per questi aspetti peculiari che la richiesta di referendum rivela una doppia valenza: di *opposizione* per i gruppi che hanno subito la deliberazione parlamentare e di *resistenza* per i gruppi (già) maggioritari che paventano "rivincite" (giocate in Assemblee legislative rinnovate).

Quanto più è aspro il conflitto e dunque incerto l'esito del processo di revisione costituzionale, tanto più parrebbe necessaria una ottemperanza al relativo procedimento *rigorosa ed evidente*, che non sia cioè suscettibile di distorte applicazioni o di manipolazioni pseudo-interpretative. In altri termini, il procedimento in tutte le sue fasi, soprattutto quelle esterne al Parlamento che comportano l'intervento (eventuale) di soggetti *altri*, si dovrebbe informare a

prospettiva dell'innovazione, sia nella prospettiva della conservazione degli originari enunciati *revisiónati* da una maggioranza non *immediatamente risolutiva*³³.

In un tale contesto gli interessi di rappresentazione o mobilitazione politica degli attori richiedenti la consultazione popolare sono, per così dire, “interessi di fatto”, che non possono condizionare il prevalente interesse costituzionale a una ragionevole e tempestiva conclusione del processo in corso.

Non è un caso che nel 2° comma dell'art. 138 si stabilisca che la “domanda” (al singolare) di referendum può essere proposta da *una* delle tre figure già menzionate (il cui ruolo strumentale risulta chiaro anche dalla particella “o” – in latino sarebbe *vel* – che “lega” l'una all'altra). Proprio per questo non emerge alcuna sottolineatura della particolare e distinta soggettività delle figure medesime, di una loro autonomia fine a se stessa, che dovrebbe essere *comunque* salvaguardata. A sostegno di questa interpretazione vi è anche un altro dato testuale (*connesso* con altri). La domanda di referendum deve essere presentata *entro* tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione costituzionale. Non sono state utilizzate altre formule più aperte o sfumate (ad esempio: “non prima di”) proprio per segnalare l'esigenza di una conclusione la più spedita possibile del procedimento.

Si potrebbe ancora osservare che, rispetto al procedimento del referendum abrogativo (i tempi del quale, unitamente ad altre modalità, sono rimessi alla discrezionalità del legislatore ordinario), nel referendum costituzionale l'attenzione per i termini e la tempestività del suo svolgimento è manifesta. Nella “logica” della disciplina costituzionale la consultazione popolare deve dunque essere indetta senza indugi, una volta che sia accertata la validità della (prima, in ordine temporale) domanda presentata, che evidentemente assorbe anche le altre eventuali istanze in corso di formazione. Queste, in tale ipotesi, non possono essere considerate neppure “concorrenti”, in quanto indirizzate ad un *unico e vincolato* esito: la sottoposizione al voto del corpo elettorale della legge costituzionale, così come è stata deliberata nella sua interezza, *senza possibilità di stralci*. Anche l'opzione (in astratto non obbligata) del costituente in favore di un quesito pre-costituito rimarca l'automatismo del procedimento.

Il legislatore ordinario ha dato puntuale e coerente seguito a questa impostazione costituzionale. Le disposizioni della l. n. 352 del 1970 (artt. da 1 a 26) corrispondono infatti alla *ragionevole* gerarchia degli interessi che risaltano dall'art. 138 della Costituzione. Il valore soprattutto funzionale delle iniziative (eventuali) di richiesta di referendum, rispetto a una sollecita chiusura del processo di revisione, si può evincere anche dalla indifferenziata considerazione del peso e delle (inequali) potenzialità organizzative e di mobilitazione dei tre soggetti titolari del potere di richiesta. Basti segnalare che, diversamente da quanto previsto per

il referendum abrogativo, il *tempo effettivo* a disposizione dei promotori per le operazioni necessarie alla presentazione della richiesta è più stretto: nei tre mesi utili occorre infatti procedere anche alle attività preliminari e preparatorie della raccolta delle sottoscrizioni prescritte³⁴. Questa situazione non avvantaggia certamente le iniziative popolari, mentre per quelle parlamentari e dei consigli regionali il pregiudizio è pressoché insussistente.

Una tale disparità di opportunità si può giustificare anche valutando che la reazione a leggi costituzionali fortemente contestate e non approvate a larga maggioranza si esprime quasi inevitabilmente attraverso l'iniziativa delle frazioni parlamentari rimaste in minoranza. In tale evenienza concorrenti iniziative popolari (o, più facilmente, il loro mero annuncio formale, non seguito poi da una effettiva mobilitazione) si pongono perlopiù come "clamoroso" sostegno politico.

I principi della *concentrazione dei tempi* e dell'*automatismo* (e dell'indifferibilità) del procedimento di svolgimento del referendum costituzionale sono stati soddisfatti dal legislatore ordinario con norme assai chiare, appunto in grado di individuare un percorso obbligato *indisponibile*. Ricordiamone le tappe (fissate dagli artt. da 12 a 16 della legge n. 352 del 1970).

Spetta all'Ufficio centrale per il referendum verificare che la richiesta referendaria (*al singolare*; e non le ininfluenti richieste successive alla prima dichiarata legittima) sia conforme alle norme di cui all'art. 138 della Costituzione. Per tale attività l'UCR ha a disposizione non più di 30 giorni (entro tale periodo deve essere risolto anche l'eventuale contenzioso con i presentatori della richiesta, i quali possono sanare eventuali irregolarità riscontrate dall'Ufficio medesimo).

L'ordinanza dell'UCR che decide sulla legittimità della richiesta di referendum è *immediatamente* comunicata (tra i vari destinatari) al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio ai fini dell'indizione della consultazione popolare entro 60 giorni dalla predetta comunicazione dell'ordinanza che l'abbia

criteri di ineludibile automatismo.

³⁴ Per le iniziative popolari gli adempimenti previsti, prima di poter procedere validamente alla raccolta delle firme, sono: costituzione del comitato promotore, formalizzazione del medesimo presso la cancelleria della Corte di cassazione, pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* dell'annuncio dell'iniziativa, predisposizione dei moduli da utilizzare per le sottoscrizioni e presentazione degli stessi ai competenti uffici per le necessarie vidimazioni... Nel caso delle campagne relative al referendum abrogativo i tre mesi sono invece pieni, in quanto decorrono dalla data di vidimazione apposta sui singoli moduli.

³⁵ La legge prevede un'unica *eccezionale* ipotesi di dilazione di questi termini: nell'eventualità in cui nelle more del procedimento sopravvenga la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di altra legge costituzionale passibile anch'essa di richiesta di referendum. In questo caso è rimessa alla prudente valutazione del Capo dello Stato la decisione di ritardare *fino a sei mesi* l'indizione della prima votazione popolare, in modo che si possa concentrare in una sola tornata lo svolgimento di entrambi i referendum. L'esercizio di un tale potere dipen-

ammessa. La convocazione alle urne degli elettori deve essere fissata in una domenica compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione³⁵.

Questi argomenti a sostegno dell'automatismo del procedimento di indizione del referendum costituzionale possono essere rafforzati da un'analisi *per differenza* della più articolata e *disponibile* disciplina legislativa dei tempi del referendum abrogativo. Per questo il calendario è assai più complicato e incerto. Innanzitutto la legge fissa e circoscrive i periodi entro i quali può essere indetto³⁶; contempla l'ipotesi di interruzione delle operazioni di indizione³⁷; affida all'Ufficio centrale per il referendum il potere di concentrare le richieste con "uniformità o analogia di materia"³⁸. Una simile complessità di regolazione dipende da diversi aspetti e,

de dall'*autonoma* iniziativa del Presidente nel suo ruolo di garante e di moderatore della vita d _____ e _____ m _____ o _____ c _____ r _____ a _____ t _____ i _____ c _____ a _____ , in grado di bilanciare diversi elementi: la rilevanza (e l'urgenza) della legge costituzionale pendente, le attese dell'opinione pubblica e la salvaguardia della genuinità delle competizioni accorpate. Per queste peculiarità l'intervento presidenziale si configura dunque come "sostanziale": il concorso del Governo alla decisione di rinvio non si pone, per così dire, come prevalente (diversamente dall'ipotesi concernente il referendum abrogativo -art. 37, ultimo comma di dilazione, non superiore ai 60 giorni, dell'entrata in vigore dell'abrogazione popolare per la quale è richiesta la proposta del Ministro interessato e apposita deliberazione del Consiglio dei ministri).

³⁶ Si vedano gli artt. 31 e 34 della l. n. 352 del 1970, laddove si fissa il periodo utile per lo svolgimento del referendum abrogativo (tra il 15 aprile e il 15 giugno di ogni anno, tenendo conto che non possono essere depositate richieste nell'anno anteriore alla scadenza del Parlamento e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali; in caso di scioglimento anticipato delle Camere il referendum già indetto è *automaticamente* sospeso all'atto della pubblicazione del d.P.R. di indizione delle elezioni e il decorso dei termini riprende dal 365° giorno successivo alla data delle medesime). Viceversa, proprio per soddisfare l'interesse costituzionale alla conclusione del procedimento, la legge n. 352 non si preoccupa che il referendum approvativo si svolga "fuori stagione", con il rischio di una bassa affluenza degli elettori alla votazione. Del resto, diversamente dal referendum abrogativo, il 2° comma dell'art. 138 non prevede alcun quorum di partecipazione. Tale mancata previsione è da alcuni autori criticata come contraddittoria. In verità occorre, ancora una volta, mettersi nella prospettiva *prudente* del Costituente, il quale con la previsione di un procedimento fortemente aggravato per le modifiche dell'ordinamento costituzionale ha inteso non incentivare un tale esito, per il quale sollecita una larghissima adesione rappresentativa-parlamentare. Se essa manca, la decisione è rimessa a uno *spontaneo* concorso ("senza rete" di quorum) del corpo elettorale. Dal punto di vista del Costituente (pregiudizialmente *conservativo*) una decisione popolare negativa non è drammatica: conferma il valore dell'originario stato e della stabilità dell'ordinamento costituzionale. Ma non è neppure drammatica una decisione popolare positiva, giacché dimostra l'effettiva rappresentatività della volontà parlamentare pur espressa con una maggioranza inferiore a quella auspicata.

³⁷ In caso di sopravvenuta abrogazione *sostanziale* delle norme oggetto del referendum (art. 39 della l. n. 352 del 1970, così come interpretato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 68 del 1978).

in particolare, dall'autonomia del referendum abrogativo rispetto ad altri procedimenti costituzionali e dal suo impatto nel sistema politico certamente rilevante e talora determinante. Fattori che mancano nel referendum costituzionale, giacché esso costituisce una fase non necessaria ma, se attivata, conclusiva del procedimento di revisione (o innovazione) costituzionale ad *oggetto preconstituito*. Ecco perché – giova insistere sul punto – anche la disciplina d'attuazione fa riferimento sempre alla *richiesta* (al singolare) di votazione popolare, pur in presenza di una pluralità di possibili promotori, le cui intenzioni o strategie politiche non risultano giuridicamente rilevanti e non possono interferire con l'unico interesse costituzionale evidente: la conclusione del procedimento entro tempi prestabiliti.

L'interpretazione del Governo potrebbe comunque apparire come un'esaltazione della democrazia diretta, delle iniziative genuinamente popolari e diffuse, che in un sistema politico aperto devono trovare un'apprezzabile tutela dinanzi all'egemonia degli attori politici strutturati e concentrati, fino al punto di assicurare a frazioni del corpo elettorale non solo il diritto-potere di dissentire, ma anche di consentire con chi li rappresenta, fino alla richiesta di referendum già ammessi...

In favore di questa posizione così "garantista" nei confronti delle iniziative popolari convergenti *in itinere*, si è adombrato che essa avrebbe il pregio se non addirittura lo scopo prevalente di salvaguardare il diritto anche dei comitati promotori "di complemento" a veder riconosciuto il proprio autonomo ruolo nella successiva fase della campagna elettorale.

In verità anche questo argomento accessorio è giuridicamente irrilevante, in quanto la legge n. 352 del 1970 all'art 52, comma 2 (come successivamente modificato), stabilisce che comunque i promotori del referendum sono considerati "come gruppo unico". È questa una previsione di *buon senso* che tiene conto del carattere dilemmatico di qualsiasi votazione referendaria (o *sì* o *no*) e, in particolare, di quelle di approvazione costituzionale per le quali non è previsto alcun quorum di partecipazione (sì da rendere ininfluenti eventuali propensioni astensionistiche). Nella stessa prospettiva binaria la recente disciplina sulle campagne referendarie attraverso i media radiotelevisivi prescrive che gli spazi a disposizione siano "ripartiti a metà tra i favorevoli e i contrari al quesito referendario" (art. 4, comma 2, *lett. d*), della l. n. 28 del 2000)³⁹.

³⁸ Ipotesi prevista dall'art 32, ultimo comma, della legge sopra cit.

³⁹ Sarebbe poi addirittura aberrante ritenere che l'interesse al perfezionamento della richiesta popolare di un referendum costituzionale *già validamente richiesto da altri soggetti* sia quello di assicurare ai promotori della raccolta di sottoscrizioni il rimborso delle spese (1000 lire per ogni firma valida fino alla concorrenza della cifra minima necessaria per la validità della richiesta) previsto dall'art. 1, comma 4, della l. n. 157 del 1999. Se così fosse, si affermerebbe l'inedito principio del *valore in sé* (incentivato dal finanziamento pubblico) di attività irri-

Sarebbe stato interessante poter verificare la reazione dell'Ufficio centrale per il referendum di fronte al deposito di questa terza e superflua richiesta (popolare) di referendum costituzionale. Avrebbe onorato il principio di economia dei procedimenti? O avrebbe autorizzato il conteggio e il controllo delle 500.000 firme, con conseguente dispendio di risorse umane e finanziarie? Avrebbe pronunciato un'altra ordinanza di legittimità-ammissibilità? L'avrebbe notificata al Governo e agli altri organi costituzionali...? Da tale notifica sarebbero decorsi nuovi termini per l'indizione del referendum...?

Queste curiosità, come è noto (e come era noto, ma *in via di fatto*, al Governo al momento della pubblicazione del suo comunicato), sono destinate a rimanere senza risposta, in quanto la (formalmente) preannunciata iniziativa popolare della Lega-Nord per la *ulteriore* richiesta del referendum contro l'invisa riforma "pseudo-federalista" non solo non è stata perfezionata con il deposito delle necessarie firme, ma – come si è già avvertito – non ha avuto alcun seguito...

In ogni caso accanto a un *mediocre risultato politico* (il referendum si potrà "tranquillamente" svolgere nel periodo desiderato: in una domenica compresa tra il 30 settembre e il 20 ottobre) è stato raggiunto un *rilevante risultato istituzionale*.

La legge n. 352 del 1970 (art. 15) è stata innovata *in via di fatto* da una decisione politico-amministrativa del Governo che non potrà non costituire un precedente, in quanto ha incontrato una generale acquiescenza da parte dei soggetti (le frazioni parlamentari promotrici del referendum) che avrebbero potuto contestarla ricorrendo alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione dei poteri e da parte dello stesso Presidente della Repubblica titolare del potere (sia pure condiviso) di indizione della votazione popolare.

Di conseguenza il procedimento di revisione e innovazione costituzionale è diventato più lungo...