DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

IL *REFERENDUM* PER L'AUTONOMIA DI LOMBARDIA E VENETO: RIFLESSIONI SUL VALORE DEL *REFERENDUM* CONSULTIVO

OMAR CARAMASCHI
(Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale interno, comparato ed europeo, Università degli Studi di Genova)

Data di pubblicazione: 20 marzo 2019

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

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il regionalismo differenziato: brevi note sul procedimento. – 3. Il contesto normativo lombardo e veneto: come si è giunti al referendum. – 4. Cenni sulla principale giurisprudenza costituzionale in tema di referendum consultivi. – 5. *Segue*: la sentenza n. 118 del 2015 e la parziale apertura della Corte. – 6. Il valore del referendum consultivo del 22 ottobre. – 7. *Segue*: alcune riflessioni più generali sul valore dello strumento referendario consultivo.

1. *Premessa*

Il 22 ottobre 2017 si sono svolti due referendum regionali consultivi, finalizzati a conoscere la volontà degli elettori lombardi e veneti circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia per le rispettive Regioni, *ex* art. 116, terzo comma, Cost. – introdotto con la riforma del Titolo V del 2001 – il quale prevede il cd. "regionalismo differenziato"[1]. Le Regioni in questione

[1] Sul regionalismo differenziato si vedano, *ex multis*, L. ANTONINI, *Regionalismo differenziato*, Milano 2000; A. MORRONE, *Regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007/1, 139 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 57 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012/1-2, 101-152. Tra gli scritti più recenti, si vedano A. MORELLI, *Art. 116*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna 2018, 328 ss.; A.I. NICOTRA, *Le Regioni tra uniformità e differenze: autonomia responsabile o egoismi dei territori?*, in questa *Rivista*, 1/2019; S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti. Appunti a ri-lettura del novellato titolo V Cost., fra unità repubblicana, principio di eguaglianza ed esigenze autonomistiche*, in *www.astrid-online.it*.

hanno cercato di sfruttare la spinta popolare al fine di rafforzare la propria posizione negoziale di fronte allo Stato, benché la strada dell'art. 116, terzo comma, Cost. fosse già percorribile, come dimostra l'esempio della Regione Emilia-Romagna[2].

Questi due referendum hanno posto una serie di problemi rilevanti. Da un lato, questioni procedurali legate ai quesiti, nonché ai diversi percorsi seguiti dalle due Regioni, con l'intervento della Corte costituzionale nel caso veneto (*v. infra*). Dall'altro, alcune questioni connesse al valore del referendum consultivo, e, più in generale, degli strumenti di democrazia partecipativa, soprattutto in relazione ai rischi di un distorto uso politico: si pensi alla divergenza tra il generico quesito referendario volto ad ottenere maggiore autonomia e le richieste, successive all'esito positivo delle consultazioni popolari, di devoluzione di tutte le competenze previste

[2] Il percorso verso una maggiore autonomia della Regione Emilia-Romagna ha avuto inizio il 28 agosto 2017 con l'approvazione da parte della Giunta regionale di un documento di indirizzo volto ad avviare il procedimento finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ha poi approvato il 3 ottobre 2017 la risoluzione n. 5321, recante «Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione». Con tale atto si è impegnato il Presidente della Regione ad avviare il negoziato con lo Stato con riferimento ad alcuni ambiti: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute; competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica. L'avvio del percorso per l'autonomia differenziata è stato formalizzato con la sottoscrizione il 18 ottobre 2017 di una dichiarazione di intenti da parte del Presidente della Regione e del Presidente del Consiglio dei ministri.

dall'art. 116 Cost., ovvero di quote rilevanti del gettito di imposte dello Stato: rivendicazioni che, oltre a mettere a rischio le esigenze di solidarietà nazionale, possono rendere meno agevoli le trattative in corso tra Regioni e Governo, in vista del raggiungimento dell'intesa richiesta dall'art. 116 della Costituzione.

2. *Il regionalismo differenziato: brevi note sul procedimento*

Com'è noto l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede che alle Regioni a statuto ordinario possano essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, limitatamente a determinate materie e seguendo uno specifico procedimento. Sebbene quanto alle prime la Costituzione sia particolarmente chiara[3], relativamente al procedimento la disciplina costituzionale non è esaustiva, tanto che da più parti era stata chiesta una normativa di attuazione per risolvere diversi problemi, che in parte sono stati affrontati anche dalla dottrina.

Il procedimento[4] per la differenziazione dell'autonomia regionale delineato dalla norma costituzionale prevede una proposta regionale, sentiti

[3] Si tratta di tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché di alcune di potestà legislativa esclusiva statale, ossia l'organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. *l)*, Cost.), le norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. *n)*, Cost.) e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost.).

[4] Sulle questioni procedurali, nonché sulle modalità della trattativa e dell'intesa tra Regioni e Stato si vedano, in modo particolare, G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in questa *Rivista*, 2/2018; S. NERI, *I nodi interpretativi e le possibili soluzioni organizzative per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, *ivi*; F.

gli enti locali, sulle materie previste e nel rispetto dell'art. 119 Cost., cui fa seguito il raggiungimento di una intesa tra Governo e Regione che deve essere recepita in una legge dello Stato da approvarsi da parte del Parlamento a maggioranza assoluta. Due aspetti, ad avviso di chi scrive, meritano attenzione. Il primo è relativo alla proposta regionale di impulso all'avvio del dialogo tra Regione e Stato, ossia se questa debba venire dal Consiglio o dal Presidente della Giunta. Da un lato, troviamo chi ritiene in capo al Consiglio il compito di avviare il procedimento, nonostante le trattative facciano capo al Presidente della Regione, sulla base però di indirizzi consiliari ovvero che, quanto meno, il Consiglio risulti costantemente informato circa lo svolgimento di quelle[5]; mentre, dall'altro, vi è chi richiama la legge n. 147 del 2013 che individua il Governo (nelle figure del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli Affari regionali) come soggetto destinatario dell'iniziativa regionale, e che indirettamente sembrerebbe individuare nella Giunta Regionale il soggetto titolare dell'impulso iniziale, come organo omologo rispetto al Governo[6]. Il secondo aspetto, invece, riguarda l'iniziativa

---

CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, 689-710, spec. 705 ss.; S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Intervento all'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 29 novembre 2017.

[5] Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017/3, spec. 2.

[6] Cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., spec. 17. Nel caso di specie, l'impulso all'avvio del negoziato tra Stato e Regioni è stato di natura consiliare: con la deliberazione n. X/1645 del 7 novembre 2017 il Consiglio regionale lombardo ha approvato la risoluzione n. 97 che fornisce al Presidente della Regione gli indirizzi a cui attenersi durante l'*iter* istituzionale, così come il Consiglio regionale veneto,

legislativa in senso stretto, rispetto alla quale non vi sono procedure formalizzate, ma non paiono esservi dubbi in merito al fatto che la titolarità dell'iniziativa legislativa, destinata a recepire l'intesa tra Stato e Regione, nonché ad attivare l'*iter* legislativo parlamentare, debba essere consiliare[7].

Ora, in questo procedimento delineato dalla Costituzione – e qui ripercorso, seppur brevemente – non viene previsto alcun referendum consultivo obbligatorio, sicché occorre cercare di comprendere le modalità seguite da Lombardia e Veneto nell'indizione dei due referendum oggetto del presente contributo, così come la collocazione degli stessi all'interno del più ampio procedimento di attivazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., per giungere infine a riflettere non solo sul valore della consultazione del 22 ottobre, ma anche, allargando lo sguardo, sul valore più ampio dello stesso strumento all'interno del circuito democratico.

3. *Il contesto normativo lombardo e veneto: come si è giunti al referendum*

Il referendum si è tenuto nella stessa data, ma Lombardia e Veneto sono pervenute al 22 ottobre 2017 seguendo strade diverse, così come non

---

con la deliberazione n. 154 del 15 novembre 2017, ha dato mandato al Presidente della Giunta regionale circa l'avvio e la conduzione del negoziato e la informativa al Consiglio regionale.

[7] Secondo G. PICCIRILLI, *op. cit.*, 19, «sembra necessario concludere che, all'interno della Regione, l'iniziativa del procedimento legislativo statale dovrebbe essere promossa dal Consiglio regionale, e non dalla Giunta. Trattandosi di un procedimento parlamentare finalizzato all'approvazione di una legge (benché a maggioranza assoluta), non si vede come potrebbe derogarsi all'art. 121, secondo comma, ultimo periodo, Cost., che appunto attribuisce tale potere all'organo legislativo».

perfettamente coincidenti sono i contesti e gli atti normativi sulla base dei quali si è svolta la consultazione.

La Lombardia è l'unica Regione ad aver inserito nel proprio Statuto un riferimento espresso circa l'attivazione del procedimento costituzionale previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. Infatti, l'art. 14, terzo comma, lett. *g)* dello Statuo prevede, tra le competenze del Consiglio regionale, la possibilità di «deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». In questo senso, il Consiglio regionale viene chiamato ad esprimersi in due circostanze, la prima *ex ante* in sede di attivazione del procedimento, quindi prima della richiesta formale al Governo, la seconda *ex post* ovverosia in sede di approvazione dell'intesa raggiunta con lo Stato, autorizzando quindi il Presidente della Giunta a firmarla, in modo che essa possa essere recepita in una legge regionale rinforzata. Inoltre, lo Statuto lombardo, come del resto anche le altre leggi statutarie regionali, prevede la possibilità per il Consiglio regionale di deliberare, a maggioranza dei due terzi dei componenti, «l'indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate» (art. 52, primo comma, Statuto regionale). Invero, questa disposizione trova una specificazione nella legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 in materia di referendum; nel Titolo III (Referendum consultivi), l'art. 25, primo comma (come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. *c)* della l.r. 25 maggio 2017, n. 15), stabilisce che il Consiglio regionale può indire referendum consultivi «prima di procedere all'emanazione di provvedimenti di sua competenza».

Oltre che sullo Statuto, il referendum lombardo si è basato su due delibere consiliari: mentre con la prima[8] sono stati determinati l'indizione del

[8] Delibera del Consiglio regionale della Lombardia 17 febbraio 2015, n. X/638, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia*, *Serie ordinaria*, n. 9/2015. Il quesito è stato così formulato: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione

referendum e il quesito dello stesso, attraverso una mozione[9] il Consiglio ha impegnato il Presidente ad assolvere diversi compiti tra cui l'istituzione di un tavolo tecnico, lo svolgimento della trattativa successiva al referendum insieme al Governatore del Veneto e la negoziazione, oltre alle nuove competenze e alle relative risorse, dell'autonomia fiscale come riconosciuta alle Regioni a statuto speciale, applicando quello che si definisce il «sacrosanto principio, ormai non più trascurabile» che le risorse devono rimanere nei territori che le hanno generate, benché ciò esuli dall'ambito di applicazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e violi il principio della solidarietà tra le Regioni (*v. infra*).

Diverso è il caso della Regione Veneto. Sebbene lo Statuto non preveda una espressa competenza circa l'attivazione della procedura *ex* art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 33 dello stesso sembra richiedere ugualmente un pronunciamento del Consiglio, in quanto si prevede che esso deliberi «su ogni altro provvedimento per il quale la Costituzione, lo Statuto o la legge stabiliscono la generica attribuzione alla Regione» (lett. q), nonché formuli «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» (lett. r). A ciò si aggiunge l'art. 27, rubricato "Referendum consultivo", che al primo comma prevede la possibilità per il Consiglio di «deliberare l'indizione di referendum consultivi delle popolazioni interessate su provvedimenti o

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?».

[9] Mozione n. X/1531 approvata nella seduta del 13 giugno 2017, pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia*, *Serie ordinaria*, n. 26/2017.

proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio». Tuttavia, il Veneto ha deciso di procedere diversamente[10].

Il Consiglio regionale veneto ha approvato due leggi regionali, nn. 15 e 16 del 19 giugno 2014[11]. Con la prima il Presidente della Giunta è stato autorizzato ad instaurare con il Governo un negoziato volto a definire il contenuto del referendum consultivo «finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia da parte della Regione stessa», stabilendo inoltre che, nel momento in cui il negoziato non fosse andato a buon fine[12], lo stesso Presidente sarebbe stato

---

[10] F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre. Anche se…*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 759-761, ha correttamente rilevato che i referendum, ai sensi degli artt. 26 e 27 dello Statuto (e della legge regionale n. 1 del 1973, cui questo rinvia), dovrebbero essere indetti con deliberazione del Consiglio regionale, mentre invece è stata seguita la strada della legge regionale.

[11] Sulle due leggi venete si vedano G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 703-707; C. FASONE, *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in *www.diritticomparati.it*, 2015; D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione in Cammino*, 2014. Inoltre, tre contributi in *www.federalismi.it*, *Focus fonti*, 1/2015: F. MODUGNO, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*; P. CARNEVALE, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo*; G. SERGES, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*.

[12] La legge regionale n. 15 del 2014 prevedeva un termine di centoventi giorni; tuttavia la legge regionale 23 febbraio 2016, n. 7 («Legge di stabilità regionale 2016»), ha, da un lato, sostituito le parole «centoventi giorni dall'approvazione» con le parole «tre anni dall'entrata in vigore», e, dall'altro, soppresso il riferimento a detto termine al fine di consentire al

autorizzato ad indire un referendum consultivo, in merito ai cinque quesiti elencati nell'art. 2 della legge[13]. La legge regionale n. 16, invece, prevedeva l'indizione di un referendum consultivo più radicale, in quanto orientato all'indipendenza del Veneto, avente il seguente quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[ì] o no?». Il Governo ha, però, impugnato le due leggi regionali che sono giunte di fronte alla Corte costituzionale.

4. *Cenni sulla principale giurisprudenza costituzionale in tema di referendum consultivi*

Le due leggi regionali di cui si è testé discorso sono state sindacate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 118 del 2015, la quale si inserisce in un filone giurisprudenziale più ampio, in tema di referendum consultivi regionali, che si ritiene opportuno e utile ripercorrere nelle sue tappe più rilevanti, con l'avvertenza che tali decisioni si collocano in un periodo temporale anteriore alla riforma del Titolo V del 2001.

Presidente della Giunta l'indizione del referendum consultivo con il solo requisito del fallimento del negoziato con il Governo.

[13] 1) «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?».

Una delle pronunce più importanti in questo senso è la sentenza n. 470 del 1992[14], considerata la capostipite del filone in parola, relativa al giudizio sulla legittimità costituzionale di una legge regionale veneta che prevedeva un referendum consultivo preventivo rispetto ad una eventuale proposta di revisione costituzionale del regionalismo. In tale decisione, dopo alcune conferme giurisprudenziali[15], la Corte espone le due principali ragioni in base alle quali ha accolto il ricorso statale. Con la prima, di carattere eminentemente giuridico-positivo, si sostiene che tale referendum consultivo verrebbe a porsi come «elemento aggiuntivo» non previsto nella fase di iniziativa del procedimento legislativo, in quanto questa non consente l'introduzione di «elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di "aggravare", mediante forme di consultazione popolare

[14] Per un commento della decisione si vedano, *ex multis*, M. DOGLIANI-F. CASSELLA, *La "solitudine" del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1993/5, 1304-1316; A. RUGGERI, *Referendum consultivi e dottrine giurisprudenziali delle fonti (a margine di Corte cost. n. 470 del 1992)*, in *Nomos*, 1/1993, 1 ss.

[15] Da un lato il riconoscimento alle Regioni del potere di presentare proposte di legge costituzionale e di revisione costituzionale; in questo senso si vedano la sentenza n. 256 del 1989, nonché V. LIPPOLIS, *Regioni, «treaty-making power» e giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1/1989, 1206-1223; P. BARRERA, *Referendum consultivo e limiti dell'«interesse regionale»*, *ivi*, 1223-1231; G.M. SALERNO, *I limiti del «referendum» regionale consultivo: gli interessi nazionali di carattere unitario ed i principi costituzionali impliciti*, in *Giur. it.*, 1/1990, 12 ss. Dall'altro lato, la conferma che le iniziative referendarie regionali, quanto quelle legislative, possono intervenire anche toccando la materia costituzionale, «in relazione alla soggettività politica e costituzionale che (…) va riconosciuta alla Regione "riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima" (sent. n. 829 del 1988)».

variabili da Regione a Regione, lo stesso procedimento»[16]. Nell'ulteriore riflessione, più di carattere costituzionale-materiale, la Corte pone al centro del suo ragionamento la necessità di tutelare la libera espressione degli organi rappresentativi rispetto alla volontà popolare emergente dal referendum, il quale, seppure non dotato di efficacia vincolante, finirebbe per «esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato», provocando, altresì, «il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato»[17]. Quest'ultimo punto è stato criticato da chi ha dubitato che un referendum consultivo regionale potesse avere concrete possibilità di condizionare gli organi statali, e il Parlamento in modo particolare, esercitando una influenza da considerarsi analoga, o comunque non maggiore, a quella di una iniziativa popolare dotata di largo consenso[18].

La posizione precedentemente espressa dalla Corte viene ribadita nella decisione n. 496 del 2000[19], la quale riprendendo, peraltro, solo taluni degli

---

[16] Critico N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.*, 3/1992, 4267-4273. L'A. sostiene che il referendum consultivo regionale non farebbe parte del procedimento legislativo, non costituendone quindi alcun aggravio.

[17] Punto 4 del *Considerato in dir.*

[18] Cfr. N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, cit., 4267-4273, il quale contesta anche il fatto che ciò che precede l'atto di iniziativa legislativa riguardi il vero e proprio procedimento legislativo.

[19] Trattasi di un giudizio di legittimità costituzionale relativo ad una legge regionale veneta che aveva previsto un referendum consultivo in merito ad una proposta di revisione

argomenti della precedente, assume un significato più complesso, che sembra andare oltre il singolo caso di specie. La Corte ritorna sul problema della conciliabilità del doppio momento referendario[20], regionale e costituzionale, ma questa volta non si preoccupa della generale tipicità dell'iniziativa legislativa nel suo complesso, bensì si limita al procedimento *ex* art. 138 Cost., ossia alla tutela delle fonti superiori di rango costituzionale, lasciando aperta la possibilità di soluzioni diverse nel caso in cui il referendum consultivo

costituzionale, ma, a differenza del caso precedente, relativa in maniera esclusiva all'autonomia della Regione.

[20] A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, in *Giur. cost.*, 3/2001, 1675, ricorda come l'eventualità della doppia consultazione, regionale e poi costituzionale, non è affatto estranea alla logica della Costituzione. Il riferimento è all'art. 132, primo comma, Cost. che impone, per la fusione o per la creazione di nuove Regioni, un referendum – in questo caso addirittura "approvativo" – tra le popolazioni delle Regioni interessate e poi un percorso destinato a sfociare in una legge costituzionale, la quale presuppone la possibilità di essere sottoposta ad un referendum costituzionale, che potrebbe anche avere un esito opposto al primo. Contesta il riferimento della Corte ad una doppia pronuncia del corpo elettorale come illegittimo aggravamento del procedimento di revisione costituzionale anche L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 126-128. Secondo l'A., «una cosa è chiedere ai cittadini se sono d'accordo che gli organi rappresentativi della Regione elaborino una proposta di revisione costituzionale, altra cosa è chiedere loro di pronunciarsi sul testo approvato dal Parlamento». Sul punto si veda anche V. TEOTONICO, *Il* referendum *consultivo regionale tra procedimento di revisione costituzionale e funzione politico-rappresentativa degli organi elettivi*, in *Giur. it.*, 2001, 2201-2202.

regionale sia destinato ad incidere sul livello primario delle fonti, seppure in ambiti decisionali rimessi alla volontà statale[21].

Anche in questa sentenza non scompare il tema del condizionamento degli organi rappresentativi: in termini molto chiari, la Corte, riflettendo sugli effetti del referendum, conferma come lo stesso, nonostante sia formalmente consultivo, quindi privo di effetti giuridici vincolanti, produca sul Consiglio regionale «un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione»: si tratta di valutazioni che potrebbero, nuovamente, ritenersi valide a prescindere dal livello normativo sul quale si intende intervenire[22]. La Corte prosegue affermando che, in questo senso, un uso improprio dello strumento referendario, finalizzato «a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati», potrebbe determinare che «l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso».

---

[21] Cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.federalismi.it*, 20/2015, 4 ss.

[22] Cfr. F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo*, in *Giur. cost.*, 4/2000, 3810-3818. Invero, G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, cit., 4 ss. ritiene che l'insistenza della sentenza n. 496 del 2000 sul limite costituzionale sia legato al contenuto della legge oggetto del giudizio (rivolta alla celebrazione di un referendum consultivo quanto alla presentazione di una proposta di legge costituzionale) piuttosto che all'intenzione di rivedere le conclusioni della precedente decisione del 1992.

Tale decisione fu molto controversa tra i commentatori[23]: alcuni criticarono il percorso argomentativo della Corte costituzionale[24], mentre altri misero in evidenza l'ostilità di quest'ultima nel trattare l'ipotesi di un corpo elettorale regionale chiamato ad esprimersi, in un referendum consultivo, su una proposta attinente ai poteri costituzionali della Regione in cui risiede, nonché la difficoltà di accettare che in merito ad una riforma costituzionale, elaborata e approvata dal Parlamento conformemente alle indicazioni del corpo elettorale regionale, possa poi aversi una contrapposizione politica tra questo e il corpo elettorale nazionale[25].

La Corte torna ad esprimersi sulla materia in sede cautelare con l'ordinanza n. 102 del 2001 con cui rigetta l'istanza di sospensione di una delibera regionale lombarda (la n. VII/25 del 15 settembre 2000) proponente l'indizione di un referendum consultivo attraverso cui chiedere ai lombardi se siano favorevoli al fatto che la Regione intraprenda iniziative istituzionali al

---

[23] Si vedano, tra i sostenitori, S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. cost.*, 4/2000, 3818-3823; G. PAGANETTO, *Uso distorsivo del* referendum *consultivo e dell'autonomia regionale*, *ivi*, 3828-3831. Tra i numerosi critici, si vedano, *ex multis*, A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 2001/1, 224-235; A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, cit., spec. 1678; G. BOGNETTI, *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. giur.*, 1/2001, 28-35.

[24] Perplessità in merito emergono in E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 1/2001, 216-224, spec. 220, nonché in L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, cit., 126-128, secondo il quale la Corte sarebbe scesa sul terreno delle scelte discrezionali, in quanto avrebbe deciso di impedire il referendum, per poi motivare di conseguenza.

[25] Cfr. N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 4/2000, 3823-3827.

fine di ottenere il «trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale». La Corte respinge la richiesta di sospensione in quanto il referendum proposto, muovendosi «nel quadro dell'unità nazionale», non violerebbe il divieto, stabilito dalla Corte nella sentenza n. 496 del 2000, di prevedere consultazioni popolari su proposte di legge di revisione costituzionale[26]. In questo senso, il rigetto si fonda sulla considerazione centrale per cui il referendum consultivo regionale «non coinvolge "scelte fondamentali di livello costituzionale" in presenza delle quali non è consentita la separata consultazione di frazioni del corpo elettorale». Secondo alcuni, con tale decisione la Corte avrebbe mutato giurisprudenza, o comunque ne avrebbe segnalato l'intenzione, dal momento che le «iniziative istituzionali necessarie» citate nel quesito altro non avrebbero potuto essere se non la presentazione di una proposta di legge costituzionale, ovverosia la violazione dei precedenti stabiliti in materia[27]. A parere di altri, invece, la Corte avrebbe affermato espressamente che è il livello costituzionale a dover restare intangibile per il referendum regionale, con ciò escludendo che un voto favorevole sul quesito possa interpretarsi come un vincolo politico alla rappresentanza regionale di adottare iniziative di legge costituzionale, in tal senso respingendo l'idea che si possa produrre l'effetto che la sentenza n. 496 del 2000 aveva ritenuto inaccettabile[28].

---

[26] Cfr. E. BALBONI, *Degrado e commiato del referendum consultivo*, in *Quad. cost.*, 3/2001, 605-607, spec. 605.

[27] In questo senso si vedano G. MOSCHELLA, *Referendum consultivi regionali: la Corte ci ripensa?*, in *Giur. cost.*, 1/2001, 644-647 e A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, cit., 1670-1680.

[28] Così si esprime M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1381-1400, spec. 1392. L'A., inoltre, sostiene che, leggendo attentamente il quesito, sia rilevabile come la strada del progetto di legge costituzionale non fosse la sola percorribile in caso di esito positivo del referendum.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

5. Segue*: la sentenza n. 118 del 2015 e la parziale apertura della Corte*

Infine, la sentenza n. 118 del 2015[29], decisione nella quale per la Corte è stato relativamente agevole dichiarare fondata la questione relativa alla legge veneta n. 16 del 2014, contenente il requisito referendario in tema di indipendenza, per violazione degli artt. 5, 114, 138 e 139 Cost. Il quesito, infatti, proponeva una vera e propria secessione in vista della costituzione di un nuovo soggetto sovrano, del tutto incompatibile con i principi supremi dell'art 5 Cost., ossia con l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. Invero, la Corte ritiene che «una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*» (paragrafo 7.2 del considerato in diritto).

Più articolate le questioni di legittimità in relazione alla legge veneta n. 15 del 2014, la quale prevede all'art. 2, secondo comma, che, in deroga al proprio Statuto regionale[30], nel caso di partecipazione della maggioranza

---

Tuttavia, la maggioranza della dottrina è di avviso contrario. Si vedano, tra gli altri, S. BARTOLE, Overruling *o* qualification *di precedente con ordinanza di reiezione della domanda di sospensiva di atto impugnato per conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1/2001, 635-639, spec. 636; A. PERTICI, *Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla «devolution»*, in *Foro it.*, 1/2001, spec. 402.

[29] Per un commento si vedano, in modo particolare, D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1141-1155; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre. Anche se…*, cit., 759-761.

[30] L'art. 27 dello Statuto veneto prevede che «se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro

degli aventi diritto e di raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi, il Presidente della Giunta regionale debba presentare, obbligatoriamente, al Consiglio «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»[31].

In questo senso, la Corte non ha applicato i principi elaborati nella sentenza n. 470 del 1992, quindi non ha dichiarato l'illegittimità dell'intera legge, considerando tali elementi come un aggravio rispetto al procedimento

---

novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità». F. CONTE, *op. et loc. ult. cit.*, rileva come tale referendum si discosti, quanto agli effetti parzialmente vincolanti, dal modello di referendum consultivo delineato dall'art. 27 dello Statuto della Regione. L'A. ritiene che se è vero che le leggi regionali «ordinarie» non possono derogare alle specifiche previsioni dello Statuto nelle materie di competenza statutaria, tra le quali rientra il referendum, «a maggior ragione dovrebbe essere illegittima l'istituzione, per via legislativa, di un referendum diverso, nelle caratteristiche fondamentali, da quelli statutariamente previsti. Tuttavia, nessuna questione è stata formulata in tal senso dalla difesa erariale e, conseguentemente, il vizio non è stato rilevato dalla Corte. Una piccola (e involontaria?) concessione alle istanze degli autonomisti».

[31] G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, cit., 9 rileva come con la decisione del 2015 la Corte arrivi a «ritenere conforme a Costituzione un referendum il cui esito, nonostante la dichiarata natura consultiva, pone in capo al Presidente della Giunta specifici obblighi giuridici (eccedenti le prescrizioni dall'art. 27, co. 2 dello Statuto veneto)». Inoltre, si vedano D. TRABUCCO, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, cit., 7 ss.; ID, *Considerazioni ipotetiche sull'impugnazione in via principale della legge regionale del Veneto n. 15/2014*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, 6 ss.

legislativo statale, ma ha seguito il percorso argomentativo della sentenza n. 496 del 2000, in base al quale il divieto di sottoposizione dell'iniziativa legislativa del Consiglio regionale ad un referendum consultivo era stato circoscritto alle sole ipotesi di revisione costituzionale[32].

La Corte ha pertanto accolto solo parzialmente le questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato, dichiarando l'illegittimità delle domande nn. 2, 3, 4 e 5 e facendo salvo il resto della legge, comprese le parti relative al procedimento referendario. Mentre i quesiti nn. 2 e 3 sono stati dichiarati illegittimi facendo ricorso ai limiti di ammissibilità dei referendum stabiliti nello Statuto veneto agli artt. 26 e 27, quindi come violazione interposta dell'art. 123 Cost., i successivi nn. 4 e 5 sono stati bocciati in quanto interessanti entrambi «scelte di livello costituzionale», precluse, per costante giurisprudenza, ai referendum regionali. La Corte pertanto ha dichiarato illegittimi tutti i quesiti, ad eccezione del primo, sul quale si è poi svolto il referendum del 22 ottobre, che chiedeva ai veneti se fossero d'accordo quanto all'attribuzione alla Regione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Nonostante la formulazione generica[33], la Corte lo ha ritenuto

---

[32] Cfr. F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia e l'indipendenza. Non c'è due senza tre. Anche se…*, cit., 759-761.

[33] G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, cit., 11 ss. osserva come restino diverse perplessità circa la chiarezza del quesito, in quanto, ad esempio, il riferimento alla procedura dell'art. 116, terzo comma, Cost. non è esplicito, permanendo una certa ambiguità sia sugli obiettivi effettivamente perseguiti sia quanto al percorso attivabile. Inoltre, secondo l'A., «la Corte, muovendo dalle censure del Governo che segnalavano la genericità di una domanda tesa a prospettare agli elettori "un imprecisato incremento dell'autonomia", poteva attingere alla sua copiosa giurisprudenza sui caratteri del quesito, ricollegabile peraltro alla previsione dell'art. 26, co. 5 dello Statuto veneto

legittimo in quanto, ripetendo «testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost.», risulterebbe chiaro che gli elettori sarebbero stati chiamati a pronunciarsi su un quesito che avrebbe potuto riguardare esclusivamente le materie indicate da quello stesso articolo.

Inoltre, stante la propria giurisprudenza – secondo cui il referendum consultivo regionale «per quanto sprovvisto di efficacia vincolante non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato» (sentenza n. 470 del 1992) – la Corte ha salvato il quesito n. 1 benché la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in questo contenuta non possa non avere influenza sul Governo nella fase del raggiungimento dell'intesa e sul Parlamento chiamato ad approvare la legge che la recepisce a maggioranza assoluta[34].

Ancora, occorre rilevare come il Governo abbia sostenuto la illegittimità del quesito n. 1 perché lo speciale procedimento legislativo previsto dalla

---

(estendibile ai referendum consultivi per effetto dell'art. 27, co. 3) che sancisce l'inammissibilità delle "richieste di referendum aventi quesiti non omogenei"».

[34] Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, cit., spec. 4. *Contra*, G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, cit., 6 ss. il quale, pur condividendo nel merito il parziale superamento della precedente impostazione della Corte, non ritiene convincenti «le motivazioni su cui si dovrebbe fondare la diversa considerazione del livello ordinario e costituzionale: i referendum consultivi regionali, prescindendo dal rango di normazione cui guardano, dovrebbero vincolare (o non vincolare) allo stesso modo gli organi rappresentativi» (sul punto l'A. richiama F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo*, cit., 3816).

disposizione costituzionale non permetterebbe l'introduzione di un preliminare referendum consultivo regionale, considerato dal Governo come un «mezzo di pressione sull'attività legislativa del Parlamento». Tuttavia, la Corte ha dimostrato di non condividere questa tesi e non ha riscontrato alcuna «sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116»; di fatto, essa ha interpretato il quesito riconducendolo al tenore letterale dell'art. 116, terzo comma, Cost., in ragione del fatto che il referendum consultivo, in questo caso, si porrebbe «in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito dall'art. 116 Cost.», sicché «lo stesso atto regionale di iniziativa [...] rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito»[35].

6. *Il valore del referendum consultivo del 22 ottobre*

Muovendo ora verso alcune considerazioni circa le consultazioni referendarie del 22 ottobre 2017, è possibile, innanzitutto, osservare che queste hanno avuto una affluenza non trascurabile – più elevata in Veneto dove si è superato il quorum previsto dalla legge (57,2%), quorum invece non

[35] In questo senso favorevolmente M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, cit., spec. 4, nonché A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, in *Le Regioni*, 3/2017, 321-327, spec. 325, il quale aggiunge che la decisione della Corte ha agevolato l'analoga iniziativa referendaria della Regione Lombardia, rispetto alla quale la Corte costituzionale non è stata chiamata in causa. Critico A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in www.*federalismi.it*, 20/2017, spec. 3, secondo cui ricondurre il quesito alla lettera dell'art. 116, terzo comma, Cost. è «una evidente e improvvida *forzatura interpretativa*».

previsto in Lombardia, dove si è registrata una partecipazione inferiore (38,2%) – a fronte di una schiacciante vittoria dei sì con risultati sostanzialmente plebiscitari (rispettivamente 98,1% e 96% di suffragi favorevoli). Questa significativa partecipazione non ha sanato, secondo alcuni, certune carenze, relative alle modalità di svolgimento di tali referendum, in modo particolare quello veneto, le quali hanno concorso a conferire a tali consultazioni una connotazione marcatamente plebiscitaria[36].

A seguito di tale esito, il Presidente della Regione Veneto è tornato a formulare proposte analoghe a quelle dei quesiti bocciati dalla Corte, ossia richieste che esorbitano dai limiti del procedimento dell'art. 116, terzo comma, Cost. come il riconoscimento dello statuto speciale e il trattenimento dei nove decimi delle imposte nazionali riscosse nella Regione. La legge veneta n. 15 del 2014, inoltre, imponeva al Presidente della Giunta, in caso di esito positivo del referendum e raggiungimento del quorum, di presentare un disegno di legge indicante percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia, e così è stato: la Giunta ha

[36] Cfr. A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo i referendum di Lombardia e Veneto?*, cit., spec. 325, il quale rileva come siano stati avanzati dubbi sull'omogeneità e sulla chiarezza del quesito, nonché sul mancato rispetto dei presupposti della legge n. 15 del 2014 che aveva indetto il referendum subordinandone lo svolgimento al previo fallimento delle trattative tra il Governo centrale e quello regionale, dal momento che invece si è sospettato che tali trattative sarebbero state interrotte prematuramente dalla stessa Regione. Inoltre, è stata evidenziata la mancata verifica dell'ammissibilità del referendum da parte della (mai istituita) Commissione di garanzia statutaria, nonché la possibile violazione della normativa in materia di propaganda elettorale, in quanto la legge regionale n. 15 del 2014 aveva attribuito alla stessa Giunta regionale, promotrice del referendum, il compito di adottare iniziative al fine di garantire una corretta informazione sia sul quesito che relativamente allo svolgimento della consultazione.

presentato al Consiglio la proposta di legge statale n. 43, utile come base per la trattativa con il Governo, approvata il 15 novembre 2017 dallo stesso e inviata al Governo con la richiesta formale di avvio del negoziato, con la quale si è inteso dare precedenza a cinque materie (istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, ambiente, rapporti con l'Unione Europea e sanità), pur confermando la richiesta di aprire il negoziato su tutte e ventitré[37]. In particolare, occorre rilevare un elemento di questa legge, ossia l'art. 2, in base al quale spetterebbero alla Regione i nove decimi di Irpef, Ires e Iva riscossi nel territorio della stessa, benché tale disposizione non sia attinente alle materie *ex* art. 116, terzo comma, Cost. e le risorse che le Regioni hanno diritto di ricevere siano esclusivamente quelle riferite alle funzioni trasferite[38].

La genericità della domanda referendaria ha quindi determinato un cortocircuito, nel momento in cui, come si è appena visto, la richiesta veneta di maggiore autonomia, ricondotta dalla Corte costituzionale nell'alveo dell'art. 116, terzo comma, Cost., si è trasformata nella riproposizione dei contenuti della legge regionale n. 15 del 2014, in modo particolare quanto alle richieste di riconoscimento dello statuto regionale speciale e di trattenimento delle imposte. Quest'ultimo è stato considerato da alcuni il "vero" obiettivo dei referendum del 22 ottobre, ovverosia la devoluzione di quote rilevanti di gettito di imposte dello Stato con la scusa di dovere coprire le spese delle

---

[37] G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, cit., spec. 8-9, sottolinea che i contenuti di tale proposta di legge, la quale non risulta essere stata effettivamente presentata presso le Camere, bensì trasmessa dalla Giunta regionale al Governo al fine di avviare il negoziato poi concluso con l'Accordo preliminare (*v. infra*), non rispecchiano affatto quelli del successivo Accordo preliminare concluso tra Giunta regionale e Governo.

[38] Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, cit., 5.

nuove competenze trasferite, ma tale richiesta non sarebbe costituzionalmente legittima anche alla luce di una corretta lettura degli artt. 116, terzo comma, e 119 Cost. Invero, si è sostenuto che l'art. 116, terzo comma, Cost. non faccia riferimento a risorse finanziarie, ma soltanto alla necessità che, nel momento in cui si chiedono maggiori competenze, si tenga conto dei vincoli stabiliti dall'art. 119 Cost., sicché, di fronte alla richiesta di maggiori competenze da parte di Veneto e Lombardia, può risultare ragionevole immaginare che ad esse siano associate risorse finanziarie corrispondenti, mentre non lo è il trasferimento complessivo dei nove decimi delle entrate fiscali erariali[39].

Alla luce di ciò, è possibile tracciare un bilancio del valore dei referendum del 22 ottobre. La maggioranza della dottrina ha ritenuto questi giuridicamente inutili, esprimendo altresì considerazioni negative[40] in merito all'oggetto di tali consultazioni, nonché relativamente alle intenzioni dei promotori e all'uso politico che ne è derivato: truffa delle etichette e frutto di

---

[39] Cfr. A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, cit., 3 ss. secondo cui in questo caso si violerebbe l'art. 119 Cost., il quale impone alle Regioni di trovare esse stesse una parte importante delle risorse finanziarie per coprire le proprie spese, sia quelle vecchie, che quelle nuove. Ciò toccherebbe anche altre questioni tra cui l'equilibrio di bilancio e le esigenze della solidarietà nazionale su cui si rimanda all'A., nonché a M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, cit., spec. 5.

[40] Un giudizio positivo viene espresso da L. DAINOTTI-L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017, 711-726, spec. 723-724. Gli AA. ritengono che i referendum abbiano avuto il pregio di esplicitare un bisogno diffuso tra le Regioni, ossia quello di fornire legittimazione alle richieste che dovranno avanzarsi in forza dell'art. 116, terzo comma, Cost., «nella speranza che la più solida base del consenso popolare possa servire a neutralizzare la resistenza passiva, il silenzio inerte, la tacita disapprovazione del Governo centrale che avevano caratterizzato la prima tornata di richieste».

populismo referendario[41], forzatura della volontà popolare[42], richieste di votazione sul nulla[43], farsa[44]. Allo stesso modo non è mancato chi ha messo in luce il vero oggetto dei referendum, ossia il tema delle risorse tributarie e della

[41] A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, cit., 3 ss., nonché G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, cit., 11, secondo il quale i quesiti referendari non avrebbero consentito «una genuina manifestazione della volontà del corpo elettorale, rischiando di prestarsi ad usi propagandistici funzionali – più che a dare impulso a precise modifiche dell'assetto autonomistico – alla legittimazione plebiscitaria di chi si fa promotore della "riforma" in quanto tale».

[42] M. AINIS, *La Repubblica*, 21 ottobre 2017.

[43] C. PINELLI, *Votare sul nulla*, in *Mondoperaio*, 10/2017, spec. 28.

[44] R. BIN, *Il* referendum *come alibi*, in *Le Regioni*, 2/2016, 221-224, il quale ritiene si tratti di un referendum inutile in quanto servirebbe solamente ad autorizzare il Presidente della Regione a fare quello che già può fare in forza di una previsione costituzionale.

spesa pubblica[45], nonché l'elemento della mera convenienza politica di tale consultazione[46].

Vi è stato poi anche chi ha ritenuto che il referendum in questione abbia assunto una connotazione marcatamente plebiscitaria: affinché gli strumenti di democrazia partecipativa possano integrare e ravvivare la democrazia rappresentativa, consentendo l'espressione di istanze che non trovano adeguata rappresentazione, occorre che tali strumenti si svolgano all'interno della legalità costituzionale: così non è accaduto con i referendum del 22 ottobre visto che il ricorso allo strumento della consultazione popolare ha avuto come obiettivo quello di legittimare iniziative che già rientravano nelle possibilità istituzionali perseguibili dalle Regioni, dal momento che nulla

---

[45] Ampliamente A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, cit., *passim*. Inoltre si veda M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, cit., 5 ss. il quale condivide i giudizi negativi sui referendum in quanto ritiene innegabile che l'oggetto vero dei due referendum sia stato l'incremento della spesa pubblica sul territorio delle Regioni e, per il Veneto, i 9/10 dei tre più importanti tributi statali, ossia motivazioni del tutto estranee ai quesiti, in quanto escluse dai loro possibili oggetti, come previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. Tuttavia, l'A. ritiene che un merito dei due referendum vi sia stato, ossia quello di riproporre all'attenzione della società e delle forze politiche il tema delle Regioni che era stato accantonato dopo le diffuse vicende di cronaca (si pensi all'improprio utilizzo di finanziamenti pubblici, ai vitalizi eccessivi o al fatto che diverse Regioni furono commissariate per deficit sanitari), le quali avevano fatto dimenticare «che il valore dell'autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione non può essere abbandonato per i difetti dei suoi interpreti».

[46] B. CARAVITA, *L'autonomia del Nord nel perimetro della Costituzione italiana*, in *www.federalismi.it*, 20/2017, ritiene che si tratti del tentativo delle due Regioni di usufruire di una spinta popolare per presentarsi più forti davanti allo Stato centrale, e dunque di una iniziativa di portata politica per fare qualcosa che le Regioni già potevano fare, come previsto dalla Costituzione.

impediva al Presidente della Regione di dare inizio ai negoziati con il Governo al fine di avviare il procedimento dell'art. 116, terzo comma, Cost., così come ha fatto la Regione Emilia-Romagna.

Più in generale, la natura plebiscitaria della consultazione popolare[47] ha portato alcuni a ritenere che quando il referendum si trasforma in plebiscito esulerebbe dal contesto democratico del nostro ordinamento[48]; su questo punto la Corte costituzionale non ha ancora preso una posizione chiara, benché questo sarebbe necessario se si ritiene che la democrazia pluralista possa svolgersi correttamente soprattutto quando i «cittadini non vengono percepiti ed usati come disattenti fornitori di consenso, ma come consapevoli attori del processo decisionale politico»[49].

Inoltre, ad avviso di alcuni si è tentato di celare la ricerca di una legittimazione politica dietro l'appello al "popolo" veneto e al "popolo" lombardo in una consultazione che ha avuto come preminente obiettivo quello di caricare l'iniziativa per una maggiore autonomia regionale di un «*surplus* di legittimazione democratica», tale da rendere «populistico» il referendum, come conseguenza sia dell'ambiguità della domanda[50], che

---

[47] Si vedano A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad. cost.*, 1/2001, spec. 131; E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, cit., spec. 220; A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, cit., spec. 1679.

[48] Cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, cit., 1398-1399.

[49] *Ibid.*

[50] Secondo B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir. soc.*, 1992, spec. 452, ciò sarebbe in contrasto con la giurisprudenza costituzionale in materia di consultazioni referendarie, che dovrebbe trovare applicazione anche per i referendum diversi da quello abrogativo. L'A. nota come «la giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo ha ampiamente sviluppato le ragioni della

dall'ampiezza delle richieste politiche che ne sono derivate, anche in ragione di tale incertezza del quesito[51]: elemento quest'ultimo che ha contribuito a rendere difficilmente pensabile un esito diverso delle consultazioni da quello positivo. Inoltre, si è dubitato della effettiva necessità di ricorrere al previo appello al popolo, a maggior ragione in contesti regionali come quelli lombardo e veneto, dove i Presidenti regionali risultano saldamente sostenuti da maggioranze politiche apertamente favorevoli all'accrescimento dell'autonomia regionale, e questo non congiunturalmente, ma per un consolidato orientamento elettorale che vede tali maggioranze al governo di queste Regioni da più di vent'anni senza interruzioni; sicché può facilmente dubitarsi della necessità di referendum orientati all'ottenimento di certezze in merito a valutazioni di opportunità politica già ampiamente suffragate sul piano dell'indirizzo politico[52].

I due referendum consultivi sono stati deliberati dai rispettivi Consigli regionali, elemento che in dottrina ha portato alcuni a considerare questo istituto non tanto una forma di democrazia diretta da vedere contrapposta alla democrazia rappresentativa, quanto piuttosto una conferma o

---

inammissibilità di quesiti che interpellino il corpo elettorale in modo non omogeneo e univoco, che [...] sembra vadano senz'altro tenute presenti anche con riferimento ad un diverso tipo di referendum».

[51] Così A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, cit., 2, secondo cui «l'appello al popolo presuppone l'idea che il "popolo" veneto e lombardo sia un ente *reale* e *concreto*, dotato di una propria e superiore *razionalità*, capace di imporsi e prevalere, perciò, su qualsiasi conseguente decisione degli organi rappresentativi, siano essi quelli della regione, siano quelli della Repubblica italiana. È inutile girarci intorno: l'idea di fondo è che la dialettica tra popolo e rappresentanti si risolva nel primato incondizionato della *ratio populi* sulla *voluntas legislatoris*».

[52] Cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, cit., 699-701.

integrazione di decisioni già assunte dalla maggioranza consiliare[53] da caricare di una certa forza politica attingendo al popolo come «fonte pura del potere»[54], o comunque come uno strumento estremo di contrattazione politica con lo Stato, nel momento in cui le altre forme di raccordo istituzionale non si siano dimostrate sufficientemente efficaci e quindi come strumenti di pressione politica delle Regioni nei confronti del Governo, in questo caso anche alla luce dei passati tentativi falliti[55].

---

[53] Cfr. G. PAGANETTO, *Uso distorsivo del* referendum *consultivo e dell'autonomia regionale,* cit., 3828-31; nonché S. BARTOLE-F. MASTRAGOSTINO, *Le autonomie territoriali/1. Le Regioni,* Bologna 1997, 80, e A. ROMANO, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 2/1972, 111 ss. In questo senso anche E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, cit., 222-224, secondo cui il referendum consultivo dovrebbe avere un quesito che «interroga per sapere» e non tanto essere «un mero mezzo per confermare ciò che già si sa (dai sondaggi) e che si vuole sia portato all'esterno (ed amplificato dai *media*) per farne merce di scambio nel mercato della politica».

[54] E. BALBONI, *op. ult. cit.*, 219-220. Questo appello al popolo farebbe del referendum, dal punto di vista politico, uno strumento che «scende dall'alto», facendogli assumere una poco opportuna valenza plebiscitaria. In questo senso si vedano V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Torino 2013, 322 ss.; M. VOLPI, *Il referendum tra innovamento e declino*, in *Pol. dir.*, 1988, 445 ss.; N. VACCA-ORRÚ, *Il referendum e la sua applicazione all'ordinamento regionale*, in *Pol. dir.*, 1972, 757 ss.

[55] Cfr. A. MANGIA, *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 4/2001, 3908-09, spec. 3912.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

7. Segue*: alcune riflessioni più generali sul valore dello strumento referendario consultivo*

Le critiche rivolte ai referendum del 22 ottobre 2017, quanto all'oggetto degli stessi e all'uso politico che ne è stato fatto, non devono indurre a considerare il referendum consultivo regionale, in quanto tale, come strumento inutile.

Anzi, il referendum consultivo è previsto in tutti gli Statuti delle Regioni ordinarie[56] – benché taluni di questi tendano a distinguere tra referendum "consultivi" e referendum "di indirizzo"[57] – come strumento il cui scopo è

[56] Per una panoramica dei referendum consultivi negli Regioni ordinarie si vedano, *ex multis*, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008, 165 ss.; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova 1992, spec. 231-236; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri strumenti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli 2010, 719-767; F. PASTORE, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generazione»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli 2008, 1611-1669, spec. 1622-1624; F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti*, Padova 2007, 303 ss.

[57] Distinzione non unanimemente accolta in dottrina, ma ben presente in B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, cit., spec. 463, nonché in N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, cit., spec. 4270-71, secondo il quale il referendum consultivo può essere ricondotto allo schema del parere (non vincolante) solamente nella circostanza in cui sia indetto su iniziativa dell'organo politico o amministrativo, mentre nel caso in cui il referendum consultivo si svolga su iniziativa del corpo elettorale l'esito della consultazione avrebbe il carattere di una "direttiva" nei confronti degli organi politici amministrativi, preferendosi parlare di referendum "di indirizzo". G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 251

quello di ottenere dal corpo elettorale un pronunciamento formale su una proposta o su una questione, così da fornire agli organi decisionali uno strumento ulteriore di valutazione circa l'opportunità o meno di operare una determinata scelta o di adottare uno specifico provvedimento[58]. Quanto al ruolo del popolo in questo tipo di consultazione, rileva il dibattito dottrinario sul carattere consultivo del referendum: parte della dottrina ha sostenuto che il referendum non potrebbe mai essere veramente consultivo poiché il popolo «in quanto tale non dà mai meri pareri»[59], ma le sue manifestazioni di volontà hanno sempre un certo rilievo, in quanto «un soggetto origine e titolare di sovranità non può essere *ridotto* a consultore»[60]. Posizione molto criticata da

---

sostiene, invece, che tale distinzione «non sarebbe particolarmente evidente» in quanto la principale differenza consisterebbe «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».

[58] Cfr. S. TRIOLO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 11/2016, spec. 14 ss.; inoltre, tra gli altri, si vedano P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Dir. soc.*, 1990, 225 ss.; M. SCUDIERO, *Il referendum regionale*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Bari 1992, 137 ss.; A. DI GIOVINE, *I referendum locali, ivi*, 150 ss.; V. ATRIPALDI, *Referendum regionale*, in *Enc. giur.*, XXX (1993), 4-5.

[59] E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, cit., 220; si veda, inoltre, A. RUGGERI, *Referendum inammissibili per «irragionevolezza» della richiesta*, in *Pol. dir.*, 1991, spec. 277,

[60] Così E. BETTINELLI, *Testo, contesto, preteso: referendum mobili e referendum evanescenti*, in *Le Regioni*, 4/2001, spec. 647. Opinione condivisa anche da A. PERTICI, *Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla devolution*, cit., 397-408, mentre più cauta è la posizione di B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale*

chi, invece, ritiene che il popolo come soggetto della sovranità non sia sempre costretto a dover agire come tale[61], richiamando, a conferma di ciò, quanto previsto dall'art. 1, secondo comma, Cost. il quale, disponendo che il popolo esercita la sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione», vuole negare che gli interventi del popolo al di fuori di quelle forme siano riconosciuti come esercizio di sovranità[62]. Invero, in questo senso si è anche sostenuto che il popolo, nel momento in cui è chiamato ad esprimersi in un referendum consultivo, sarebbe consapevole del valore giuridico dell'opinione che esso manifesta in quella occasione, con ciò influendo anche sul comportamento dei votanti; così, «sarebbe arbitrario (ed *abusivo nei confronti del popolo medesimo*) attribuire effetti vincolanti ad una consultazione che gli stessi votanti non riconoscevano *ab initio* come dotata di simili virtualità e alla quale hanno partecipato (o *non* partecipato!) nella consapevolezza dei suoi limiti istituzionali (e modellando su tale consapevolezza le proprie scelte)»[63].

Benché secondo alcuni sul piano formale il referendum consultivo altro non sia che «una sorta di sondaggio presso l'opinione pubblica» svolto «attraverso uno strumento giuridico»[64], la stessa Corte costituzionale, nella

---

italiano, cit., 431, secondo cui «nella decisione referendaria si compie la fase teleologica, nelle sue opzioni di massima, mentre l'autonomia dell'organo attivo resta garantita della fase strumentale ed effettuale di concretizzazione dell'azione nell'atto specifico (la decisione referendaria individua l'obiettivo, l'organo attivo stabilisce i mezzi e le modalità per perseguirlo)».

[61] Cfr. T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano 1960, spec. 354, secondo cui petizione, iniziativa legislativa e referendum consultivo non hanno la qualificazione di strumenti di esercizio della sovranità *ex* art. 1 Cost.

[62] Cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, cit., 1398-1399.

[63] *Ibid.*

[64] G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino 1993, 123.

lontana sentenza n. 256 del 1989, ha respinto questa tesi riconoscendo, invece, che i referendum consultivi «anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi che li hanno indetti, restano, per[ò], espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica, quale espressione di orientamenti e di valutazioni in ordine ad atti che l'organo predetto intende compiere»[65].

La dottrina prevalente, anche sulla scorta di una consolidata giurisprudenza costituzionale (*v. supra*), conclude quindi che il referendum consultivo dal punto di vista giuridico non sarebbe vincolante[66] anche in ragione della sua incapacità di produrre effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto[67]. Nondimeno, questo stesso strumento può invece determinare una certa influenza sul decisore pubblico, risultando produttivo di

---

[65] Così la Corte costituzionale nella sentenza n. 256 del 1989, ripresa dalla decisione n. 470 del 1992. In argomento si vedano, tra gli altri, B. CARAVITA, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Pol. dir.* 1989, 23 ss; E. BETTINELLI, *«Grandi questioni di interesse regionale» e referendum consultivi regionali*, in *Le Regioni*, 4/1990, spec. 1293.

[66] Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in AA.VV., *Il referendum regionale*, Padova 1993, spec. 9; P. BARRERA, *Una novità istituzionale: i referendum consultivi (o di indirizzo?) di iniziativa popolare*, in *Le Regioni*, 6/1987, 1297-1298.

[67] In questo senso si esprime S. SILVERIO, *Tre quesiti sul referendum consultivo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015, spec. 3, la quale nota, inoltre, come in dottrina non siano mancati autori che hanno ammesso la possibilità di riconoscere una certa vincolatività al parere popolare espresso attraverso un referendum consultivo, tra cui si vedano C. MORTATI, *La Costituente*, Roma 1945, 59 ss.; V. CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, in *Riv. amm.*, 1955, 471 ss.

significativi effetti politici in quanto potrebbe condizionare gli organi rappresentativi nazionali contrapponendovi la volontà del corpo elettorale regionale[68], dal momento che «la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze» (sentenza n. 496 del 2000). Di conseguenza, a causa di questo "plusvalore politico"[69], la Corte costituzionale ha più volte affermato che il referendum consultivo si possa svolgere solo quando non coinvolga «scelte fondamentali di livello costituzionale» e sia volto a consultare il corpo elettorale su questioni di «interesse della Regione» o su materie di competenza regionale così da limitare, quanto più possibile, gli effetti della consultazione soltanto sugli organi regionali. Ciò nonostante, risulta altresì evidente che, fermo restando il condizionamento esercitabile dal referendum consultivo, questo rimane pur sempre giuridicamente incapace di incidere sulle determinazioni degli organi rappresentativi, i quali restano pienamente liberi quanto all'adozione dell'atto normativo[70].

---

[68] Cfr. V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, cit., 327-329.

[69] Sempre nella sentenza n. 496 del 2000 la Corte costituzionale ha sostenuto che il referendum consultivo sia «un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati e che giammai potrebbe risolversi nella semplice manifestazione di opinioni di cui si arricchisce la dialettica democratica», lasciando trapelare l'esistenza di un vero e proprio "plusvalore politico", su cui si veda C. MEZZANOTTE-R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1-2/1981, 64 ss.

[70] In questo senso, si vedano A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, cit., 1677-1678; ID., *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, cit., 3907 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, cit., 126-128; F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, cit.,

Ad ogni modo, una certa importanza del referendum consultivo è stata evidenziata anche da quegli autori che hanno messo in luce la funzione partecipativa e di controllo sull'azione, e sull'eventuale inazione, dei Consigli regionali[71], nonché il contributo di questi alla realizzazione di un sistema democratico decentrato, secondo l'ideale perseguito dalla democrazia pluralista[72] e dalla stessa Corte costituzionale. Il giudice delle leggi richiama, infatti, la rilevanza dello strumento referendario in quanto «connaturato alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V, Parte II, della Costituzione» (sentenza n. 453 del 1989), tanto più questo strumento viene ritenuto in grado di «vivifica[re] gli istituti della rappresentanza offrendo agli organi politici e amministrativi l'opportunità di un più stretto raccordo con le popolazioni amministrate» (sentenza n. 496 del 2000), non tanto perché le scelte compiute in quella sede siano funzionali rispetto a quelle adottate nelle sedi rappresentative, quanto piuttosto perché il referendum avrebbe lo scopo di impedire la lacerazione della rappresentanza politica nel momento stesso in cui questa diviene incapace di recepire le istanze provenienti dal basso[73].

spec. 3815; A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, cit., spec. 129-130.

[71] Cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze 1970, 50 ss.

[72] Cfr. T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, cit., 87 ss.

[73] Cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, cit., 1389-1390.