

***Tamquam non essent*: riflessioni a margine dei referendum lombardo-veneti del 22 ottobre 2017**

di Alessandro Lauro **
(15 novembre 2017)

Sommario: 1. Il procedimento di attivazione del "regionalismo differenziato" ex art. 116, comma 3 Cost. - 2. Due storie diverse: a) Lombardia; b) Veneto - 3. I referendum consultivi (?) del 22 ottobre 2017: *tamquam non essent*. - 4. La coercibilità del Governo alle trattative: la singola regione come potere dello Stato - 5. Conclusioni

Il 22 ottobre 2017 i cittadini iscritti nelle liste elettorali di Veneto e Lombardia sono stati chiamati a pronunciarsi consultativamente su due quesiti referendari, confezionati dagli organi delle rispettive Regioni nella speranza di poter avviare una trattativa con l'Esecutivo nazionale, onde così ottenere una maggiore autonomia secondo le previsioni dell'art. 116, comma 3 Cost.

Il presente scritto, dopo aver ricostruito i profili attualmente disciplinati della procedura di attuazione del citato articolo e una volta individuate le differenze intercorrenti fra le due consultazioni referendarie e le relative regolamentazioni, mirerà a formulare una critica sull'effettiva utilità del *referendum* consultivo, *così come configurato nel caso concreto*. In conclusione si tenterà di argomentare circa l'esperibilità del conflitto innanzi alla Corte Costituzionale, che appare un (inesplorato ed) idoneo strumento per obbligare il Governo statale ad intavolare le trattative.

1. Il procedimento di attivazione del "regionalismo differenziato" ex art. 116, comma 3 Cost.

Come è noto, la riforma del Titolo V della Legge fondamentale (in particolare la legge costituzionale n. 3/2001), salvaguardando l'esistenza delle Regioni a statuto speciale, ha introdotto la possibilità che le Regioni a statuto ordinario possano vedersi attribuire ulteriori forme di autonomia in materie precisamente indicate dalla norma costituzionale¹. Il procedimento per "differenziare" l'autonomia regionale richiede una proposta della Regione che funga da base per un'intesa con il Governo, "ratificata" dal Parlamento attraverso una legge ordinaria "rinforzata", approvata, cioè, dalla maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

A lungo il legislatore ordinario non è intervenuto per meglio specificare i contorni del procedimento preliminare all'intesa, necessitante una trattativa condotta dalla Regione e dal Governo nazionale, in rappresentanza dello Stato. Nel 2007 il governo Prodi presentò una disegno di legge volto a disciplinare esattamente questi profili, ma la convulsa fine

¹ Sul regionalismo differenziato si vedano: L. ANTONINI, *Regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti* in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 135 ss; 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 *Federalismi.it*, n. 13/2013; A. MORRONE, *Regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione* in *Federalismo fiscale*, n.1/2007, p. 139 ss; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano* in *Italianieuropei*, n. 1/2010.

anticipata della legislatura impedi alla proposta di affrontare con successo l'iter parlamentare². Nel corso della XVII legislatura, il comma 571 dell'unico articolo della legge finanziaria per il 2014 ha blandamente tentato di colmare la lacuna, limitandosi a fissare a sessanta giorni il termine entro cui il Governo deve "attivarsi" a seguito della proposta delle Regioni³. La disposizione individua poi nel Presidente del Consiglio e nel Ministro delegato agli Affari regionali i soggetti governativi a cui deve essere indirizzata la richiesta, rendendo palese una norma che già poteva essere ricavata interpretativamente dalla legge 400/1988 sull'attività di governo⁴.

Dal lato delle Regioni, invece, la norma costituzionale richiede semplicemente che siano « sentiti gli enti locali » prima dell'iniziativa regionale presso l'esecutivo nazionale. Il disegno di legge del 2007, all'art. 2, comma 1, prevedeva diversamente dalla norma del 2013, silente sul punto - che la proposta regionale fosse sottoposta al Presidente del Consiglio « previa acquisizione del parere del Consiglio delle autonomie locali » ove questo fosse istituito, altrimenti ricorrendo a forme diverse di consultazione previste dai singoli Statuti.

V'è da dire che, in realtà, le leggi statutarie regionali non hanno sviluppato autonome discipline interne volte a regolare, per quanto di loro spettanza, i profili procedurali di attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. Anzi, solo due Statuti fanno esplicito riferimento a tale disposizione costituzionale⁵ e solo uno dei due aggiunge un *quid pluris* rispetto ad essa⁶.

In via generale non è quindi nemmeno agevole individuare *sic et simpliciter* l'organo regionale chiamato ad attivarsi *formalmente* per primo al fine di aprire le trattative con il Governo, posto che, come è ragionevole che sia, spetterà al Presidente della Giunta regionale rappresentare l'ente nelle negoziazioni con il Governo, ai sensi dell'art. 121, comma 4 Cost., ma sarà altamente auspicabile che egli goda di un forte supporto politico-istituzionale da parte degli altri organi per ottenere un risultato soddisfacente,

In alcuni casi sembra potersi iscrivere nella prevalente competenza del Consiglio l'attivazione e la pronuncia su questo tema⁷; in altri invece sembra completo appannaggio

2 Sul punto R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 9 ss. che riporta alla fine del testo (p. 19) il progetto di legge del governo Prodi, approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 dicembre 2007. Ritiene utile una « legge-modello » diretta a reggere le fasi del procedimento ex art. 116, comma 3, specialmente « con riguardo alla diversa capacità di pressione di cui dispongono le Regioni ed in vista di salvaguardare al meglio quelle più deboli » A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo* in *Forum di Quaderni costituzionali*.

3 Art. 1, comma 571 della legge 27 dicembre 2013 n. 147: « Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge ». La novità legislativa è commentata in particolare da M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.* in *Forum di Quaderni costituzionali* (14 luglio 2014).

4 Infatti l'art. 5, comma 3, lettera b della suddetta legge assegna al Presidente del Consiglio direttamente o ad un ministro da lui delegato il compito di « promuovere e coordinare l'azione del Governo per quanto attiene ai rapporti con le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ».

5 Si tratta degli Statuti della Lombardia (art. 14, comma 2) e della Calabria (art. 59, comma 1).

6 La norma lombarda in effetti enuncia espressamente nelle attribuzioni del Consiglio regionale il compito di « deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ». Viceversa, lo Statuto calabro (nelle disposizioni transitorie finali) si limita a ribadire che « La Regione può chiedere, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ».

7 Così nel caso del Veneto, ad esempio, dove l'art. 33, comma 3 dello Statuto assegna all'organo

del Presidente⁸; in taluni ancora si tratta di una materia in cui è necessaria una "concertazione" fra esecutivo e legislativo regionali⁹; in talaltri la pronuncia consiliare pare necessaria solo se gli accordi interessino altre competenze del Consiglio, dunque con una predominanza della giunta regionale¹⁰. Al contrario, diffuse sono le previsioni che assegnano alle assemblee elettive la ratifica di accordi con altri Stati o organi substatali esteri¹¹ o con altre Regioni¹²: esse però fanno riferimento all'ultimo comma dell'art. 117 Cost., quindi in realtà l'applicazione in via analogica è impedita dal diverso sviluppo cronologico dei procedimenti contenuti nelle due disposizioni costituzionali. Nel caso del 117, c. 7 e 8, infatti, la ratifica dell'organo consiliare si pone "a valle" di trattative che saranno condotte dal vertice della Regione e dal potere esecutivo, che peraltro, nel caso di rapporti internazionali, non potranno che vertere nelle materie di esclusiva competenza regionale, come imposto dalla norma. La fattispecie dell'art. 116, comma 3 richiede invece che la Regione si attivi, presentando una proposta- come il disegno di legge del 2007 espressamente richiedeva- su cui si aprirà il negoziato. Dunque, al massimo, l'intervento dell'organo consiliare- che in caso di successo dell'intesa potrà vedere ampliate anche le proprie competenze- deve necessariamente intervenire prima che la trattativa si apra, in modo da poter effettivamente incidere su di essa, non essendo prevista a livello costituzionale una "ratifica" dell'intesa diversa da quella del Parlamento nazionale.

A maggior ragione gli Statuti regionali- anche quelli che fanno esplicito riferimento all'art. 116, comma 3- serbano il silenzio sull'eventuale consultazione dei Consigli delle autonomie locali¹³, andando forse ricercate nelle leggi di attuazione di questi organi le modalità di una loro consultazione¹⁴.

rappresentativo la deliberazione « su ogni altro provvedimento per il quale la Costituzione, lo Statuto o la legge stabiliscono la generica attribuzione alla Regione » (lettera q), nonché la formulazione di « atti d'indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali » (lettera r).

- 8 Come nello Statuto della Liguria, art. 37, che assegna al Governatore la cura dei « rapporti con gli organi dello Stato e con gli altri enti territoriali che costituiscono la Repubblica » (lett. b), « nonché le funzioni non attribuite ad altri organi regionali » (lett. k).
- 9 Lo Statuto della Toscana prevede che « il consiglio [concorra] alla concertazione sugli atti di propria competenza e alla formazione degli atti comunitari, degli accordi con lo Stato, degli atti di intervento della Regione nella programmazione nazionale, degli atti interregionali » (art. 11, comma 3).
- 10 In Emilia Romagna, infatti, il consiglio è chiamato a « ratificare gli accordi conclusi dalla Regione con organi dello Stato, nei casi in cui comportino variazione agli atti di programmazione o pianificazione di cui alla lettera c » (art. 28, comma 4), allorché alla Giunta resta il compito di « adottare ogni altro provvedimento che lo Statuto e le leggi, nel rispetto delle competenze statutarie, non affidano alla competenza dell'Assemblea » (art. 46, lettera k).
- 11 Ad esempio negli Statuti di Umbria (art. 43, lett. g), Lazio (art. 23, c. 2, lett. n), Campania (art. 26, lett. l), con parere obbligatorio della Consulta di garanzia statutaria ex art. 57, comma 2), Molise (art. 16, lett. t).
- 12 Ciò è peraltro imposto dalla norma costituzionale dell'art. 117, comma 7, che richiede la ratifica con legge regionale.
- 13 Sul tema E. BALBONI-L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia in Le Regioni*, n. 1/2011, p. 205 ss.
- 14 Significativa la legge della regione Abruzzo n. 41/2007, attuativa dell'art. 72 dello Statuto. L'art. 10, comma 1 sancisce che il CAL debba esprimere parere obbligatorio « su ogni altra questione ad esso demandata dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi statali e regionali » (lett. d). Pare lecito domandarsi se con l'inciso « sentiti gli enti locali » la Costituzione (e con lei il legislatore abruzzese) abbia voluto demandare la questione del regionalismo differenziato proprio a questo organo consultivo, previsto dall'art. 123 Cost. Quest'impostazione pare confermata dal comma 2 dell'art. 10 sopracitato, statuente che « Il CAL esprime, altresì, parere facoltativo in tutti i casi in cui il Consiglio e la Giunta regionale ritengono opportuna una preventiva consultazione degli enti locali ».

2. Due storie diverse: a) Lombardia; b) Veneto

Per quanto le consultazioni referendarie in Lombardia e Veneto si siano svolte nella medesima data, è necessario osservare le differenze (non di poco conto) che sono rinvenibili fra le due, rispetto al quadro normativo in cui esse si collocano.

a) La Lombardia

Come si diceva in nota *supra*, la Lombardia è l'unico ente regionale che abbia inserito espressamente nel suo Statuto d'autonomia una previsione di competenza rispetto all'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost. L'art. 14, comma 2 dello Statuto lombardo elenca infatti nelle competenze dell'organo consiliare la delibera « in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato » prevista dalla soprariportata disposizione costituzionale. Il legislatore lombardo ha quindi espressamente previsto che il Consiglio si esprima *prima* della richiesta formale al governo centrale e che *successivamente* vidi l'intesa raggiunta, autorizzando quindi il Presidente della Giunta a firmarla, cosicché essa possa essere trasfusa nella legge statale rinforzata.

Parimenti lo Statuto regionale, come del resto tutte le leggi statutarie delle altre regioni, ha introdotto la possibilità che il Consiglio indica, con una maggioranza di due terzi dei suoi membri, un *referendum* consultivo « su questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate » (art. 52 St.). Tale disposizione trova una più puntuale disciplina nella legge regionale chiamata a regolare gli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini (l.r. 28 aprile 1983 n. 34 e successive modificazioni): in particolare, l'art. 25 di detta legge stabilisce che il Consiglio interroghi i cittadini « prima di procedere all'emanazione di provvedimenti di sua competenza ». In caso di *referendum* consultivo, diversamente da quello abrogativo (art. 51 St.), non è previsto alcun *quorum* per la validità del *referendum*. Dunque il caso di specie è il seguente: prima di assumere una delibera in merito all'attivazione del procedimento ex art. 116, c. 3 Cost., il consiglio regionale lombardo ha ritenuto- a larghissima maggioranza- necessario interrogare gli elettori, domandando loro se siano favorevoli ad intraprendere tale percorso¹⁵.

b) Il Veneto

Lo Statuto veneto non attribuisce espressamente all'organo consiliare la competenza a pronunciarsi sull'attivazione della procedura ex art. 116, comma 3, tuttavia un pronunciamento del Consiglio pare necessario: di fatti, l'art. 33 dello Statuto richiede 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 » (lettera q), nonché la formulazione di « atti d'indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali » (lettera r). Come nel caso lombardo, anche qui si realizzerebbe il presupposto della competenza consiliare rispetto ai provvedimenti su cui è possibile indire un referendum consultivo, ai sensi dell'art. 27 dello Statuto.

In Veneto, tuttavia, si è scelto di procedere in maniera diversa, approvando una legge

15 Il quesito referendario, come stabilito con la deliberazione del 17 febbraio 2015, n. X/638, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, Serie ordinaria*, n. 9/2015 è così enunciato: « Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato? »

regionale *ad hoc* (la l.r. 19 giugno 2014 n. 15), la quale autorizzava il Presidente della Regione ad intavolare una trattativa con il Governo, in realtà non direttamente per ottenere un'intesa ex art. 116, comma 3, bensì per la definizione dei contenuti 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 » (art. 1) o, in caso di insuccesso entro un determinato lasso di tempo, ad indire lo stesso *referendum* consultivo, articolato in cinque distinti quesiti (art. 2). Su ricorso del Presidente del Consiglio ex art. 127 Cost., la Corte costituzionale con sentenza n. 118/2015 ha poi dichiarato illegittimi quattro dei cinque quesiti proposti, facendone salvo solo uno, che sarà concretamente proposto ai cittadini in occasione della consultazione¹⁶.

Il referendum consultivo veneto, diversamente da quello lombardo, richiede per espressa previsione statutaria il raggiungimento del *quorum* della metà degli aventi diritto affinché il Consiglio sia tenuto « ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità » (art. 27, comma 2). Per di più la legge n. 15/2014 impone al Presidente della Regione, in caso di doppio esito positivo della consultazione (quindi raggiungimento del *quorum* e approvazione del quesito) di presentare « un programma di negoziati che intende condurre con lo Stato e presenta un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto » (art. 2, comma 2).

3. I referendum (consultivi?) del 22 ottobre 2017: *tamquam non essent*.

Così delineate le cornici normative nelle quali si sono inserite le consultazioni popolari del 22 ottobre 2017, è giunto il momento di sviluppare alcune riflessioni sul ricorso al *referendum* consultivo nei casi di specie.

Nel dibattito politico sviluppatosi attorno a questo appuntamento referendario, sono sostanzialmente due le tesi che si contrappongono: da un lato, i promotori dell'iniziativa ritenevano che la vittoria del sì sostenuta da un'ampia partecipazione popolare possa conferire alle Regioni quella "forza contrattuale" necessaria a portare a termine con successo la negoziazione con il governo¹⁷; dall'altro i contrari bollavano i referendum come sostanzialmente inutili, sia per la loro natura meramente consultiva, non in grado, quindi, di provocare effetti diretti nell'ordinamento, sia per la circostanza che il governo si sia mostrato disponibile ad iniziare il confronto con le due Regioni, ma anche con una terza (l'Emilia Romagna) che non ha ricorso ad alcuna consultazione popolare¹⁸.

16 Il quesito ("Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?") riecheggia- come affermato dalla stessa Corte nel punto 8.3 del *Considerato in diritto*- la norma del 116, comma 3. Sulla sentenza n. 1/2015 si vedano i commenti di F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se..* in *Forum di Quaderni costituzionali*, nonché, nella stessa sede, D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*

17 Così ad es. Il presidente della giunta regionale lombarda Roberto Maroni: cfr. G. ROSSI, *Intervista a Maroni: «Il referendum sull'autonomia della Lombardia non è solo della Lega, con me a Roma anche i sindaci del Pd»* in *Corriere della sera*, 16 settembre 2017.

18 Si veda l'intervista del vicesegretario PD Maurizio Martina in N. SANTONASTASO, *Referendum autonomia, Martina: «Siamo alla propaganda politica, inutile spreco di soldi pubblici»* in *Il mattino*, 21 aprile 2017. Per quanto riguarda l'Emilia Romagna, l'Assemblea legislativa della regione, con risoluzione approvata il 3 ottobre 2017, ha dato mandato al Presidente della Regione di negoziare con il Governo nazionale ulteriori forme e condizioni di autonomia in cinque ambiti, corrispondenti ad altrettante materie di competenza concorrente, cui si aggiunge (in via però secondaria rispetto ai precedenti) l'organizzazione della giustizia di pace. Il 18 ottobre 2017 il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio hanno sottoscritto una dichiarazione di intenti che dà formalmente avvio al negoziato.

L'idea che un *referendum* consultivo in quanto tale sia ontologicamente non (o scarsamente) utile è da respingere. Se è vero che sul piano formale il *referendum* consultivo non è che « una sorta di sondaggio presso l'opinione pubblica », ufficializzato « attraverso uno strumento giuridico »¹⁹, nondimeno lo stesso Giudice delle leggi, nella sent. n. 256/1989 (punto 5 del *Considerato in diritto*) ha riconosciuto la « spiccata valenza politica » di una forma di « partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 Cost. ». Una siffatta consultazione ha rilievo « sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere ». Il fatto che poi i *referendum* consultivi siano svolti a livello regionali non sminuisce questa loro pregnanza politica, perché, come sottolinea la Corte, « il loro esito potrebbe condizionare gli atti da compiersi in futuro e le scelte discrezionali che spettano a determinati organi centrali »²⁰.

Nel caso del Veneto, peraltro, al *referendum* consultivo cui abbia preso parte più della metà degli aventi diritto sono riconosciuti precisi effetti giuridici, quantomeno procedurali²¹, per espressa previsione dello Statuto, cui la legge ordinaria regionale ne ha fatti discendere ulteriori nel caso del *referendum* "autonomistico".

Sul piano politico è comprensibile che le aperture del Governo non siano ritenute sufficientemente "credibili" da parte degli organi regionali, dal momento che, a fronte di svariati tentativi da parte delle Regioni, i procedimenti ex art. 116, comma 3 non sono mai giunti a buon fine²².

Tuttavia, il punto focale di critica alle due iniziative sta, a modesto avviso di chi scrive, nell'oggetto delle consultazioni.

Facendo un passo indietro, ci si potrebbe chiedere, in realtà, se le due consultazioni *de quibus* abbiano davvero una natura consultiva: bisognerebbe innanzitutto comprendere se esista una distinzione fra *referendum* "consultivi" e "di indirizzo"²³. Nelle legislazioni delle

19 Cit. G. AMBROSINI, *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993, p. 123.

20 Secondo S. SILVERIO, *Tre quesiti sul referendum consultivo* in *Forum di Quaderni costituzionali* (12 ottobre 2015), p. 4 il valore giuridico del referendum consultivo deriva *in primis* dalla sua *ratio*, strettamente connessa ad « un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali » (p. 3) e, *in secundis*, alla possibilità che la Corte costituzionale possa verificare la consonanza di un *referendum* consultivo con i principi e valori costituzionali.

21 Su questo tipo di effetti dei referendum consultivi regionali: P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992, p. 117 ss.

22 Al proposito si veda *Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato*, *Nota Breve n. 187* del Servizio studi del Senato, ottobre 2017, par. 7.

23 B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, n. 3/1992, p. 460 ss. distingue fra le due tipologie di consultazione. Il referendum d'indirizzo « [incide] sulla delega, nei termini di specificazione di una parte del contenuto di questa ». Caratteri di questa tipologia sono quindi « l'eccezionalità, la non ordinarietà dell'istituto, che interagisce con la normalità del rapporto di tipo "fiduciario", oppure "politico" fra rappresentanti e rappresentati ». A ciò si aggiunga che « l'iniziativa dall'alto è in funzione di una richiesta di nuova legittimazione, e significa riconoscimento di quel determinato oggetto al rapporto di delega come inizialmente configurato » (p. 461). Viceversa, il referendum consultivo si colloca all'interno di un procedimento amministrativo, e dunque sia l'iniziativa popolare, che quella degli organi costituiti « si inquadrano nell'ambito di due principi... il principio della libera introduzione e rappresentazione degli interessi nella fase istruttoria del procedimento amministrativo, e il principio della partecipazione popolare » (p. 463). G.M. SALERNO, *Referendum*, CEDAM, Padova, 1992, p. 251 afferma che tale distinzione « non sarebbe particolarmente evidente... presumibilmente l'unica differenza risiede nel fatto che il referendum consultivo di norma dovrebbe inserirsi all'interno di un procedimento decisionale pubblico in corso... mentre il cosiddetto "referendum d'indirizzo" appare del tutto svincolato da una decisione pubblica in fieri, ma volto per l'appunto ad indirizzare il futuro svolgimento dei comportamenti degli organi pubblici ».

due regioni interessate si ammette il *referendum* consultivo quando si tratti di "provvedimenti" di competenza del Consiglio. Ossia: l'Assemblea regionale può eventualmente scegliere di consultare la popolazione quando si trovi concretamente in grado di dar seguito all'indirizzo espresso dagli elettori. Se questa possibilità non sussiste, in realtà ci si limita a domandare al corpo elettorale di sanzionare- in maniera plebiscitaristica- un orientamento politico di massima, ma che magari sfugge alle effettive possibilità dell'organo che richiede il *referendum*.

Ora, francamente pare un po' forzato riconoscere alla delibera consiliare che "benedice" l'iniziativa regionale presso il Governo centrale per ottenere forme ulteriori di autonomia una valenza provvedimentoale²⁴, dal momento che non vi è alcuna « affermazione del momento dell'autorità », nessuna incisione nella sfera giuridica dei singoli²⁵. È proprio quest'ultimo elemento quello che, a ben guardare, fonda concretamente la possibilità di ricorrere al *referendum* consultivo: se un organo elettivo di una comunità "ristretta" (come è il caso della Regione²⁶), titolare di un pubblico potere, può incidere nella sfera giuridica di più soggetti, allora avrà interesse a "sentire" il parere di coloro che potranno essere direttamente interessati dalle sua azioni, di modo da conservare il rapporto politico instauratosi con il voto e nell'ottica di poterlo rinnovare ad una successiva tornata elettorale²⁷. Prove ne siano il fatto che i *referendum* consultivi regionali possono essere limitati alle sole popolazioni effettivamente interessate dalle conseguenze dell'atto da adottare²⁸, nonché la circostanza che, per converso, i *referendum* abrogativi regionali

24 Sulla distinzione fra "disporre" e "provvedere" si veda V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano (le fonti normative)*, CEDAM, Padova, 1993, p. 24 ss., nonché F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, CEDAM, Padova, 2009, p. 120 ss. Per quanto riguarda i provvedimenti d'urgenza ex art. 77 Cost. F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 57 ss. ritiene che la provvedimentalità dell'atto non derivi « [dall'] individualità o [dalla] concretezza o [dall'] irripetibilità » quanto dalla « omogeneità sostanziale dell'oggetto... ossia la puntualità », nonché dall' « avere una motivazione, indicare nel preambolo le circostanze straordinarie di necessità e urgenza che ne giustificano l'adozione ». Il provvedimento amministrativo è « quella manifestazione di volontà, espressa dall'amministrazione titolare del potere all'esito di un procedimento amministrativo, volta alla cura in concreto di un interesse pubblico e tesa a produrre in modo unilaterale effetti giuridici nei rapporti esterni con i soggetti destinatari del provvedimento medesimo » così M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 101.

25 Tratto saliente dei provvedimenti amministrativi come sottolineato da M.S. GIANNINI, *Voce Atto amministrativo* in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1959.

26 "Ristretta" in termini territoriali, di competenza legislativa, nonché di interessi politici, come sottolinea A. MORRONE, *Avanti popolo...regionale !* in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, p. 617 « v'è sempre una differenza qualitativa (enfasi dell'A.) tra gli interessi che la polis organizza nelle forme di potere », poiché non è possibile « confondere l'unità politica che fonda un popolo (nel caso nostro il popolo italiano) e le forme di espressione della sovranità nelle sue dimensioni territoriali ».

27 Così ragionando, bisognerebbe ritenere impossibile per il consiglio richiedere una consultazione referendaria prima dell'approvazione di una legge regionale. Effettivamente a favore di ciò milita non solo l'argomento letterale e sistematico, per cui nelle legislazioni regionali in questione si fa riferimento ai "provvedimenti" nel caso del *referendum* consultivo, mentre nell'omologo abrogativo si citano espressamente leggi, regolamenti e atti generali (art. 51 St. Lombardia ; l' art. 22 della l.r. 34/1983 fa espressamente riferimento ai « regolamenti regionali » ed agli « atti amministrativi deliberati dal Consiglio »), ma anche un argomento "sostanziale", per cui la legge, in ossequio al principio democratico, è « espressione della volontà popolare », promanante dagli « organi direttamente rappresentativi del popolo » (Cit. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, p. 57). Ergo non occorre un ulteriore mandato politico per deliberare un atto legislativo, essendo insito nel mandato elettorale il dovere di compiere delle scelte in luogo dei rappresentati e per la generalità di essi. Comunque, se anche le leggi regionali, volessero essere ricomprese nell'albo dei "provvedimenti consiliari" (in quanto espressione di potere autoritativo in grado di espandere o comprimere le situazioni giuridiche dei conosciati) su cui richiedere un parere al popolo, resta nettissima la differenza con la delibera *de qua* sull'iniziativa autonomistica ex art. 116, x. 3 Cost.

28 L'art. 52 St. Lombardia prevede che il referendum consultivo possa essere indetto « su questioni di

possono avere ad oggetto atti amministrativi²⁹.

Messa così in luce la problematica, è opportuno però fare una distinzione fra le due situazioni.

Il *referendum* veneto- definito consultivo- in realtà si configura *ex se* come una consultazione anomala, giacché è stata indetta con un atto legislativo apposito e distinto, in deroga alla disciplina regionale sulle consultazioni popolari. Tale atto *a)* ha previsto una serie di adempimenti preliminari; *b)* ha fissato in anticipo il quesito da sottoporre agli elettori in caso di fallimento dell'interlocuzione con il Governo³⁰; *c)* ha delineato un determinato percorso in caso di esito positivo. Quello lombardo, invece, pur restando nell'alveo della disciplina generale dei *referendum* regionali, ha chiesto alla popolazione di pronunciarsi su un tema in relazione al quale il Consiglio non può, realmente, emanare un provvedimento, nel senso tecnico del termine. Anzi, per la verità il Consiglio ha già dato mandato al Presidente della Regione di trattare con il Governo e di predisporre un piano circa le materie su cui richiedere maggiore autonomia³¹. Quindi, quasi paradossalmente, ha già esaurito il primo dei suoi compiti in relazione al 116, comma 3 Cost., ossia ha già deliberato sull'iniziativa regionale, dovendo- in caso di esito fausto- deliberare anche sull'intesa conclusiva: ciò mostra limpidamente l'inesistenza alla radice dell'oggetto della consultazione.

Fra i due, allora, è il primo che effettivamente potrebbe configurare un *referendum* di indirizzo vero e proprio e, eventualmente, foriero delle conseguenze politiche ascrivibili a questo tipo di iniziativa. Eppure così non può essere per almeno due ordini di ragioni.

In primis, il quesito è talmente generico³²- per quanto riconducibile all'art. 116, comma 3³³- che è sempre sembrato inverosimile un risultato diverso da quello positivo, tenuto conto che il popolo veneto già probabilmente si è espresso a favore di una tale linea politica, eleggendo al vertice della regione l'esponente di un partito notoriamente legato ad una vocazione autonomistica. La genericità del quesito e l'ovvietà del risultato però si riverberano direttamente sulla "forza politica" della consultazione, dal momento che, per dirla in maniera semplice, nulla di nuovo giungerebbe alle orecchie del Governo nazionale, né esisterebbe un forte mandato popolare a sostegno di un'iniziativa che resta comunque oscura nei suoi contenuti, dovendo questi essere sviluppati solo in seguito (come stabilito dall'art. 2 della legge di indizione).

Ancora (e questo vale certamente anche per la Lombardia), il procedimento duale richiesto dall'art. 116, comma 3 Cost., nonché le tempistiche di una simile consultazione popolare- al crepuscolo sia della legislatura nazionale, che di quella regionale- dissolvono anche quel poco che potrebbe restare sul terreno della responsabilità politica. Il pronunciamento popolare non potrebbe nemmeno assegnare l'onere di una responsabilità

interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate ». L'art. 25 della l.r. n. 34/1983 disciplinante il referendum (cui il comma 2 della norma statutaria rimanda) stabilisce che il « Il Consiglio regionale, prima di procedere all'emanazione di provvedimenti di sua competenza, può deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate ai provvedimenti stessi ». Ciò significa che il richiamo a « questioni di interesse regionale » non fa venire meno la necessità che debba potersi adottare un provvedimento relativo a dette questioni e dunque la legge sul *referendum* si applica integralmente in entrambe le fattispecie dell'art. 52 St. Lombardia. A riprova di ciò, la mozione n. 638 del 17 febbraio 2015 del Consiglio regionale individua come interessata « la popolazione iscritta nelle liste regionali della Regione Lombardia ». Nel caso del Veneto, invece, l'art. 27 dello Statuto (attuato dagli artt. 24 ss. della l.r. 1/1973 e successive modifiche) fa espresso riferimento a « provvedimenti o proposte di provvedimenti ».

29 Così l'art. 51 St. Lombardia (integrato dall'art. 22 della l.r. Lombardia n. 34/1983). *Identiter* l'art. 26 St. Veneto.

30 L'art. 24 della legge regionale veneta sul *referendum* (n. 1/1973) richiede generalmente una delibera del Consiglio, nella quale si indichi il quesito e si fissi l'ambito territoriale.

31 Si vedano gli ordini del giorno n. 636 e 637 del 17 febbraio 2015, nel *Bollettino ufficiale della Regione Lombardia, Serie ordinaria*, n. 9/2015.

politica ad uno dei soggetti interessati: infatti, trattandosi di una negoziazione bilaterale, sarà agevole per ciascuno dei due contraenti additare la controparte come responsabile di un eventuale fallimento innanzi agli occhi degli elettori. Per di più, le elezioni che si profilano nel 2018 sostituiranno (anche volendolo ammettere) il "mandato politico-popolare" che potrebbe provenire dalla consultazione, sicché né i rinnovati organi regionali, né Parlamento ed Esecutivo nazionale potranno sentire "la pressione" di un pronunciamento assorbito dalla ben più pregnante elezione del Parlamento nazionale, dell'assemblea rappresentativa regionale, nonché del Presidente della Regione.

Tutto ciò in realtà, invece di rafforzarla, arriva a svilire « la partecipazione popolare ai processi di controllo democratico degli atti regionali »³⁴, poiché si ingenera negli elettori l'"illusione ottica" di poter influenzare (perlomeno) politicamente lo sviluppo successivo del procedimento, cosa che, per quanto sopra esposto, in realtà non è verosimile. Ciò non significa che in futuro effettivamente non possa concludersi l'intesa fra Stato e Regioni e che questa venga approvata con legge statale rinforzata, ma ciò- quand'anche- avverrà a prescindere dal referendum, che- vale la pena ribadirlo- nulla avrà detto sui contenuti dell'eventuale autonomia differenziata.

In maniera paradossale, questi referendum avrebbero potuto sprigionare un effetto più significativo solo qualora fossero "falliti". Nel caso del Veneto il mancato raggiungimento del *quorum* avrebbe interrotto inesorabilmente la procedura delineata dalla legge regionale di indizione; in Lombardia –dove nessun *quorum* era previsto: una mancanza, questa, che sottrae ancora più forza alla consultazione così come configurata- solo una vittoria del no avrebbe obbligato (politicamente) il Consiglio ad una marcia indietro sul mandato già assegnato al Presidente della Giunta.

Un'ultima circostanza merita qualche parola. In taluni casi si è parlato di queste iniziative come "i *primi* (enfasi mia) *referendum* sull'autonomia"³⁵, quasi a presagire che in futuro

32 In ciò ponendosi in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di consultazioni referendarie, che dovrebbe trovare applicazione anche in caso di *referendum* diversi da quello abrogativo, come sostenuto da B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, p. 452. L'A. nota come « la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo ha ampiamente sviluppato le ragioni della inammissibilità di quesiti che interpellino il corpo elettorale in modo non omogeneo e univoco, che... sembra vadano sennz'altro tenute presenti anche con riferimento ad un diverso tipo di referendum ; il carattere di gioco a somma zero, proprio di ogni referendum, impone che il corpo elettorale sia interpellato in una forma da consentire il profilarsi di un'alternativa chiaramente percepibile e politicamente significativa ».

33 Così ha stabilito la Corte costituzionale, sent. n. 118/2015, punto 8.3 del *Considerato in diritto*. V'è da segnalare che alcuni cittadini veneti (sulla scorta delle azioni *contra Porcellum* e *contra Italicum*) avevano adito il tribunale ordinario di Venezia (dopo aver richiesto, infruttuosamente, al TAR la sospensione della consultazione elettorale: v. F. CORTESE, *Il referendum veneto approda al TAR in LaCostituzione.info*, 28 luglio 2017), richiedendo un provvedimento d'urgenza che bloccasse il procedimento referendario e contestualmente sollevasse innanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità del quesito, rispetto alla sua omogeneità ed intellegibilità. Il tribunale ha però rigettato la domanda, ritenendo insussistente l'interesse ad agire degli attori, nonché sottolineando come il quesito avesse già superato il vaglio del Giudice costituzionale. In ciò, però, il giudice ha commesso un errore piuttosto grossolano, dal momento che la sent. n. 118/2015 era chiamata a sindacare la legittimità dei quesiti rispetto all'art. 116, comma 3 Cost. e non rispetto ad altri parametri costituzionali. Sulla vicenda F. FERRARI, *Referendum Veneto: sentenza sorprendente del Tribunale di Venezia in LaCostituzione.info*, 28 settembre 2017.

34 Sent. n. 371/2004, punto 8 del *Considerato in diritto*. In quest'occasione la Corte costituzionale aveva ritenuto ammissibile che gli Statuti regionali potessero « liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali ». La sent. n. 118/2015 ha poi ritenuto di ascrivere a questo elenco anche il *referendum* consultivo indetto dalla regione Veneto (punto 6 del *Considerato in diritto*).

35 Così è intitolata la *Nota Breve n. 187* del Servizio studi del Senato, di ottobre 2017. Il leader di Forza Italia Silvio Berlusconi è arrivato a proporre un referendum per l'autonomia in ogni regione: cfr. *Berlusconi: referendum autonomia? In tutte le Regioni in Il Messaggero*, 18 ottobre 2017.

potrebbero essercene altri plasmati a somiglianza di quelli del 2017. Ma la debolezza intrinseca (sul piano costituzionale³⁶) delle iniziative lombarda e veneta rende poco plausibile l'idea che esse possano fungere da modello per altre regioni che volessero intentare la strada dell'art. 116, comma 3. Non ci si trova dunque all'alba di una convenzione costituzionale³⁷, suscettibile col tempo e l'*opinio iuris* di trasformarsi in consuetudine e quindi in norma giuridica integrante la Costituzione *ex parte Regionum*³⁸, quanto semmai ad un'iniziativa di convenienza politica³⁹ che, per come costruita, mostra tutta la sua incapacità ad incidere sull'ordinamento, anche solo in maniera mediata.

4. La coercibilità del Governo alle trattative: la singola regione come potere dello Stato ex art. 116 Cost.

Posto che questi *referendum* non sembrano in possesso della sufficiente forza per creare (a fronte di un'eventuale inerzia del Governo nazionale) un effetto propulsivo del regionalismo differenziato, è giusto però domandarsi se l'ordinamento non offra altre soluzioni per "smuovere" l'Esecutivo, risvegliando la disposizione costituzionale dallo stato di quiescenza cui è stata relegata.

Lo strumento potenzialmente in grado di assolvere a questo compito non può che essere il conflitto innanzi alla Corte costituzionale ex art. 134 Cost. Un conflitto che però non si configurerebbe come controversia fra Stato e Regione, ma come disputa fra poteri dello Stato.

Come è noto, ai sensi dell'art. 39 della l. n. 87/1953, il conflitto fra Stato e Regioni si delinea quando la Regione ricorre contro un atto non legislativo dello Stato, qualora la sua sfera di competenza costituzionale sia invasa da tale atto. Non può essere certo questo il caso: il silenzio eventualmente serbato dal Governo sull'iniziativa della Regione ex art. 116, comma 3 Cost. non può costituire un'invasione della competenza che la Costituzione

36 Volendo con questo termine sintetizzare sia il piano giuridico-formale, sia il piano della responsabilità politica, che di certo non è avulsa dal diritto costituzionale (si pensi e.g. alla responsabilità politica del presidente del Consiglio, dei singoli ministri e della compagine governativa in senso collegiale prevista dall'art. 95 Cost., come poi espressamente sancito dalla Corte costituzionale con la notissima sent. n. 7/1996 nel caso Mancuso).

37 In particolare di una convenzione rientrante nel « quarto tipo » individuato da G. U. RESCIGNO, *Convenzione costituzionale* in *Diritto on-line* (2015). Secondo l'A. una siffatta convenzione sarebbe riscontrabile « quando i politici attribuiscono costantemente uno specifico significato politico ad un evento giuridico che mantiene le sue specifiche caratteristiche giuridiche, cosicché si ha la sovrapposizione di due regole, quella giuridica e quella convenzionale, ciascuna produttiva di specifiche conseguenze ».

38 Ipotizzando un simile sviluppo, si potrebbe instaurare una consuetudine costituzionale per cui gli organi regionali titolari del potere di iniziativa ex art. 116, comma 3 procedano in tal senso solo dopo aver acquisito il parere e degli enti locali (come richiesto dalla norma) e della popolazione regionale. In mancanza di un pronunciamento popolare il Governo potrebbe quindi rifiutarsi di avviare le trattative. La consuetudine, comunque, opererebbe nell'ambito regionale della procedura disegnata dall'art. 116 Cost., che rimarrebbe inalterata, in ossequio alla pronuncia della Corte costituzionale n. 118/2015 (punto 8.3 del Considerato in diritto, dove il Giudice costituzionale afferma che « il referendum oggetto della disposizione impugnata precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto. Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., 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. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali ».

39 Perfettamente replicabili per il caso lombardo le osservazioni di R. BIN, *Fare dell'inutile il necessario: la strana logica del presidente Zaia in laCostituzione.info* (9 febbraio 2017).

assegna all'ente regionale, competenza (normativa) che deve essere ricercata nelle materie dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost.⁴⁰

Viceversa, il conflitto fra poteri dello Stato insorge « fra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà dei poteri cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzione determinata per i vari poteri da norme costituzionali » (art. 37, l. n. 87/1953). Pare abbastanza incontrovertibile che, ai sensi dell'art. 116, comma 3, alla Regione sia consegnato un « potere di iniziativa »⁴¹ che consente di inaugurare tutta la procedura successiva e che essa possa esprimere in maniera definitiva tale potere. Forse più complessa può apparire l'identificazione della Regione come potere « dello Stato ». Epperò anche qui la giurisprudenza costituzionale offre diversi agganci per sostenere questa impostazione. *In primis* è già stata riconosciuta la legittimazione di entità esterne allo Stato-apparato purché « ad essi l'ordinamento conferisca la titolarità di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite »⁴². A cinque regioni (*rectius* a cinque consigli regionali) poi- titolari *uti universae* del potere di iniziativa referendaria ex art. 75 Cost.- l'ord. 82/2016 ha riconosciuto facoltà di proporre il conflitto.

Sembra dunque più che verosimile riconoscere la legittimazione attiva della singola Regione al ricorso per conflitto fra poteri, quando la Costituzione le assegni *uti singula* una specifica attribuzione da far valere nei confronti di altri organi statali.

Per quanto riguarda invece il profilo oggettivo del conflitto, bisogna analizzare quale può essere la menomazione del potere di iniziativa riconosciuto alla Regione e quali atti del Governo possono realizzare tale menomazione.

Dato che la norma costituzionale conferisce alla Regione interessata il potere di attivare il procedimento, l'immotivato⁴³ rifiuto del Governo di iniziare le trattative o il silenzio serbato oltre i limiti dettati dall'art. 1, comma 571 della legge finanziaria per il 2014 lede gravemente questa attribuzione, dal momento che la inficia completamente, annullandola ed impedendo senza motivate ragioni il prosieguo della procedura costruita dalla norma costituzionale.

Ancora un punto merita attenzione: in parallelo con quanto affermato dalla Corte costituzionale in materia di intese con confessioni acattoliche ex art. 8, comma 3 Cost., si è adombrato che il rifiuto di iniziare le trattative ex art. 116, comma 3 Cost. non fosse giustiziabile⁴⁴.

Questa impostazione non può essere condivisa.

Nella sent. n. 52/2016 il giudice costituzionale ha ritenuto che « per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la

40 Cfr. S. M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 94

41 La giurisprudenza costituzionale ha già ammesso che il « potere di iniziativa » possa costituire fondamento per attivare il conflitto *de quo* nel caso dell'iniziativa referendaria, da ultimo con la sent. n. 174/2009. In dottrina (anche sulla scorta dell'ord. 149/2016) si sono ritenute anche giustiziabili per conflitto le attribuzioni del singolo parlamentare, fra le quali rientra il potere di iniziativa legislativa ex art. 71 Cost., che spetta anche ai singoli Consigli regionali ex art. 121 Cost. Su quest'ultimo punto si veda M. MANETTI, *La tessera mancante: il conflitto di attribuzione promosso dalle minoranze parlamentari in materia di procedimento legislativo* in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2016, p. 1107 ss.

42 Cit. S.M. CICCONE, *Lezioni di giustizia costituzionale*, p. 101. Il caso è ovviamente quello dei comitati promotori del *referendum*, riconosciuti la prima volta come legittimati a proporre il conflitto con sent. n. 69/1978: sul punto A. BARBERA- A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, p. 65 ss. Di recente, respingendo la legittimazione del CODACONS, la Corte costituzionale con l'ord. 256/2016 ha ribadito quest'impostazione.

43 Se invece il rifiuto fosse motivato, ad esempio, sulla base di ragioni finanziarie e quindi dei principi ricavabili dall'art. 119 Cost. (espressamente richiamato dal 116) ecco che allora il conflitto si concluderà in maniera sfavorevole alla Regione, con una dichiarazione di spettanza al Governo di opporre un rifiuto.

44 Si veda il documento del Consiglio regionale della Lombardia *Approfondimento in merito all'art. 116, terzo comma Cost. a seguito della riforma* (24 giugno 2016), p. 30.

sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare » e, conseguentemente che « al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di "legittimazione" in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative »⁴⁵.

L'evidente differenza fra le due situazioni sta in questo: se nel caso delle intese con le confessioni religiose acattoliche il Governo gode di un margine di discrezionalità politica che gli consente di "scegliersi" l'interlocutore- cioè di riconoscere ad un gruppo la qualifica di "confessione religiosa"⁴⁶- ciò non può di certo avvenire nel caso della Regione, ente dotato di statura costituzionale. Per di più- diversamente dall'art. 8, comma 3 Cost.- il terzo comma dell'art. 116 Cost. attribuisce *expressis verbis* alla Regione il potere di attivarsi per iniziare le contrattazioni che potenzialmente daranno alla luce l'intesa.

Il potere di iniziativa della Regione non può, ovviamente, condurre a ritenere esistente in capo ad essa un « diritto all'intesa ». Varie, infatti, possono essere le vicissitudini che potrebbero portare le trattative ad un naufragio (ad esempio un'inconciliabilità sul tema delle risorse da assegnare per finanziare le ulteriori forme di autonomia riconoscibili). Tuttavia, comportamenti di una o dell'altra parte, magari volti a far fallire il negoziato, potranno essere ancora sanzionabili tramite il conflitto di attribuzioni, questa volta in base al principio di leale collaborazione⁴⁷.

5. Conclusioni

Cercando di trarre alcune conclusioni da questo itinerario, preme innanzitutto ricordare come la possibilità prevista dall'art. 116, comma terzo Cost. costituisca un fondamentale strumento di valorizzazione delle comunità territoriali, quanto mai irrinunciabile in un contesto come quello italiano⁴⁸. Peraltro, con la bocciatura della revisione costituzionale del 2016, di certo non improntata ad una valorizzazione del ruolo delle regioni⁴⁹, la dottrina ha posto l'attenzione sulle possibilità che questa norma costituzionale può sprigionare, per « rilanciare la questione regionale nel nostro Paese », senza- per giunta- che sia

45 Punto 5.2 del *Considerato in diritto*. A commento della sentenza si veda, *ex multis*, R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale* in *Forum di Quaderni costituzionali* (21 marzo 2016).

46 Su questo punto si veda peraltro la penetrante critica di L. CARLASSARE, *L'atto politico fra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali* in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2016, p. 554 ss.

47 In questo senso A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, p. 189.

48 In questo senso cfr. l'opinione di Giuliano Amato, in G. AMATO- E. CHELI- V. ONIDA, *La forma di governo secondo la Costituzione* in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Bibliofabbrica, Gussago (Brescia), 2009, p. 71, per il quale « in un Paese che era vissuto di lealtà comunali come realtà istituzionale, non si poteva creare l'identità nazionale con una pennellata bianca rossa e verde data da un'unica mano. L'Italia non è raffigurabile come un affresco, l'Italia è un mosaico ». R. BIN, *Prospettive della specialità* in *Le Regioni*, n. 3/2016, p. 443 afferma che « le Regioni italiane sono profondamente diverse le une dalle altre. Sono diverse sotto ogni profilo, da quello orografico e quello demografico, da quello produttivo a quello culturale, diverse per tradizioni e capacità di auto-amministrazione, per capacità tributaria, spesso anche per ragioni linguistiche e di organizzazione politica. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente ».

49 Parla di « battaglia centralista » G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale* in *Le Regioni*, n. 5-6/2016, p. 781.

necessario battere la pista delle "grandi riforme" istituzionali⁵⁰.

Grandemente criticabile resta però la scelta di procedere con due siffatte consultazioni popolari: non tanto per la loro natura consultiva, ma per essere state costruite in maniera tale da negare autorevolezza al "parere" richiesto al popolo⁵¹.

Così facendo, esse si inseriscono- *mutatis mutandis*- in una stagione europea in cui il ricorso al *referendum* perde sempre di più i connotati di un'occasione (diversa dal tradizionale momento elettorale) di schietta partecipazione del popolo sovrano alla vita politica della comunità, rischiando di trasformarsi piuttosto in una sorta di ricatto- utilizzato da poteri periferici rispetto a poteri centrali- al fine di ottenere ciò che non sarebbe così agevole conseguire per via di negoziazione politica⁵², scontrandosi con la legalità costituzionale⁵³. In questo modo, però, il *referendum* degrada in una "valvola di sfogo" di pulsioni interne alla popolazione che, chiamata ad esprimersi su quesiti generici ed essenzialmente vaghi⁵⁴, riversa in quella sede un malcontento che talune forze politiche cercano di cavalcare, senza però che siano davvero prevedibili le conseguenze di queste votazioni e la loro portata in termini politici, giuridici ed economici.

Il rischio è che l'uso del *referendum* (consultivo o di indirizzo) venga banalizzato, con una diminuzione della partecipazione (traducibile in aumento dell'astensione) da parte di quei cittadini che non ne condividono le modalità⁵⁵ o non ne capiscono appieno la finalità.

Aumentare numericamente le possibilità che il popolo si esprima, riducendo però la qualità dei suoi pronunciamenti⁵⁶, può generare un senso di disaffezione alla partecipazione

50 Cit. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?* in *Le Regioni*, n. 5-6/2016 p. 895. Nella stessa sede si veda anche R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, p. 799 ss.

51 Nel diritto esiste anche un « potere consultivo », a sua volta discendente da un organo che, per potersi esprimere, necessita di una « autorità » sua propria: a questo proposito si veda N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 71.

52 L'esempio della *Brexit* è lampante: il premier Cameron aveva utilizzato l'arma del *referendum*- prima ancora di esprimersi a favore del *remain*- per negoziare uno *status* speciale per il Regno Unito in Europa (si veda per una ricostruzione giornalistica, ad es., F.Q., *Brexit, accordo Regno Unito-Ue: "Ora Londra avrà uno status speciale"*. *Referendum, si vota il 23 giugno* in *Il fatto quotidiano*, 20 febbraio 2016. Per un commento in dottrina G.M. SALERNO, *Le decisioni del Consiglio europeo di febbraio: l'Unione europea ad una svolta* in *Federalismi.it*, n. 4/2016). Sotto questo profilo non sembra discostarsi eccessivamente anche il referendum sull'indipendenza della Catalogna del 1 ottobre 2017, anticipato dalla consultazione del 9 novembre 2014 (su quest'ultima si veda G.M. OLCHESE SCHENONE, *Derecho a decidir y autodeterminación en el caso catalán. Análisis y reflexiones de acuerdo al Derecho Constitucional español* in *Ars Iuris Salmanticensis*, n. 3/2015, p. 173).

53 Anche nel caso inglese il *referendum* consultivo su *Brexit* ha comportato una pronuncia della Corte Suprema del Regno Unito (*Miller v. Secretary of State*, del 24 gennaio 2017) con la quale si è riaffermata la necessaria deliberazione di una legge parlamentare per iniziare le procedure di fuoriuscita dall'Unione Europea, non essendo sufficiente un pronunciamento popolare (di certo dall'immenso peso politico, ma non giuridicamente vincolante), in ossequio al principio di sovranità del Parlamento, fulcro della democrazia rappresentativa inglese. In proposito si possono vedere i numerosissimi commenti nell'*UK Constitutional Law Blog*. Nel caso della Catalogna sono innumerevoli gli interventi del *Tribunal constitucional* di Madrid in merito alla violazione di principi costituzionali (da ultima la sentenza del 18 ottobre 2017 che ha annullato la legge catalana n. 19/2017, che ha indetto il *referendum* indipendentista).

54 Vaghezza che impedisce al cittadino elettore di comprendere appieno quali saranno le conseguenze del suo voto e la modalità e la misura con cui esse si produrranno.

55 Emblematico, pur considerando la peculiare situazione in cui la consultazione si è svolta, il caso catalano, dove si è recata alle urne meno della metà degli aventi diritto (circa il 43 % secondo i dati forniti dalla *Generalitat de Catalunya*; cfr. <http://estaticos.elperiodico.com/resources/pdf/4/3/1507302086634.pdf>).

56 È appena il caso di ricordare che per ben tre tornate elettorali consecutive i cittadini sono stati chiamati a votare per il parlamento nazionale con una legge dichiarata costituzionalmente illegittima, tra le altre cose, per « la circostanza che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, [mancasse] il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione » (punto 5 del *Considerato in diritto*, sent. n. 1/2014).

politica popolare in grado di riverberarsi non solo sulle consultazioni referendarie, ma anche sulle tornate elettorali: cosa di certo non auspicabile in tempi di già scarsa affluenza al voto⁵⁷.

Da ultimo, come insegna Norberto Bobbio, trasformare in maniera ripetuta e frequente il corpo elettorale in un organo consultivo non significa tributargli maggiore importanza, quanto, semmai, erodere la sua autorità⁵⁸.

** Cultore della materia in diritto costituzionale- Università degli studi di Brescia

57 Si veda il report *Affluenza e astensionismo: come e perché cresce il partito del non voto* – InTema n. 8 in *OpenPolis*.

58 « *Storicamente è dato osservare che un certo organo si sviluppa e acquista maggior peso in un ordinamento trasformandosi da un organo consultivo in organo legislativo... Inversamente, un organo decade e viene considerato esautorato, quando, perduta la funzione imperativa, conserva solo più quella consultiva* ». Così N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, p. 74.