

Referendum consultivo regionale e innovazione costituzionale

di Silvio Troilo *
(13 febbraio 2019)

(in corso di pubblicazione in “*Quaderni costituzionali*”, 2018)

L'istituto del referendum consultivo, a livello regionale, ha conosciuto l'anno scorso una rinnovata popolarità, in connessione con la richiesta, da parte di Lombardia e Veneto, di una maggiore autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Ma il suo impiego è soggetto a precisi ed incisivi limiti, enucleati dalla Corte costituzionale in occasione di precedenti tentativi di utilizzo di tale strumento quale volano di innovazioni costituzionali.

Giova ricordare che fin dal dibattito in Assemblea Costituente si è ritenuto che la partecipazione diretta dei cittadini all'assunzione delle decisioni pubbliche si possa meglio realizzare a livello di enti territoriali substatali, in quanto, riguardando «questioni di carattere pratico ed interessi circoscritti», consentirebbe effettivamente ai cittadini di esercitare un controllo politico diretto sull'operato dei propri rappresentanti (così UBERTI, in *Atti Ass. Cost.*, Il Sottocomm., 17 gennaio 1947, p. 1643; cfr. anche LACONI, *ibidem*, p. 1647 e LUSSU, *ivi*, 20 gennaio 1947, p. 1661).

Per questo l'art. 123 della Costituzione (tanto nel suo testo originario, quanto in quello oggi vigente) e la legge cost. n. 2 del 2001 affidano agli statuti ordinari o alle leggi statutarie il compito di disciplinare gli istituti della partecipazione politica a livello regionale, in particolare il diritto di iniziativa ed il referendum, rinunciando a farlo direttamente.

Così, a fianco della petizione, dell'iniziativa popolare e dei referendum statutario e abrogativo, tutte le Regioni, ordinarie e speciali, hanno previsto referendum consultivi, che peraltro sono stati disciplinati secondo due modelli nettamente distinti fra loro: l'uno caratterizzato dall'iniziativa popolare, secondo una dinamica *bottom-up*; l'altro basato sull'iniziativa del Consiglio dell'ente (ma non dell'esecutivo, salvo che in Trentino), secondo una linea *top-down* (cfr. M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, I, pp. 751-752; S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 11, 2016, p. 14).

In questo quadro alcune Regioni italiane hanno cercato di indire referendum consultivi aventi ad oggetto addirittura l'eventuale indipendenza (il Veneto) oppure una più ampia autonomia (ancora il Veneto e la Lombardia), mentre altre hanno comunque cercato di sollecitare il parere della propria popolazione su questioni rientranti o incidenti in competenze assegnate dalla Costituzione allo Stato centrale (come la Sardegna, nel 1988, riguardo al divieto di transito e di approdo sul suo territorio di navi a propulsione nucleare o con a bordo armi nucleari).

In tutti i casi il Governo ha impugnato le delibere legislative regionali che prevedevano detti referendum e la Corte costituzionale le ha dichiarate incostituzionali, con sentenze nn. 256/1989, 470/1992 e 496/2000 e, da ultimo, 118/2015.

La Consulta ha puntualizzato che il referendum consultivo – «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» o fino a svolgere un indebito ruolo di «propulsore della innovazione costituzionale», ove abbia ad oggetto un'iniziativa di revisione costituzionale (sent. n. 470/1992, pt. 4 *Cons. dir.*). Pertanto, «rispetto ai referendum consultivi regionali, si pongono necessariamente dei limiti, proprio per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato» (sent. n. 256/1989, pt. 5 *Cons. dir.*).

Tale esigenza di protezione della Costituzione è stata però dilatata fino a ritenere inammissibili anche iniziative delle popolazioni regionali di mero stimolo agli organi rappresentativi delle Regioni, sulla base del rilievo che, in Italia, «il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale» (sent. n. 496/2000, pt. 4 *Cons. dir.*) e che, «in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità» e non «nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione, e vi fossero invece più popoli» (sent. n. 496/2000, pt. 5 *Cons. dir.*).

Invero, si deve rilevare che, sul piano strettamente logico-giuridico, un conto è un'attività propriamente propulsiva – ossia la presentazione di una formale proposta di revisione costituzionale – altro conto è un'attività consultiva indirizzata ad organi regionali (i Consigli) a cui è attribuita dalla stessa Costituzione la facoltà di sottoporre alle Camere una formale proposta di tal genere (rispettosa dei principi supremi della Costituzione). Si può, pertanto, dubitare che esistano ragioni strettamente giuridiche che impediscano ad una Regione – che, per definizione, è ente esponenziale di una porzione e non della totalità del popolo italiano – di chiedere il parere della propria popolazione su ipotesi di attivazione di procedure legali di mutamento della Costituzione vigente (in tal senso anche 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 *Federalismi.it*, 20, 2015, p. 10).

Semmai, il problema può essere rappresentato dal plusvalore politico che assume una consultazione referendaria, ma esso, oltre a venire stemperato proprio dalla circostanza di provenire da una frazione soltanto del popolo italiano, in una democrazia matura non andrebbe sopravvalutato, essendo il referendum consultivo «una voce importante, certo, ma non l'unica e, soprattutto, non quella decisiva» (cfr., per tutti, E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 218, nonché M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in A. D'ATENA, *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 174).

Ovviamente, se si tratti di una iniziativa referendaria che contraddica un principio supremo della Costituzione come l'unità della Repubblica, essa «non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si po[rrebbe] perciò *extra ordinem*» (sent. n. 118/2015, pt. 7.2 *Cons. dir.*).

Al riguardo, può risultare interessante un pur rapido confronto con l'orientamento del Tribunal Constitucional spagnolo, che ha dovuto occuparsi a più riprese dei tentativi secessionistici della Catalogna, ma anche di iniziative revisionistiche dei Paesi Baschi.

Il Tribunal muove dal presupposto, già affermato in precedenti decisioni, che quello spagnolo non è un ordinamento «en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución». Esso non ha dunque alcun «núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional». Ciò, peraltro, dipende dalla possibilità di revisione totale della Costituzione iberica. Pertanto,

anche un progetto secessionista può essere legittimamente perseguito, purché segua l'iter previsto dalla Costituzione per la revisione totale: «si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional (artículos 87.2 y 166 CE), formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla» (sent. n. 42/2014, pt. FJ 4 c).

Riguardo, però, al ruolo propulsivo della popolazione di una tale Comunidad, anche il Tribunal constitucional sembra escludere (riecheggiando i pronunciamenti della Corte italiana) la possibilità di sottoporre a un previo referendum consultivo regionale una iniziativa destinata ad incanalarsi sui binari della revisione costituzionale, e non solo per il minor spazio lasciato al referendum nell'ordinamento spagnolo (v. in particolare le sentenze n. 76/1994, pt. FJ 3 e n. 103/2008, pt. FJ 2).

Da noi, alla luce della giurisprudenza costituzionale, può dunque ritenersi precluso l'inserimento nel procedimento di revisione costituzionale di una fase eventuale, rappresentata dalla celebrazione di un referendum consultivo regionale preliminare alla deliberazione della proposta di revisione da parte di un Consiglio regionale.

Invece, se collocato in una fase autonoma ed esterna rispetto al procedimento previsto, è ammissibile un referendum consultivo regionale in merito all'attribuzione ad una Regione della più ampia autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione (ma non di altre forme di autonomia, come quelle di carattere finanziario e tributario prefigurate da alcuni dei quesiti che la legge regionale del Veneto n. 15 del 2014 avrebbe voluto sottoporre agli elettori).

Peraltro, sul piano strettamente procedimentale, non sembrano rinvenirsi ragioni per una tale differenza di trattamento, dato che in entrambi i casi il referendum consultivo si colloca in una fase autonoma e preliminare ed assume lo stesso valore, non vincolante sul piano giuridico e potenzialmente condizionante sul piano politico.

La differenziazione deriva, evidentemente, dal fatto che il parere delle popolazioni regionali, in un caso, verte sulla proposta di modificare la Costituzione, nell'altro sulla richiesta di attuare, in modo differenziato fra Regione e Regione, quanto consentito dalla Costituzione stessa.

Non si tratta, dunque, di un profilo meramente procedurale, ma – così come concepito dal Giudice delle leggi – di una (ulteriore e non testualmente prevista) garanzia della rigidità costituzionale.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Bergamo