

## L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la giusta logica del "tutto o niente"

di Filippo Benelli \*

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2/2006)

1. La sentenza in commento può essere ricondotta a pieno titolo nel novero delle numerose decisioni con cui la Corte costituzionale è intervenuta per dare razionalizzazione e sistematizzazione alle riforme costituzionali degli ultimi anni dominate, come è noto e comunemente riconosciuto, da una tecnica normativa quantomeno insufficiente, che lega in una preoccupante *par condicio* le riforme promosse dai governi di centrosinistra e di centrodestra.

All'esito di una stagione statutaria che si è dilatata nel tempo in misura inaspettata e che, per alcune Regioni, non è ancora conclusa, i *nodi* interpretativi sui confini e sulle procedure di formazione dei nuovi statuti sono arrivati al pettine, come dimostrano le importanti sentenze della Corte costituzionale che hanno riguardato la gran parte dei nuovi statuti regionali.

Così, accanto ai ripetuti e complessi interventi demolitori e ricostruttivi che hanno riedificato la potestà legislativa di Stato e Regioni, la Corte ha fornito un rilevante contributo nell'opera di riponderazione della fonte statutaria[1].

2. Ciò premesso, occorre subito una precisazione sull'oggetto della decisione annotata. La sent. n. 445 del 2005 concerne una legge regionale ordinaria; tuttavia il contenuto dell'atto impugnato (che disciplina le norme procedurali per lo svolgimento del referendum previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione) trasla il profilo di interesse della decisione dall'ambito legislativo a quello statutario.

Il problema riguardava le procedure di approvazione dello Statuto con specifico riferimento alla (eventuale) fase referendaria. Nel disciplinare le possibili sovrapposizioni tra referendum, impugnazione governativa e decisione della Corte costituzionale sulla delibera statutaria[2], la legge ligure configurava due diverse fattispecie in cui le operazioni referendarie poste in essere nelle more del ricorso governativo avrebbero dovuto perdere efficacia: nel caso di annullamento totale della delibera statutaria e nell'ipotesi di illegittimità parziale quando "*le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria*"[3].

3. Mentre la prima fattispecie disciplinata dalla legge impugnata non suscita perplessità (atteso che in questo caso il *referendum*, qualsiasi risultato fornisca, sarebbe comunque *inutiliter dato* per l'impossibilità di concludere positivamente il procedimento approvativo del nuovo statuto dichiarato illegittimo), la seconda appare più delicata. Difatti, il presupposto della opzione scelta dal legislatore regionale è rappresentato dall'ammissibilità di referendum statutari parziali. E che si tratti di un argomento sostenuto da basi normative assai fragili è testimoniato dalla decisione annotata, che in termini perentori ha precisato che "*il tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 della Costituzione rende palese che il referendum ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti*"[4].

La conclusione appare assistita da convincenti argomentazioni tali da smentire le opposte suggestioni provenienti dal principio di unicità del quesito referendario elaborato in riferimento al referendum abrogativo delle leggi.

4. La premessa dogmatica che assiste la decisione è chiaramente esplicitata nella motivazione, che evidenzia come la dichiarazione di incostituzionalità della delibera statutaria, indifferentemente dalla sua ampiezza, determina una novazione della fonte[5]. Con la conseguenza - almeno in riferimento alle procedure referendarie[6] - che il procedimento statutario retrocede alla fase della pubblicazione notiziale ex art. 123, terzo comma, Cost[7]. Sia nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata l'illegittimità parziale quanto in quella di illegittimità totale della deliberazione statutaria, le operazioni del procedimento referendario - in qualunque fase siano giunte - divengono necessariamente inefficaci. E non può neppure escludersi che ciò avvenga più di una volta[8].

Del resto, alle medesime conclusioni in ordine alla inefficacia[9] delle operazioni referendarie *medio tempore* compiute era giunto il Consiglio di Stato che, investito in sede consultiva[10] da parte delle Regioni Emilia Romagna[11] ed Umbria[12] della questione relativa agli effetti delle pronunce di accoglimento ai fini del computo dei termini per il

referendum statutario, aveva concluso che *"la dichiarazione di illegittimità costituzionale di parte del testo approvato dal Consiglio regionale ne compromette irrimediabilmente la identità, interrompe la linearità e l'intrinseca coerenza del procedimento e ne determina la definitiva interruzione, in quanto il testo normativo residuo non corrisponde a quello espresso dall'organo rappresentativo con le modalità prescritte dall'art. 123 Costituzione"*[13].

Non può poi tacersi che lo stesso opzione ispira alcune leggi regionali contenenti le norme di attuazione dell'art. 123 della Costituzione. In tali disposizioni, infatti, le operazioni referendarie sono esplicitamente riferite al testo approvato dal Consiglio regionale, con ciò presupponendo un azzeramento delle eventuali procedure di consultazione popolare svoltesi prima della sentenza di accoglimento della Corte costituzionale in attesa di una nuova deliberazione del Consiglio[14].

5. Ciò premesso, occorre tornare alla questione di partenza. Autorevole dottrina ha criticato l'esclusione di referendum parziali in riferimento alla materia (o, meglio, alla fonte) statutaria, sottolineando che sono *"i soli idonei a mantenere integra la 'filosofia' della Corte in ordine al carattere necessariamente omogeneo dell'oggetto della consultazione popolare"*[15].

Secondo questa ricostruzione dogmatica, l'esclusione di referendum parziali si scontrerebbe con il principio di libertà di voto sancito dall'art. 48 della Costituzione[16], che renderebbe inammissibile un unico quesito referendario su un intero testo statutario, come tale contraddistinto da una ampia eterogeneità di contenuti. Il principio dell'omogeneità del quesito, se esteso al referendum statutario, non si limiterebbe a fornire una copertura costituzionale alla disposizione legislativa annullata con la sentenza in commento, ma renderebbe la stessa costituzionalmente necessaria ex art. 48 Cost. Benché gli argomenti spesi siano di indubbio spessore, mi pare che la soluzione fatta propria dalla Corte risponda in maniera più soddisfacente alle regole che informano i referendum statuari, ponendo un ostacolo decisivo contro possibili derive in senso consultivo.

6. Un primo argomento a sostegno della posizione del Giudice delle leggi è rappresentato dal dato testuale dell'art. 123, terzo comma, Cost. che fa riferimento a una consultazione referendaria che ha ad oggetto *"lo statuto"* e non anche parti di esso. Già l'interpretazione formale della norma costituzionale, pertanto, sembra avvicinare il referendum statutario a quello disciplinato dall'art. 138, secondo comma, Cost. (interpretato dalla prevalente dottrina come referendum unitario)[17] piuttosto che al referendum abrogativo ex art. 75 Cost., dove il riferimento espresso è all'abrogazione *"totale o parziale"* di una legge.

Da un punto di vista sistematico, è indubbio che le suggestioni interpretative che provengono dalle concettualizzazioni relative al referendum abrogativo - penso al principio dell'omogeneità del quesito - siano forti, tuttavia la diversa *ratio* della consultazione popolare nelle due ipotesi milita a favore della ricostruzione interpretativa fatta propria dal Giudice delle leggi.

Il problema, se correttamente inquadrato, non è quello di verificare se la libertà di scelta dell'elettore (che in riferimento al referendum ex art. 75 Cost. impone che i quesiti siano formulati in maniera *"da esaltare e non da coartare"* la *"possibilità di scelta"*[18]) sia un principio generale valido per tutte le consultazioni referendarie[19]. L'art. 48 della Costituzione, così come la stessa natura democratica della Repubblica, non possono che condurre a simili conclusioni.

La vera questione, allora, è verificare come questo diritto si declini, volta per volta, in riferimento a ciascuna singola consultazione popolare e, quindi, su *che cosa*, di volta in volta, sia chiamato a scegliere l'elettore.

La sua traduzione in termini di omogeneità del quesito è costruita dalla Corte nella logica del referendum abrogativo ed entro questi confini deve essere utilizzata[20]. Difatti *"il limite dell'omogeneità non si presta ad una interpretazione univoca"*[21], con la conseguenza che i criteri per la sua valutazione devono essere differenziati in ragione della diversità dell'oggetto e del procedimento della consultazione referendaria. La poliforme declinazione del principio non è incompatibile con un (unico) quesito referendario avente ad oggetto una pluralità di norme contenute nel (l'unico) statuto regionale.

7. Occorre partire dal dato istituzionale, che annovera il *referendum* tra i correttivi del sistema parlamentare puro[22] al fine di consentire - alla presenza di determinate condizioni - un diretto coinvolgimento del corpo elettorale nelle decisioni altrimenti rimesse al Parlamento ed ai Consigli regionali.

Nell'ipotesi del *referendum* abrogativo, la consultazione è delineata dall'art. 75 Cost. come elemento esterno ed

accidentale che si oppone a un procedimento legislativo già concluso e che ha ad oggetto una legge (o parti di essa) già vigenti. Il *referendum* si pone, quindi, come procedimento autonomo ed antinomico rispetto a quello legislativo. Il requisito dell'omogeneità diviene, pertanto, imprescindibile per garantire con concretezza di sostanza la libertà dell'elettore di indicare se e quali parti di legge già vigente intende abrogare. Si tratta, visto dal lato dell'*oggetto*, dell'estensione massima di questo istituto, poiché consente al corpo elettorale di pronunciarsi anche su singoli segmenti normativi. Non anche da un punto di vista della *tempistica*, poiché la consultazione è solo successiva.

Il referendum statutario (così come quello costituzionale) aprono, invece, la strada ad altri tipi di considerazioni.

Anche in questa ipotesi si è di fronte a un correttivo della forma parlamentare che introduce un momento di partecipazione diretta dei rappresentanti nella stessa formazione degli atti normativi.

Tuttavia il costituente, così come il riformatore del 1999, quando hanno individuato questo correttivo (e quindi questa eccezione) al sistema rappresentativo, lo hanno costruito in maniera diversa dal referendum abrogativo. Il referendum statutario (come quello costituzionale) è, infatti, declinato come fase eventuale dello stesso procedimento statutario in grado di impedire *in via preventiva* la positiva conclusione del procedimento di formazione della fonte. Una potenzialità, come è noto, esclusa al referendum abrogativo.

Se questa scelta (che risponde a varie ragioni, non ultima quella della certezza del diritto che mal si presta a essere coniugata con la possibilità di creare lacune conseguenti alle abrogazioni referendarie nei confronti della Costituzione e degli Statuti regionali) offre la massima garanzia delle minoranze (che dispongono di uno strumento in grado di ostacolare l'entrata in vigore dello Statuto)[23], la sua contestualizzazione all'interno del procedimento statutario influisce sensibilmente sulle procedure di consultazione.

Ne consegue che il referendum statutario soggiace ai termini perentori stabiliti dall'art. 123, terzo comma, Cost. e, per quanto qui interessa, al vincolo di unicità del quesito. Innestandosi, come fase eventuale, all'interno di un unico procedimento normativo, ne deve salvaguardare la coerenza intrinseca. Con la conseguenza che l'oggetto della consultazione referendaria *"deve essere identico a quello della deliberazione legislativa, e quindi che all'unicità della deliberazione legislativa deve corrispondere l'unicità della deliberazione referendaria"*[24].

Del resto, anche la contrapposizione tra l'argomento della omogeneità del quesito e l'unicità del referendum statutario perde di nettezza e si sfuma se si considera che il controllo sull'omogeneità del quesito abrogativo totale (nel caso del referendum ex art. 75 Cost.) viene svolto su di un piano più formale che sostanziale[25]. E sul piano formale lo Statuto regionale, in quanto unico testo normativo, è contraddistinto da una sua omogeneità.

A ben vedere, la soluzione adottata ha una sua forte razionalità: così come la prima e la seconda deliberazione devono avere ad oggetto testi identici, così la consultazione popolare (fase eventuale di quello stesso procedimento) deve avere lo stesso oggetto.

Non può sfuggire che l'eventuale esito negativo del referendum, se limitato a una sola parte della delibera statutaria, ricondurrebbe il procedimento statutario alla sua fase iniziale al fine di garantire, da una parte, la competenza del Consiglio regionale a deliberare sui provvedimenti consequenziali; dall'altra la formazione di due identiche delibere consiliari sul (diverso) testo conseguente alla decisione popolare. La mancata approvazione popolare su una singola parte dello Statuto si tradurrebbe, nei fatti, nella caducazione di tutto il procedimento statutario fino ad allora posto in essere. Un effetto non solo perverso, ma evidentemente eccedente alla stessa volontà espressa con il voto referendario, le cui conseguenze andrebbero ben oltre da quelle volute dagli elettori (che avevano respinto solo una parte del nuovo Statuto), con ciò contrastando - questa volta davvero - con i principi sanciti dall'art. 48 Cost.

\* Assegnista di ricerca di diritto costituzionale - Università di Ferrara

---

[1] Come ricorda C. Padula, *Il problema dell'annullamento parziale dello Statuto: conseguenze sul procedimento statutario*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), "la prima occasione per 'mettere alla prova' le teorie formulate sul problema delle modalità di continuazione del procedimento statutario a seguito della 'mutilazione'" è rappresentato dall'annullamento di alcune disposizioni degli statuti delle Regioni Umbria ed Emilia-Romagna (sentt. nn. 378 e 379 del

2004).

[2] Il presupposto del nodo interpretativo all'esame del Giudice delle leggi sta tutto nel particolare procedimento formativo dello Statuto, così come interpretato nella prima decisione della Corte costituzionale su un ricorso proposto ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo risultante dalla revisione operata con la legge costituzionale n. 1 del 1999 (sent. n. 304 del 2002). In quell'occasione, infatti, la Corte costituzionale aveva chiarito che *"il termine per promuovere il controllo di legittimità costituzionale ... decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore"*. L'aver individuato nella pubblicazione notiziale della seconda delibera statutaria il termine *a quo* sia per la decorrenza dei trenta giorni per l'eventuale impugnazione del Governo, sia il termine di novanta giorni per l'eventuale richiesta di referendum apriva la strada a possibili sovrapposizioni sui due diversi sistemi di controllo. Si trattava, pertanto, di risolvere l'apparente cortocircuito costituzionale che ne poteva conseguire.

[3] Art. 3, comma 3, della Legge Regione Liguria n. 31/2004.

[4] Considerato in diritto, punto 2.

[5] Per un recente esempio in cui la declaratoria di illegittimità costituzionale è equiparata dalla Corte costituzionale (seppur ai fini della restituzione degli atti al giudice *a quo* nel giudizio in via incidentale) a un caso di *ius superveniens*, cfr. ord. n. 475 del 2005.

[6] Nella sent. n. 469/2005, la Corte costituzionale era stata investita della più ampia questione relativa agli effetti delle sentenze di annullamento parziale delle delibere statutarie nei confronti dell'intero procedimento statutario. Nell'impugnare l'*iter* procedurale seguito dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna per dare seguito alle decisioni di annullamento parziale dello Statuto pronunciate dalla Corte costituzionale (rispettivamente sentt. nn. 378 e 379 del 2004), il Governo aveva argomentato che *"qualunque dichiarazione di illegittimità costituzionale della delibera statutaria a seguito del ricorso governativo di cui al secondo comma del citato art. 123, anche se limitata solo ad alcune disposizioni, determinerebbe comunque la necessità di un nuovo esame da parte del Consiglio regionale al fine di definire compiutamente, attraverso le due deliberazioni successive, adottate ad intervallo non minore di due mesi, il testo dello statuto che si intenda definitivamente varare"*. In quell'occasione, tuttavia, la questione era rimasta irrisolta (almeno in termini espliciti) in ragione della dichiarazione di inammissibilità con cui la Corte costituzionale aveva chiuso il giudizio.

Una analoga questione sollevata dai promotori del referendum sullo Statuto della Regione Umbria era rimasta parimenti insoluta per motivi attinenti al mancato rispetto delle regole che disciplinano il processo di fronte alla Corte costituzionale (ord. n. 479/2005).

[7] Cfr. nota n. 2.

[8] Cfr. M.Raveraira, *La Corte afferma la reiterabilità del controllo preventivo di costituzionalità e salva gli statuti*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2006. Sul punto è esplicita la giurisprudenza costituzionale. Nella sent. n. 469/2005, il controllo preventivo di cui all'art. 123, secondo comma, è dichiarato *"senz'altro reiterabile"*, atteso che *"non può escludersi ... che il testo della deliberazione statutaria, già sottoposto ad un primo scrutinio di questa Corte, venga successivamente modificato ad opera del Consiglio regionale e che questo nuovo testo susciti dubbi di legittimità costituzionale sul piano sostanziale in relazione alle nuove disposizioni, con la conseguente possibilità per il Governo di promuovere una nuova impugnazione limitatamente alle norme che non avrebbero potuto formare oggetto del precedente ricorso; analogamente, non può escludersi per il Governo la possibilità di presentare un nuovo ricorso facendo valere eventuali vizi formali relativi al procedimento di adozione dello statuto e successivi al primo giudizio di questa Corte"*.

[9] Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 12036/2004, secondo cui *"del tutto coerente è che, in tal caso, come specifica l'ultimo periodo, le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla deliberazione oggetto di modifica perdono validità"*. Nella stessa direzione il parere n. 12054/2004, dove si fa conseguire *"a qualunque dichiarazione di incostituzionalità totale o parziale l'inefficacia delle operazioni referendarie effettuate, e quindi, la necessità di dare corso ad un nuovo procedimento di approvazione statutaria e ad un nuovo subprocedimento referendario"*.

[10] Si tratta, come noto, di un parere meramente facoltativo formulato secondo il paradigma specificato nella decisione



dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato n. 30/1980.

[11] Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 12036 cit.

[12] Consiglio di Stato, Sez. I, parere n. 12054 cit.

[13] Consiglio di Stato, sez. I, parere n. 12036 cit.

[14] Cfr., ad esempio, l'art. 2 della Legge Regione Emilia Romagna n. 29 del 2000 che definisce la formula del quesito referendario; l'art. 3, comma 4, della Legge Regione Umbria secondo cui *"nel caso in cui la legge statutaria venga dichiarata parzialmente o totalmente illegittima dalla Corte costituzionale, le attività e le operazioni referendarie eventualmente compiute sulla legge oggetto della sentenza perdono efficacia"*.

[15] Così A. Ruggeri, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), che conclude il suo ragionamento con la considerazione di ordine generale per cui *"la 'logica' del 'tutto o niente' non mi pare che appartenga affatto al DNA delle verifiche popolari aventi ad oggetto gli atti (formalmente e/o materialmente) costituzionali: perché, infatti, rinunciare in partenza a soluzioni assai più morbide ed economiche, peraltro idonee a preservare nel modo migliore la libera formazione della volontà degli elettori?"*.

[16] Cfr., seppur in riferimento al referendum costituzionale *unico* previsto dalle leggi costituzionali n. 1/1993 e n. 1/1997, E. Bettinelli, *Avventure costituzionali e riforme costituzionali*, in *Democrazia e diritto* 1995, 274, Id., *Referendum e riforma "organica" della Costituzione*, in E. Ripepe - R. Romboli (a cura di), *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino 1994, 43, A. Pace, *Quale sorte per la Costituzione rigida*, in S. Rodotà - U. Allegretti - M. Dogliani (a cura di), *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, Roma, 1998, 184.

[17] Benchè il referendum costituzionale sia sostanzialmente privo di prassi applicativa (ad eccezione delle vicende sulla riforma del Titolo V del 2001), la dottrina è prevalentemente concorde nell'affermare che può avere ad oggetto soltanto l'intera deliberazione legislativa, anche a fronte di modificazioni di un ampio numero di articoli della Costituzione contenenti oggetti suscettibili di valutazioni differenziate da parte degli elettori. Cfr. G. Contini, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, 190 ss., M. Luciani, *Ancora su Corte costituzionale e referendum*, in *Giur. cost.* 1982, 234; C. Chiola, *I nodi del referendum «parziale»*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 155 ss.; A. Pizzorusso, *I controlli di ammissibilità del referendum*, in *Quad. cost.* 1985, 265; F. Gabriele, *Referendum (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano. Appendice*, VI, Torino, 1986, 440; P. Carnevale, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, 246; G. M. Salerno, *Il referendum*, Padova, 1992, 115; M. Volpi, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, 515; B. Caravita, *Il labirinto del referendum*, in *Ideazione* 1998, 197; L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 353, nota 114; G. Ferrara, *Gli atti costituzionali. Lezioni*, Torino, 1999, 142, S. Panunzio, *Quale riforma della Costituzione?*, in G. Azzariti (a cura di), *Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, Torino 1999, 340.

Al contrario, per la tesi che ammette il referendum costituzionale parziale cfr. A. Pizzorusso, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in *Cambiare Costituzione* cit. 11, secondo cui *"l'ipotesi del referendum parziale ... sembra coerente con i principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità del referendum abrogativo ed in particolare con il carattere di istituto di garanzia delle minoranze che di esso è proprio"*. Alle stesse conclusioni giungono, ad es., R. Romboli, *Le regole della revisione costituzionale*, in *Cambiare costituzione* cit., 92; V. Angiolini, *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XIII, Torino, 1997, 313.

[18] Corte cost., sent. n. 16/1978.

[19] Cfr., ad es., A. Cerri, *Commento al Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, in *Giur. Cost.* 1991, 3238-3239, secondo il quale *"i principi di chiarezza, omogeneità, univocità dei quesiti, elaborati dalla Corte costituzionale con riguardo al referendum abrogativo, sono di ragione universale e valgono per il referendum costituzionale... ed anche i referendum consultivi"*.

[20] Non è possibile in questa sede dar conto delle problematiche inerenti il referendum abrogativo, su cui del resto esiste una ricchissima dottrina.

[21] G.Ferri, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, 294.

[22] Ampia la letteratura sul punto. Cfr., a titolo di esempio, L. Paladin, *Diritto Costituzionale* cit., 279.

[23] Garanzie che permangono anche se il referendum può essere utilizzato, come dimostrano le vicende che hanno interessato il referendum sulla legge costituzionale n. 3 del 2001, non già in funzione di contrapposizione, bensì di legittimazione.

[24] G.Ferri, *Il referendum* cit., 299.

[25] Cfr., da ultimo, A.Pugiotto, *E' ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in *Quad. cost.* 2005, 553.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali