

Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?

di Andrea Morrone *
(7 luglio 2002)

1. Un vivace dibattito politico è in corso in queste settimane nella regione Friuli-Venezia Giulia intorno alla legge sulla forma di governo regionale. Provo a ricostruirne i passaggi essenziali.

La legge cost. n. 2 del 2001 (in <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/eleletip.htm>), dopo l'approvazione della legge cost. n. 1 del 1999, ha inteso estendere anche alle regioni a statuto speciale le nuove norme sulla forma di governo regionale. L'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001, in particolare, modifica alcune norme dello Statuto FVG (in <http://www.regione.fvg.it/istituzionale/statuto/statuto.htm>), rimettendo alla legge regionale la scelta in ordine alla "forma di governo della Regione", limitandosi a stabilire alcune regole inderogabili quanto al procedimento di formazione e al contenuto, specie nel caso in cui la regione optasse per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione.

In ordine al primo aspetto, l'art. 5 prevede un procedimento complesso, diviso in due fasi: approvazione parlamentare (necessaria), referendum regionale (eventuale), disciplinato da legge regionale *ad hoc* (v. l. r. FVG del 27 novembre 2001, n. 29 recante norme sul referendum confermativo previsto dall'art. 12, quarto e quinto comma, dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, in <http://www.regione.fvg.it/istituzionale/leggi/leggi.htm>). La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio: in tal caso può essere sottoposta a referendum regionale quando, entro tre mesi dalla pubblicazione (notiziale) della delibera legislativa, ne faccia richiesta "un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti del Consiglio regionale". Se, invece, la legge è approvata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri assegnati, "si fa luogo a referendum soltanto se, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, la richiesta è sottoscritta da un trentesimo degli aventi diritto al voto". Quanto ai contenuti, in linea con i principi di fondo della legge cost. n. 1 del 1999, l'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001, stabilisce inderogabilmente che, in caso di elezione diretta del Presidente della regione, valga il principio dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, sia in caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio (art. 5, comma 1, lett. d), legge cost. n. 2/2001 che modifica l'art. 12 dello Statuto FVG), sia pure in caso approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente e di rimozione, impedimento permanente, morte e dimissioni dello stesso (art. 5, comma 1, lett. n), legge cost. n. 2/2001 che sostituisce l'art. 34 dello Statuto FVG).

2. L'11 marzo 2002, la Regione FVG ha dato attuazione all'art. 5 cit. approvando a maggioranza dei due terzi dei consiglieri il testo della legge regionale recante *Disciplina della forma di governo della Regione, dell'elezione del Consiglio regionale, nonché dei referendum regionali e dell'iniziativa popolare delle leggi, ai sensi dell'articolo 12, secondo comma, dello Statuto*. La delibera legislativa, pubblicata il 27 marzo (B.U.R. n. 13 del 27 marzo 2002, in <http://www.regione.fvg.it/istituzionale/bur/bur.htm>), delinea un modello di governo sostanzialmente parlamentare, ma con una spiccata tendenza assembleare, in quanto il ruolo del Consiglio regionale è assolutamente centrale sia quanto alla scelta *definitiva* del Presidente della Regione (artt. 3 e 4), sia quanto al potere di indirizzo e controllo politico dell'esecutivo (cfr. artt. 2, 6, 11.1, soprattutto). Tale decisione è scaturita da uno schieramento trasversale, che ha unito differenti forze politiche, anche oltre quelle che compongono la maggioranza di centro destra che sostiene il presidente della Regione Renzo Tondo. Hanno votato la legge, infatti, non solo Forza Italia, Centro Cristiano Democratici, Federazione di Centro, Lega Nord, e Alleanza Nazionale, ma anche altre forze politiche, come il Centro Popolare Riformatore Autonomista, e addirittura Rifondazione comunista, oltreché taluni esponenti dello SDI-Verdi e del Patto regionale per l'autonomia (<http://www.regione.fvg.it/asp/comunicati/reposit/consiglio/2002/200203114006876.htm>).

Le forze dell'Ulivo, fin dalle dichiarazioni di voto della delibera legislativa (<http://www.regione.fvg.it/asp/comunicati/reposit/consiglio/2002/200203114006877.htm>) avevano manifestato l'intenzione di contrastare la decisione della maggioranza di abbandonare il modello costituzionale dell'elezione diretta del Presidente della Regione, avvalendosi della possibilità di promuovere il referendum regionale previsto dall'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001. Il comitato promotore (Ulivo, e poi lista Di Pietro, radicali) ha, quindi, ufficializzato la decisione il 15 marzo. Trattandosi di delibera legislativa approvata a maggioranza dei due terzi dei consiglieri, la richiesta referendaria doveva essere attivata solamente per iniziativa popolare, ossia raccogliendo un numero di sottoscrizioni pari ad un trentesimo degli aventi diritto al voto, e precisamente superiore a 36.405 firme. Presentata la richiesta il 28 marzo, il 26 giugno il comitato promotore ha provveduto a depositare presso il Consiglio regionale oltre

52.000 sottoscrizioni, dando così il via alle fasi successive del procedimento referendario, quella del controllo di legittimità della richiesta da parte dell'Ufficio di presidenza della Giunta regionale (art. 7, legge regionale n. 29 del 2001), e quella relativa all'emissione del decreto presidenziale di indizione del referendum (art. 9). Quest'ultima disposizione stabilisce, in particolare, che l'indizione deve avvenire nel termine di trenta giorni dalla comunicazione della decisione dell'Ufficio di presidenza; e che la data di convocazione degli elettori è fissata in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il novantesimo giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione.

3. Il completamento della raccolta delle firme per il referendum regionale, ha, tuttavia, fatto emergere la debolezza dell'accordo che aveva consentito l'approvazione della legge, ma, soprattutto, ha rappresentato il motivo decisivo per far mutare radicalmente le posizioni della maggioranza di governo regionale. E' vero, infatti, che già in sede di discussione della legge si era registrata intorno all'elezione diretta del presidente della regione una divaricazione tra FI e LN (favorevoli al modello parlamentare) e AN (su posizioni presidenzialiste). Solo il successo del comitato promotore carismaticamente guidato da Riccardo Illy nella raccolta delle firme e la conseguente prospettiva di una vittoria del NO all'approvazione popolare della legge regionale sulla forma di governo parlamentare, tuttavia, ha riaperto il dibattito all'interno della maggioranza. La discussione, pur non avendo raggiunto un punto di maturazione precisa, ha messo in rilievo l'intenzione di approvare una nuova legge sulla forma di governo, che, abbandonando il modello di governo parlamentare, destinato ad una facile sconfitta referendaria, consenta di "tornare al presidenzialismo". Con il che, si vorrebbero conseguire due risultati essenziali: evitare o, almeno, depotenziare, il referendum regionale (quest'ultima sembra la soluzione più realistica, dopo la decisione della presidenza della giunta di voler fissare la data della consultazione per il 15 settembre); contrastare, giocando d'anticipo, l'opposizione proprio sull'elezione diretta del Presidente della regione.

Il rischio, in realtà, è che il cambiamento di rotta sia puramente di facciata, essendo diretto solamente ad un'operazione di *restyling*, volta a stabilire formalmente l'elezione diretta del Presidente, ma lasciando sostanzialmente immutato il quadro normativo di riferimento, ossia la struttura assemblear-consociativa di governo. In questo modo il "ritorno" al presidenzialismo sarebbe solo l'*éscamotage* politico per superare, insieme al confronto referendario, i vincoli costituzionali che correlano *strettamente* l'elezione diretta del Presidente della regione e la regola del "simul-simul" in tutte le ipotesi previste dalle leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001. Il "flusso" regionale verso il modello costituzionale, in altre parole, dissimulerebbe il "riflusso" verso forme più o meno smaccate di elusione o violazione della Costituzione, già più volte evocate in questo Forum e, finalmente, sanzionate dalla Corte costituzionale nell'importante decisione n. 304 del 2002. In questa sentenza, infatti, il giudice delle leggi ha messo a tacere definitivamente ogni tentativo di aggiramento del testo e dello spirito della Costituzione, escludendo che sia l'art. 126, sia l'art. 5 della legge n. 1 del 1999, consentano, in caso di elezione diretta del Presidente della regione, di derogare alla regola del "*simul-simul*" (in http://www.cortecostituzionale.it/pron/rp_m/pr_02/pr_02_m/dec_h_02/02-0304.htm).

4. Al di là della questione politica, diversi sono i profili di interesse costituzionalistico intorno ai quali val la pena di riflettere. Proverò a sintetizzarne alcuni, ponendo degli interrogativi e, poi, tenterò di abbozzare un percorso di discussione.

Il procedimento di formazione della legge regionale sulla forma di governo regionale consente al Consiglio regionale di tornare sui propri passi, varando una nuova legge in sostituzione di quella già approvata ma sulla quale pende il referendum regionale?

Può, di conseguenza, ritenersi costituzionalmente legittimo arrestare il procedimento di formazione della legge sulla forma di governo in corso, e, se ciò fosse possibile, in quale modo e con quali effetti sul referendum già richiesto? Può, più in particolare, ritenersi applicabile in questo ambito una norma analoga a quella dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, che prevede la cessazione delle operazioni referendarie quando il legislatore approvi una legge sostanzialmente innovativa di quella su cui insiste la richiesta di referendum?

Quali sono, più in generale, le regole applicabili al referendum regionale disciplinato dall'articolo 5 della legge cost. n. 2 del 2001? Possono essere mutate e fino a che punto regole giuridiche o interpretazioni consolidate intorno ad altri istituti referendari, come il referendum costituzionale o il referendum abrogativo?

Quali sono, infine, gli strumenti di garanzia che, accanto al ricorso governativo, l'ordinamento mette a disposizione del comitato promotore del referendum regionale di fronte all'eventuale abrogazione per sostituzione della delibera legislativa da parte del Consiglio regionale prima dello svolgimento della consultazione popolare? È possibile pensare

ad un conflitto di attribuzione tra poteri promosso dal comitato promotore di un referendum *regionale*?

5. Da un punto di vista generale, non può negarsi che il principio di inesauribilità della funzione legislativa consenta agli organi titolari del relativo potere spazi di intervento dalla coordinate potenzialmente latissime. E ciò, com'è ovvio non solo nei confronti di leggi già vigenti, ma anche nei confronti di delibere legislative in corso di approvazione. Occorre peraltro interrogarsi sui limiti cui va incontro il legislatore, non tanto nei confronti di altri atti legislativi già perfetti e vigenti che possono sempre essere abrogati, quanto rispetto ad atti che non hanno ancora concluso il proprio *iter* di formazione. Potrebbe, ad esempio, il Parlamento che ha approvato una delibera legislativa nel medesimo testo nei due rami ritirarla o superarla (uso un termine generico, dato che tecnicamente non potrebbe parlarsi di abrogazione, non essendoci un atto vigente) con altra delibera eguale e contraria? E se ciò fosse possibile, fino a quando detto potere di riserva sarebbe esercitabile? Fino all'atto formale di promulgazione? O anche dopo la promulgazione della legge? O, addirittura, fino a quando essa non è pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale? La questione, certamente, meriterebbe uno spazio di approfondimento maggiore di quello consentito a queste brevi notazioni.

Provo peraltro a costruire un ragionamento, che utilizzerò per tentare una risposta per il caso che qui ci interessa. Se si assume la prospettiva prevalente, quella che considera perfetto il procedimento di formazione della legge con l'approvazione conforme del testo da parte delle camere, e quindi si esclude che l'atto di promulgazione e di pubblicazione rientrino tra gli elementi costitutivi della volontà legislativa, si potrebbe anche ritenere che il potere di ritiro dell'atto legislativo il cui *iter* è in corso si estenda fino al momento della pubblicazione. Rispetto a questo paradigma, resta da vedere come si colloca il procedimento di formazione della legge regionale sulla forma di governo, cominciando col chiedersi, in via preliminare, se non si tratti di un procedimento con caratteristiche di specialità e di autonomia tali da comportare una disciplina differenziata rispetto alle regole generali che varrebbero per il procedimento di formazione della legge.

La legge costituzionale n. 2 del 2001, all'art. 5 (ma analogamente negli artt. 2, 3, 4), per il varo delle leggi regionali sulla forma di governo prevede, a differenza degli artt. 70 e ss. Cost. un procedimento complesso in cui due atti (delibera consiliare e referendum popolare) si integrano in un unitario procedimento di manifestazione della volontà della Regione. Ora, ancorché la previsione del referendum regionale sia solamente eventuale, ciò non è sufficiente per escludere la sua valenza costitutiva all'interno dell'*iter* di formazione della legge. L'eventualità del referendum, in altre parole, è in funzione dell'esercizio del diritto al controllo della volontà della maggioranza attribuito alle minoranze, sia quelle presenti nelle istituzioni, sia quelle entro la società civile. In questo, l'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001 ripete la medesima *ratio* sottesa all'art. 138 Cost. e, bisogna aggiungere, all'art. 123 Cost., dopo la legge cost. n. 1 del 1999 che anticipa i contenuti della legge cost. n. 2 del 2001. Del resto, proprio sull'analogia tra procedimento aggravato di formazione degli statuti ordinari e revisione costituzionale si regge la motivazione della sent. n. 304 del 2002, specie laddove essa fa riferimento alla specialità del procedimento di cui all'art. 123 Cost. rispetto al procedimento di formazione di una ordinaria legge regionale. È certo, però, che una volta che quel diritto al controllo è esercitato, la volontà del corpo elettorale diventa un elemento essenziale dell'*iter* formativo; così come gli elementi accidentali del contratto, sebbene eventuali, una volta stabiliti, diventano *essentialia negotii*. Ciò vale, nel caso dell'art. 138 Cost. - per riprendere il parallelismo - solo ove la delibera parlamentare è stata approvata a maggioranza assoluta e, nel caso dell'art. 5 legge cost. n. 2 del 2001, in ogni ipotesi, dato che sempre, a prescindere dal *quorum* funzionale, la deliberazione consiliare è sottoposta alla spada di Damocle della decisione popolare diretta. Ne consegue che, nell'economia del procedimento, la delibera legislativa una volta approvata dal Consiglio non è più nella disponibilità dell'organo legislativo, perché limitatamente a *quel* procedimento, deve ritenersi che il Consiglio abbia esaurito il proprio potere deliberativo. La definitiva perfezione dell'atto legislativo, detto altrimenti, è condizionata sospensivamente alla mancata richiesta di un referendum, oppure, in caso di richiesta, all'approvazione della maggioranza degli aventi diritto al voto.

6. Cosa in parte differente sembra essere la questione se sia possibile per il Consiglio regionale attivare *altro* procedimento legislativo diverso da quello in corso, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001. Ora, a parte i seri e gravi dubbi che mi pare di dover esprimere anche in questo caso, sol che si portino ad un più compiuto svolgimento le conseguenze traibili da quanto testé detto, utili elementi di riflessione possono desumersi per analogia e per differenza dalla comparazione con altre esperienze del passato recente.

In particolare, è noto che un problema analogo si pose anche in occasione dell'approvazione a maggioranza assoluta della riforma del titolo V della parte II della Costituzione e della conseguente richiesta (da parte di due comitati promotori, uno dell'allora maggioranza di centro-sinistra, l'altro dell'opposizione di centro-destra) di referendum costituzionale. Dopo le elezioni politiche del 2001, con il cambiamento della maggioranza di governo, la strategia del

centro-destra si trasformò, specie per iniziativa del ministro per le riforme Umberto Bossi, nel progetto politico di contrastare con altri mezzi quello che veniva propagandato come il "falso federalismo delle sinistre". Per realizzarlo si cercò una via che consentisse giuridicamente di bloccare il completamento dell'*iter* di perfezionamento della revisione costituzionale e la strada che Bossi suggerì allora fu quella dell'approvazione di una legge di revisione, in sostituzione della riforma varata dal centro-sinistra. Con la conseguenza che la nuova legge avrebbe o reso *inutiliter petitum* il referendum costituzionale (finché questo non era stato ancora indetto), o permesso di sottoporre al popolo due quesiti alternativi: quello sulla legge approvata l'8 marzo 2001 e quello sulla "legge-Bossi" qualora fosse stata approvata, come si voleva, dalla sola maggioranza di centro-destra. Il progetto di revisione, toccando materie disparate (forma di stato, Corte costituzionale, immunità parlamentari e regionali), aveva peraltro carattere fortemente eterogeneo, e, per tale motivo, era stato vivacemente avversato da una parte della dottrina costituzionalistica. Tuttavia, al di là dei contenuti, il disegno determinava una evidente forzatura delle regole costituzionali, a tal punto che sembravano gettarsi le premesse per un vero e proprio mutamento della lettera e dello spirito dell'art. 138 Cost. In quella occasione, com'è noto, l'iniziativa di Bossi - che, va ricordato, non era affatto condivisa neppure all'interno della stessa maggioranza di governo - venne ridimensionata dall'intervento del Presidente della Repubblica, che opportunamente richiamò l'attenzione sull'esigenza di rispettare il corretto svolgimento delle procedure costituzionali, perché ciò che era in discussione non era questa o quella riforma, ma le stesse regole che presidiano la dialettica democratica. Ne conseguì una convenzione costituzionale secondo la quale il Parlamento non avrebbe provveduto ad avviare un nuovo *iter* di riforma prima che il procedimento di revisione costituzionale in corso non avesse concluso tutte le fasi previste. Di conseguenza, il referendum costituzionale ebbe modo di celebrarsi il 7 ottobre 2001, permettendo l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001.

7. Da quanto detto si può tentare di rispondere anche al quesito circa l'applicabilità al caso *de quo* di norme che regolano il procedimento del referendum abrogativo.

Anche qui, è necessario muovere dalla considerazione congiunta dei due istituti, il referendum regionale e il referendum abrogativo, al fine di verificare se sussistano o meno i presupposti per ricorrere all'integrazione della disciplina della legge cost. n. 2 del 2001 applicando in via analogica le regole che disciplinano il procedimento referendario abrogativo. Mi sembra, tuttavia, difficilmente discutibile che si tratti di due istituti che hanno caratteristiche oggettive e *ratio* ispiratrice profondamente differenti.

Il referendum abrogativo, infatti, consente al corpo elettorale di deliberare l'abrogazione totale o parziale di atti legislativi *vigenti*, ossia esistenti nell'ordinamento giuridico in quanto posti in essere secondo le norme sul procedimento legislativo. Il referendum regionale previsto dall'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001, come detto, è un atto che, sia pure in via eventuale, integra il procedimento come elemento essenziale alla formazione della volontà legislativa regionale. L'uno presuppone una legge vigente, l'altro una delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale, ma tecnicamente non ancora vigente.

Inoltre la funzione delle due consultazioni popolari è affatto diversa: il referendum abrogativo permette al popolo di decidere *contro* una legge con valenza di vera e propria *fonte del diritto*. Mentre il referendum regionale si inserisce all'interno di un procedimento formativo di legge, consentendo al corpo elettorale regionale di partecipare alla decisione definitiva sulla forma di governo, approvando o respingendo le scelte del circuito politico-rappresentativo. Sotto questo profilo la *ratio legis* del referendum regionale, come detto, avvicina maggiormente questo istituto al referendum costituzionale, marcandone ulteriormente la distanza dalla consultazione popolare prevista dall'art. 75 Cost. Non ricorrendo l'*eadem ratio legis*, non possono ritenersi applicabili al referendum regionale ex art. 5 le norme che la legge n. 352 del 1970 detta per la disciplina del referendum abrogativo. Ciò vale, in particolare, con riferimento sia alla norma sulla cessazione delle operazioni referendarie con riferimento a leggi non vigenti (art. 32), sia a quella che prevede la concentrazione di richieste referendarie sostanzialmente analoghe (art. 34), sia, soprattutto, quella che permette, dopo il deposito delle sottoscrizioni, di stabilire la cessazione o il trasferimento del quesito in caso di novazione della fonte sottoposta a referendum popolare (art. 39). Tutto il sistema delle norme contenute nel titolo II della legge n. 352 del 1970 (relativo alla disciplina del referendum abrogativo) è infatti concepito con riferimento alla natura *abrogativa* della decisione popolare di cui all'art. 75 Cost. e ciò impedisce qualsiasi interpretazione estensiva o applicazione in via analogica. (Una conferma ulteriore si ha riflettendo sul fatto che laddove la legge n. 352 del 1970 ammette il ricorso a norme diverse da quelle che espressamente disciplinano i tre referendum costituzionale, abrogativo e consultivo, ciò disponga solo in quanto "applicabili" e solo nel senso - unico, ex art. 40 - per cui possono osservarsi le norme relative al referendum costituzionale per integrare quelle dettate per il referendum abrogativo e *non anche viceversa*).

8. L'art. 9 della legge regionale FVG n. 29 del 2001 sul referendum regionale ex art. 5 l.cost. n. 2 del 2001, tuttavia,

sembra consentire al Consiglio regionale un'efficace scappatoia. Stabilisce il terzo comma che l'indizione del referendum può essere ritardata (fino a tre mesi oltre i trenta giorni entro i quali il Presidente della Regione deve indire, decorrenti dalla comunicazione dell'Ufficio di presidenza circa la legittimità della richiesta) "qualora sia intervenuta la pubblicazione" notiziale "del testo di altre leggi regionali di cui all'articolo 12, secondo comma, dello Statuto speciale (...), in modo che i referendum si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno". Del resto - si potrebbe aggiungere - la stessa legge cost. n. 2 del 2001, all'art. 5, consente alla Regione di disegnare la propria forma di governo attraverso più atti distinti e non necessariamente attraverso un unico testo organico e, da ultimo, pure la Corte costituzionale, con la citata sent. n. 304 del 2002, ha rimesso nella completa disponibilità del legislatore regionale "il potere di determinarne le modalità e i tempi di esercizio". Ne possiamo, tuttavia, trarre la conseguenza che il legislatore regionale può esercitare questo *potere senza limiti*, ossia a prescindere dal fatto che, come nel nostro caso, è già stato approvato un progetto di forma di governo organico (quindi non *pro parte*)?

Se questo fosse il significato dell'art. 9, comma 3, l.r. n. 29, forti sarebbero i dubbi intorno alla compatibilità costituzionale di questa disposizione con i principi ispiratori della legge cost. n. 2 del 2001 e la natura speciale del procedimento di formazione della legge regionale sulla forma di governo. Ma siccome all'interprete è fatto obbligo, di fronte a più interpretazioni, di individuare quella compatibile con i principi costituzionali (tra cui proprio quelli che ammettono l'esercizio per atti plurimi della potestà regionale sulla forma di governo), mi pare che la norma debba essere interpretata nel senso che le *altre* leggi richiamate nell'art. 9 siano quelle che il Consiglio regionale può approvare qualora optasse fin dall'inizio per la disciplina frazionata dei differenti oggetti ricompresi nella sintetica espressione "forma di governo", ossia "le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché il diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo" (art. 5, comma 1, lett. d). Se così è, però, la fattispecie di cui all'art. 9, comma 3, non è applicabile al nostro caso, dato che la delibera regionale dell'11 marzo 2002 disciplina *uno actu* tutti gli oggetti suddetti.

Deve aggiungersi ancora che l'eventualità di più leggi e, quindi, di più quesiti va incontro in definitiva ad un limite generale di razionalità, dovendo il disegno regionale comunque soddisfare un'esigenza di *coerenza* tra parti, cui deve corrispondere, in sede di referendum, una parallela coerenza delle domande da sottoporre al corpo elettorale. Un simile postulato, oltre a ripetere un principio essenziale del diritto costituzionale in materia di referendum popolari, sarebbe rispettato nella fattispecie solo ove i vari progetti di legge fossero tra loro *omogenei* e non, come si vorrebbe, assolutamente differenti, contrapponendo alternativamente elezione assembleare e elezione diretta del Presidente della regione.

C'è un'ultima e conclusiva scappatoia, si direbbe: quella di approvare una modifica - non della delibera sulla forma di governo ma - della legge regionale sul referendum, che espressamente stabilisca una norma analoga a quella dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, permettendo la cessazione delle operazioni del referendum in corso in caso di approvazione di una legge sulla forma di governo sostanzialmente innovativa. Anche in questo caso, tuttavia, mi sembrano difficilmente superabili gli argomenti enunciati più sopra a proposito della *ratio* ispiratrice della riforma costituzionale. In più si potrebbe aggiungere, salvo quanto si dirà a proposito degli strumenti di garanzia (infra n. 9), che quand'anche fosse costituzionalmente possibile una simile modifica, dovrebbe ritenersi applicabile al caso di specie la regola aurea per cui in materia di diritti fondamentali (nel caso diritti politici) l'intervento legislativo teso a modificare le regole del gioco debba essere interpretato restrittivamente e, quindi, senza alcuna possibilità di applicazione ai procedimenti in corso.

9. L'ultima questione attiene al problema delle garanzie. Come è possibile far valere il diritto del comitato promotore a che il referendum richiesto sia indetto e possa essere celebrato?

I rischi di elusione costituzionale ad opera del Consiglio regionale, potrebbero e dovrebbero essere sventati innanzitutto dal potere del Governo di impugnare in via d'azione la legge regionale eventualmente approvata a questo specifico fine. Il ricorso del governo ai sensi dell'art. 127 Cost., in altri termini, dovrebbe fungere da valido strumento di garanzia del rigoroso rispetto delle regole costituzionali sul procedimento di adozione della legge regionale sulla forma di governo.

Resta da chiedersi, tuttavia, quali strumenti rimarrebbero al comitato promotore nel caso in cui il governo non ritenesse di ricorrere alla Corte costituzionale. Troppo esili sembrano, in proposito, i fili che legano il destino dei promotori alle possibilità di attivare le vie della giustizia amministrativa o ordinaria, oppure di sollevare una questione di legittimità (a seconda dei casi, avverso la legge regionale eventualmente approvata nelle more del procedimento oppure avverso

eventuali modifiche della stessa legge sul referendum regionale approvativo) al solo scopo di riuscire a sottoporre la questione al giudizio della Corte costituzionale.

Cosa diversa sarebbe se il comitato promotore avesse la possibilità di esperire un conflitto di attribuzione tra poteri. Allo stato attuale, peraltro, questa sembra una eventualità non prevista dal diritto costituzionale vigente (art. 134 Cost., legge n. 87 del 1953). Ma questa soluzione, pur corretta, non tiene conto che il diritto vivente in questa materia è profondamente mutato.

È noto, infatti, che la più importante deroga al diritto vigente venne operata proprio dalla Corte costituzionale, nella storica sent. n. 69 del 1978, in cui "potere dello Stato" venne qualificato il comitato promotore di un referendum abrogativo, ricorrendo alla *fictio iuris* di intendere il concetto di "Stato" nel senso lato di "Stato ordinamento", e alla tesi per cui i promotori sarebbero "ente esponenziale" di una frazione di corpo elettorale, "titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante". Nel nostro caso, non sarebbe affatto difficile riconoscere analoga funzione rappresentativa di una parte del corpo elettorale al comitato regionale; così come facilmente si potrebbe individuare la sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita e, quindi, azionabile innanzi alla Corte, nella titolarità di un diritto di partecipazione e di controllo politico mediante referendum, che la legge cost. n. 2 prevede nel corso del procedimento di formazione della legge regionale sulla forma di governo. Proprio con riferimento all'effettività della tutela costituzionale, più di recente, sempre la Corte costituzionale ha ulteriormente ampliato i casi di esperibilità del conflitto tra poteri. Nella sent. n. 161 del 1995, proprio di fronte ai rischi che la limitazione degli strumenti di garanzia costituzionale avrebbero comportato sul piano degli equilibri tra i poteri fondamentali, la Corte ha esteso il ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato anche nei confronti delle menomazioni che il comitato referendario ex art. 75 Cost. avrebbe potuto patire per effetto dell'adozione di un atto legislativo (nel caso si trattava di un decreto-legge). Il conflitto avverso atti legislativi primari, aveva il senso di affiancare al giudizio (ordinario) in via incidentale uno strumento che potesse rappresentare "la forma necessaria per apprestare una difesa in grado di unire all'immediatezza l'efficacia".

Il diluirsi della soggettività dello "Stato", presupposto tradizionale dei conflitti tra poteri, operato dalla sent. n. 69 del 1978, insieme alla considerazione, ormai propria della dottrina prevalente, del progressivo spostamento del cuore dei conflitti "dalla natura costituzionale del soggetto, alla natura costituzionale dell'oggetto", sembra aprire definitivamente nuovi scenari di tutela costituzionale. Ora, dopo la legge cost. n. 3 del 2001, questo ampliamento di prospettiva sembra essere portato a completamento, specie laddove, fin dall'art. 114 Cost., il concetto di "Stato" viene tenuto distinto dal concetto di "Repubblica". Con la conseguenza che, ai fini dell'art. 134 Cost., anche i conflitti tra "poteri dello Stato" potrebbero intendersi nell'accezione più lata di conflitti tra "poteri della Repubblica". Resta da chiedersi se, di fronte ad un "atto di revoca" della Regione della propria precedente delibera sottoposta a richiesta di referendum, un conflitto siffatto non sia destinato ad essere respinto per carenza d'interesse. Per impostare correttamente il tema, peraltro, qui andrebbe quanto meno distinta l'ipotesi di una revoca *tout court*, da quella di una revoca con sostituzione di disciplina. Sicché, di carenza di interesse si potrebbe parlare semmai solo nel primo caso, laddove nell'altro si tratterebbe comunque di accertare la compatibilità ovvero la coerenza tra l'oggetto sottoposto a referendum e quello nuovamente ridisciplinato per sostituzione. Fermo rimanendo che, in entrambi i casi, sia comunque necessaria una decisione che dichiari l'esito sul procedimento dell'atto di revoca. Vero è, però, che simili evenienze pratiche rimandano ad una questione preliminare, la cui risoluzione condiziona il resto: e, precisamente, il fatto che nella fattispecie l'interesse dei promotori sta soprattutto e propriamente nell'esigenza di acclarare se il Consiglio regionale possa derogare (e in che modo) alla procedura costituzionalmente stabilita dall'art. 5, legge cost. n. 2 del 2001. Trattandosi di interesse non altrimenti tutelabile, l'*extrema ratio* sarebbe proprio il ricorso per conflitto di attribuzione.

Nel ventaglio delle ipotesi consentite, allora, si potrebbero ipotizzare alcuni, possibili, scenari. Non solo, innanzitutto, un ricorso del comitato promotore nei confronti della Regione FVG, qualora fossero posti in essere atti destinati a ostacolare la celebrazione del referendum. Ma anche un ricorso avverso il Governo, qualora non esercitasse i poteri di garanzia costituzionale che l'art. 127 Cost. gli attribuisce per la tutela delle regole costituzionali di fronte ad atti elusivi della regione.

Fonti

Per le notizie sulla presentazione della richiesta referendaria e sul deposito delle sottoscrizioni, cfr., rispettivamente, il *Messaggero veneto* e *Il Piccolo* del 28 marzo 2002, nonché *Il Piccolo*, 27 giugno 2002.

Per il dibattito in FVG, tra maggioranza e opposizione, sulla possibilità di varare una nuova legge, cfr. P. Declava, *Collino: sì al presidenzialismo. Il senatore di An condivide il ripensamento di FI sulla legge elettorale*, in *Messaggero*

veneto, 17 giugno 2002; P. Decleva, *L'Ulivo: sul referendum non si tratta*, ivi, 18 giugno; *An all'Ulivo: scriviamo insieme la riforma elettorale, eodem loco*; T. Cerno, *Tondo: subito la legge per l'elezione diretta. Il presidente: troviamo l'intesa, è inutile sprecare 6 milioni di euro per il referendum*, ivi; Ansa, *Regioni: Friuli-VG, Segni, impossibile evitare il referendum*, 28 giugno; P. Fassino intervistato da M. Fontana, *Fassino: possiamo vincere le regionali*, in *Messaggero veneto*, 29 giugno; T. Cerno, *Saro-Agrusti, pace antireferendum. Forza Italia pensa ad una legge presidenzialista per scongiurare la consultazione*, ivi; T. Cerno, *Tondo, vertice per l'investitura. Intanto la maggioranza propone l'eliminazione dei ballottaggi alle elezioni comunali*, ivi, 30 giugno; *La Lega accetta il presidenzialismo. Zoppolato: nuova legge prima del referendum e turno unico nei Comuni*, ivi; V. Meloni, *Il giallo regionale*, ivi, 25 giugno 2002.

Sui contrasti all'interno della maggioranza circa il referendum, cfr. T. Cerno, *An, nuova legge elettorale dopo il referendum*, in *Messaggero veneto*, 2 luglio 2002; ma vedi sulle stesse posizioni anche qualche esponente di FI, E.D.G., *Agrusti e le elezioni: via il listino. Il forzista invita a riscrivere la legge senza boicottare la consultazione referendaria*, ivi.

Sui tentativi di mediazione, P. Ciani, *AN all'Ulivo: scriviamo insieme la riforma elettorale*, in *Messaggero Veneto*, 18 giugno 2002; e, più di recente, Id., *Fi, via libera a Tondo candidato*, ivi, 4 luglio; *Ulivo, lunedì Illy scioglie la riserva*, ivi.

Per la notizia della fissazione della data del referendum e le polemiche che ne sono conseguite, cfr. T. Cerno, *Referendum, si vota il 15 settembre. L'annuncio in serata del portavoce del presidente. Margherita e Ds divisi sulla data*, *Messaggero veneto*, 7 luglio; *Data del referendum, scontro fra i Poli. Malattia: la maggioranza non ha rispetto dei cittadini. Illy: scarso senso delle istituzioni*, ivi, 8 luglio.

Per la tesi del ricorso alle norme della legge n. 352 del 1970, cfr. L. Mezzetti, *Tre scenari per la Regione*, in *Messaggero Veneto*, 18 giugno 2002.

Sulla querelle relativa al referendum costituzionale del 2001, cfr., U. Bossi, *"Oggi cravatta, domani di nuovo in canottiera"*, in *La stampa*, 11 giugno 2001; Id., *"Devolution solo per chi la chiede"*, in *Corriere della sera*, 5 luglio 2001; il progetto di legge di revisione Bossi nella sua prima versione, pubblicato il 7 luglio su *Corriere della sera*; l'intervista a Bossi di G. Savoini, *Devolution dietro l'angolo, la Padania*, 18 luglio; nonché la risposta di Ciampi, *Ma il Quirinale non vuole leggi prima del referendum*, in *Corriere della sera*, 17 luglio 2001; P. Di Caro, *Ciampi convince Bossi, slitta la devolution*, ivi, 18 luglio; nonché *Il Quirinale detta i tempi con il pensiero alla Carta*, ivi; M. Conti, *Lo sfogo di Bossi: mando giù ma non mi piace*, *Il messaggero*, stesso giorno. I rilievi di eterogeneità della riforma Bossi vennero svolti nell'appello-denuncia di S. Bartole, A. Pace, F. Sorrentino, *Giù le mani dalla Corte costituzionale*, in *La stampa*, 18 luglio 2001.

* Ricercatore di Diritto Costituzionale, Università di Bologna - morrone@giuri.unibo.it