

L'INIZIATIVA REGIONALE PER IL REFERENDUM ABROGATIVO NAZIONALE: CORRETTIVO DEL PARLAMENTARISMO ITALIANO?

Fabio Ratto Trabucco

Research Fellow in Diritto pubblico italiano e comparato

ABSTRACT [ITA]: Il contributo analizza il potere d'iniziativa referendaria consiliare regionale ai fini del referendum nazionale abrogativo, ex art. 75, Cost., in un quadro attuativo che denota ostacoli per la sua implementazione. Tuttavia, resta comprovato che, da un lato, si tratta di una titolarità sub-statale che trova rarissimi esempi nel quadro comparato, mentre dall'altro s'assiste in Italia ad una recente enfasi sull'utilizzo dell'istituto dopo le prime iniziative regionali degli anni Novanta del secolo scorso (referendum *upstream* del 2015 e richiesta manipolativa inammissibile per il *Rosatellum* del 2019). Altresì è esaminato il quesito circa la configurazione dell'istituto quale ipotesi correttiva del parlamentarismo che non appare peregrina a fronte di una sempre maggiore consapevolezza regionale d'incidere sulle logiche dell'indirizzo di governo nazionale attraverso il potere di richiesta del referendum abrogativo il cui esito approvativo appare potenzialmente capace di "sfiduciare" le politiche dell'esecutivo.

ABSTRACT [ENG]: *The article analyzes the regional council referendum initiative for the national abrogative referendum, ex art. 75, Const., in a framework that denotes obstacles to its implementation. However, it remains proven that, on the one hand, it is a sub-state entitlement that finds extremely rare examples in the comparative overview, while on the other hand we are witnessing in Italy a recent emphasis on the use of the institute after the first regional initiatives of the Nineties of the last Century (upstream referendum of 2015 and inadmissible manipulative request for the Rosatellum Act of 2019). It is also examines the question of configuration of the tool as a corrective hypothesis of parliamentarism which does not appear peculiar in the face of an ever greater regional awareness of possibility to influence the national government policy. Particularly, through the power to request the abrogative referendum whose approval outcome appears potentially as a vote of no confidence towards executive policies.*

SOMMARIO: **1.** L'evoluzione storica dell'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale. – **2.** L'iniziativa referendaria sub-statale a valenza nazionale nel quadro comparato. – **3.** L'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale fra caratteri ed ostacoli. – **3.1.** *Segue:* l'area d'azione dell'iniziativa referendaria regionale. – **4.** I fattori comuni delle iniziative referendarie regionali a fini abrogativi nazionali. – **5.** Il caso del referendum abrogativo d'iniziativa regionale sulle cd. trivelle del 2016. – **6.** Il referendum abrogativo nazionale quale generale ipotesi correttiva del parlamentarismo? – **7.** La consapevolezza e capacità regionale d'incidere sulle logiche di Governo nazionale a mezzo *referendum* abrogativo.

1. L'evoluzione storica dell'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale.

Il presente contributo intende soffermarsi sulla peculiare titolarità riconosciuta per via costituzionale agli enti regionali italiani circa l'iniziativa degli organi consiliari ai fini dell'indizione del *referendum* nazionale abrogativo, ex art. 75, Cost. Da cui le correlate potenziali discendenti ricadute sulla stessa architettura costituzionale, ed ipoteticamente anche in punto di forma di governo, laddove tale potestà sia oggetto di ricorso sistematico e reiterato, anche sotto mera forma d'ipotesi d'avvio dell'iniziativa, come appare nell'ultimo quinquennio.

Al riguardo occorre anzitutto chiarire che il ricorso a tal potere d'iniziativa referendaria da parte delle assisi consiliari regionali, previsto dall'art. 29 della l. n. 352/1970, è stato una rarità nell'ampio panorama delle iniziative referendarie abrogative che hanno costellato il cinquantennio repubblicano in cui l'istituto ha operato. Occorre infatti considerare come *dies a quo* l'entrata in vigore della suddetta legge attuativa recante «Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo» – faticosamente varata dopo la rigida chiusura della classe politica¹ e la cd. convenzione antireferendaria² –, in sede di accordo politico per l'approvazione della contestuale l. n. 898/1970, cd. Fortuna-Baslini, in tema di scioglimento del matrimonio, *id est* divorzio. L'articolato, che s'è rivelato da subito inadeguato³ per l'evidente macchinosità procedurale referendaria, "inventa" anzitutto il discusso Ufficio centrale per il *referendum* presso la Suprema Corte di cassazione quale organo di natura neutrale titolato a sindacare la legittimità delle richieste referendarie nazionali⁴, senza possibilità alcuna d'impugnazione delle sue decisioni⁵ salva revocazione⁶. La normativa disciplina nel dettaglio i procedimenti per i *referendum* nazionali abrogativi e costituzionali confermativi nonché per le consultazioni di creazione e fusione regionale e di variazione territoriale regionale per distacco-aggregazione comunale e provinciale, ex art. 132, Cost., che, pur con meri effetti consultivi locali, hanno rilevanza nazionale necessitando d'implementazione legislativa statale⁷. La legge referendaria, stante lacune ed aporie, non è

1 Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI (cur.), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, pp. 469-470.

2 Cfr. E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Pol. dir.*, n. 5/1978, p. 519.

3 Cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum. Dal divorzio alla riforma elettorale 1974-1999*, Roma-Bari, 1999, p. 61.

4 Cfr. R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione*, Milano, 2000, pp. 10-14 e V. CRISAFULLI, *Non convince l'Ufficio Centrale per il Referendum*, in *Giur. cost.*, n. 10/1984, pp. 2259-2267.

5 Cfr. G. COCOZZA, *Il difetto assoluto di giurisdizione con riferimento alle determinazioni dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Giustamm.it*, n. 7/2016, pp. 1-8 e F. RATTO TRABUCCO, *L'insindacabilità avanti al giudice amministrativo degli atti adottati dall'ufficio centrale per il referendum: tante incertezze per una comoda soluzione?*, in *Nuova rass. leg., dottr. e giur.*, n. 8/2008, pp. 944-956.

6 Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *L'ammissibilità del ricorso per revocazione per errore di fatto ex art. 395, n. 4, C.P.C., avverso i provvedimenti dell'ufficio centrale per il referendum*, in *Nuova rass. leg., dottr. e giur.*, n. 15/2009, pp. 1645-1655.

rimasta indenne da generali critiche di costituzionalità⁸. Anzi, è stata oggetto d'espressi interventi ablativi della Consulta, con particolare riguardo a limiti ed oneri imposti ai promotori⁹ ovvero al procedimento in sé, per finalità meramente dilatorie, se non del tutto impeditive¹⁰, della consultazione¹¹ e dei suoi effetti¹². Per l'effetto la stessa Corte ha svolto un notevole ruolo di supplenza legislativa¹³, finendo così per accentuare le ambiguità dell'istituto referendario abrogativo laddove prodotto dalla cultura giuridica forgiata sul diritto statalistico di stampo tedesco già dominante in Costituente¹⁴ e ben lontana dalla tradizione della democrazia pluralistica statunitense ovvero democratico-popolare elvetica¹⁵. Indi si può ancora dibattere se trattasi d'atto imputabile al solo popolo¹⁶ ovvero manifestazione di volontà dello Stato¹⁷, di controllo¹⁸ oppure di legislazione, assimilabile alla legislazione ordinaria¹⁹ ovvero travalicante la stessa in forza del *surplus* di legittimazione²⁰. Niente di quanto sancito all'art. 75, Cost., appare esaustivo, bensì necessita d'essere

7 Cfr. D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni nella Costituzione*, Napoli, 2014, pp. 188-206 e M. PEDRAZZA GORLERO, M. NICOLINI, *Il principio costituzionale del consent nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 3/2010, pp. 1070-1106.

8 Cfr. I. DE ANGELIS, *Ipotesi di illegittimità costituzionale della legge 25 maggio 1970 n. 352 sul referendum per violazione dell'art. 48, comma 2 della Costituzione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 12/1987, pp. 1057-1058.

9 Corte cost., 10 novembre 2004, n. 334, per l'art. 42, comma 2, in punto di oneri deliberativi nonché, implicitamente, in forza dell'interpretazione dell'Ufficio centrale per il referendum, per l'art. 44, comma 3, circa l'area di votazione per i referendum di variazione territoriale regionale. Cfr. F. RATTO TRABUCCO, *Sulla presunta incostituzionalità del quorum della maggioranza assoluta sugli iscritti alle liste elettorali per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.*, in *Ist. fed.*, n. 6/2007, pp. 843-869.

10 Corte cost., 17 maggio 1978, n. 68, per l'art. 39, in punto di sopravvenuta abrogazione della normativa con contestuale reviviscenza della medesima che impone per l'effetto il trasferimento del quesito. Cfr. G. FERRI, *Richiesta referendaria e nuova disciplina legislativa (a proposito dell'ordinanza con cui l'Ufficio Centrale per il Referendum ha disposto il "trasferimento" del quesito sul nucleare)*, in *Rass. parl.*, n. 3/2011, pp. 629-641 e A. MORRONE, *La "legge vigente" e il sindacato dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Quad. cost.*, n. 2/1999, pp. 297-357.

11 Cfr. G.M. SALERNO, *La richiesta di referendum abrogativo tra scioglimento delle Camere e tempestività del deposito*, in *Giur. cost.*, n. 5/1992, pp. 3587-3599 e M. LONGO, *Sull'interpretazione del secondo comma dell'art. 34 della legge 25 maggio 1970, n. 352 sui referendum*, in *Giust. civ.*, n. 7-8/1972, pp. 110-113.

12 Cfr. A. GELPI, *Circa l'art. 37 della legge 25 maggio 1970, n. 352*, in *L'amm. it.*, n. 4/1974, pp. 476-477.

13 Cfr. M. VOLPI, *Una "storia infinita": l'influenza dei referendum abrogativi sul sistema politico-istituzionale*, in *Pol. dir.*, n. 2/1992, p. 234-235.

14 Cfr. A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, n. 4/1991, pp. 639-658.

15 Cfr. ID., *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, pp. 36-40.

16 Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, pp. 229-230. *Contra*, G. AZZARITI, *Intervento*, in AA.VV., *Il referendum elettorale. Un dibattito «a caldo»*, in *Pol. dir.*, n. 2/1999, p. 277 ss.

17 Cfr. D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 370 ss. e M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2005, p. 610 ss.

interpretato sin dall'applicazione della disposizione²¹: una norma compromissoria dal carattere incompleto a fattispecie aperta²², come del resto tipico di tutte le disposizioni costituzionali sulla forma di governo²³, a fronte di un ruolo referendario nei rapporti politico-istituzionali ogni volta diverso²⁴ ed anche aprioristicamente imprevedibile.

È ampiamente noto come le prime consultazioni referendarie degli anni Settanta ed Ottanta sono state attivate esclusivamente da comitati promotori di cittadini elettori per la successiva raccolta delle prescritte cinquecentomila sottoscrizioni su quesiti altamente ideologici e divisivi (es. scioglimento del matrimonio, interruzione volontaria di gravidanza, ergastolo, ordine pubblico, etc.). Occorre infatti attendere oltre due decenni dal varo della legge attuativa per vedere integralmente implementato l'istituto referendario abrogativo con il debutto dell'iniziativa consiliare regionale, laddove solo nel settembre 1992 sono state depositate le prime cinque richieste referendarie abrogative nazionali su istanza di complessivi ben dodici Consigli regionali. Il frangente non era certo casuale a fronte del collasso della cd. prima Repubblica travolta dalle corruttele ed annessi scandali giudiziari e della veemente spinta autonomista del Nord Italia. Prova ne sia il fatto che, salvo la Basilicata, le delibere regionali provenivano tutte da Regioni centro-settentrionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto-Adige, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto) e, nel dettaglio, l'ente formale «promotore» del quesito, in qualità di primo soggetto deliberante²⁵, radicava sempre fra le medesime (Lombardia, Trentino Alto-Adige [per tre quesiti] ed Umbria)²⁶.

Si trattava a ben vedere d'iniziative regionali tutte anticentraliste volte a dilatare l'area di competenza regionale²⁷ con funzione di profonda contestazione del sistema politico²⁸ quali tese all'abolizione dei quattro Ministeri dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria,

18 In tema, si vedano: S. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, p. 72 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il dettato costituzionale in tema di referendum, funzione e poteri della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. Le otto richieste radicali di referendum*, Roma, 1978, p. 24 ss.; S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 319 ss.

19 Cfr. C. CHIOLA, *Il referendum come atto legislativo: conflitto tra richieste e limiti*, in *Politica del diritto*, n. 3/1987, pp. 335-347 e F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in AA.VV., *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, VI, Firenze, 1969, p. 71.

20 Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, n. 2/1985, pp. 227-263.

21 Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2/1994, pp. 235-260.

22 Cfr. A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, p. 6 ss.

23 Cfr. M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, p. 80 ss. e L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 635 ss.

24 Cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, p. 29 ss.

25 Art. 10, comma 1, l. n. 352/1970. Cfr. A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVI, Roma, 1991, p. 9.

26 I quesiti referendari depositati nel 1992 originavano da delibere di richiesta referendaria abrogativa promosse in tre casi dal Trentino Alto-Adige ed in un caso ciascuno dalla Lombardia (abolizione di funzioni amministrative statali) e dall'Umbria (abolizione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato).

27 Cfr. G. GEMMA, *Soppressione di ministeri mediante referendum: la Corte apre, anzi spalanca le porte*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, pp. 187-188.

commercio e artigianato, del turismo e dello spettacolo nonché della sanità, oltre ad un quinto quesito relativo alla soppressione di variegate funzioni amministrative statali. Orbene, i quesiti sui dicasteri dell'agricoltura²⁹ e del turismo³⁰ hanno passato indenni il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale e sono stati così le prime due consultazioni abrogative nella storia costituzionale italiana attivate su impulso regionale. Le stesse sono state oggetto anche d'ampia successiva approvazione popolare³¹, particolarmente per il pleonastico dicastero del turismo³² pur a fronte di nodi post-referendari relativi alla riorganizzazione amministrativa del settore³³. I restanti quesiti sono invece incappati nella deficiente chiarezza ed omogeneità della domanda per le funzioni amministrative statali³⁴ ed il dicastero dell'industria³⁵ ovvero nell'assenza d'evidenza ed univocità del fine abrogativo per il dicastero della sanità³⁶. Al riguardo non è mancata la critica per una certa incoerenza complessiva delle decisioni ovvero un mancato atteggiamento di *self-restraint* della Corte³⁷, che potrebbe ricondursi anche a circostanze estranee e quindi extra-giuridiche allo scrutinio d'ammissibilità stante il peculiare frangente storico, fra cui forse anche la stessa nuova provenienza regionale dei quesiti a fronte di giudici costituzionali di nomina ed elezione centrali. In sede comparativa dei giudicati emergeva anche una "sospetta" mancata collegialità (ovvero scarso coordinamento)³⁸ circa l'esistenza d'ulteriori testi legislativi relativi a competenze dei dicasteri sopprimendi³⁹. Tale causa d'inammissibilità era stata infatti evocata per il quesito relativo al Ministero dell'industria ma non anche nel caso del dicastero agricolo pur a fronte di un quadro normativo delle funzioni eccedente l'abrogazione richiesta. Il tutto per quanto le disposizioni escluse avrebbero con buona probabilità perduto efficacia in caso d'approvazione referendaria⁴⁰ come annotato anche in

28 Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993 tra crisi del sistema politico e suggestioni di riforma*, in *Giur. it.*, n. 12/1993, p. 562.

29 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 26. Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il futuro dell'agricoltura nel sistema amministrativo statale*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/1993, pp. 247-250.

30 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 35.

31 Il quesito referendario sull'abolizione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste è stato approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993 con il 70,23% di voti favorevoli a fronte del 76,89% di elettori votanti. Fonte: Ministero dell'Interno.

32 Il quesito referendario sull'abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo è stato approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993 con il 82,28% di voti favorevoli a fronte del 76,88% di elettori votanti. Fonte: Ministero dell'Interno.

33 Cfr. L. PIETROLATA, *Il Ministero del Turismo fra profili istituzionali e profili organizzativi: le problematiche di una soppressione*, in *Giur. it.*, n. 12/1993, pp. 2219-2224.

34 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 29.

35 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 36.

36 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 34.

37 Cfr. P. CARROZZA, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, 1993, p. 324. *Contra*, R. ROMBOLI, *Nota Corte cost.*, 4 febbraio 1993, nn. 26-38, in *Foro it.*, n. 1/1993, p. 641.

38 Cfr. S. BARTOLE, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 239.

39 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica dell'iniziativa referendaria regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, pp. 183-184 e G. PARODI, *L'iniziativa referendaria regionale al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 5/1993, p. 1457.

40 Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, *op. ult. cit.*, p. 1462.

relazione ad altri casi di rigetto per la medesima motivazione⁴¹ ovvero avrebbero potuto ritenersi sanabili ad opera dell'Ufficio centrale per il referendum in quanto meri difetti di formulazione dei quesiti⁴².

Indi, è seguito il corposo pacchetto di ben dodici iniziative regionali del 1996 attinenti sì ad un coacervo di tematiche, ma pur sempre ancora riconducibili al denominatore comune del possibile ampliamento delle autonomie regionali e locali ed alla corrispondente compressione delle spesso, asfissianti ed ingiustificate, funzioni e competenze amministrativo-burocratico statali⁴³. Pur a fronte di una vivace critica dottrinarica nel merito sino all'irresponsabilità delle iniziative regionali⁴⁴, circa l'inadeguatezza dello strumento onde pervenire alla riforma degli assetti dell'ordinamento regionale⁴⁵, anche quale sorta di referendum d'indirizzo⁴⁶ ovvero alternativa al ricorso alla Consulta⁴⁷, l'impulso appariva sintomatico del superamento dell'immobilismo regionale come strumento di pressione del legislatore anche nel quadro del progetto di revisione costituzionale allora *in itinere*, la cd. Bicamerale D'Alema.

Fra le materie referendarie sono stati però ammessi solo i cinque quesiti per la soppressione dei concorsi unici nel pubblico impiego⁴⁸, l'abolizione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali⁴⁹, la soppressione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali⁵⁰, il superamento della figura dei segretari comunali e provinciali⁵¹ nonché l'eliminazione di una serie di controlli di legittimità regionali sugli atti degli atti locali⁵². Non hanno superato il vaglio costituzionale, invece, le restanti sette questioni relative alle abolizioni del Dipartimento del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del

41 Cfr. F. SORRENTINO, *Referendum elettorali ed "omogeneità"*, in *Giur. cost.*, n. 2/1991, p. 1541 e S. BARTOLE, *Carenze di "drafting" e inammissibilità del "referendum" sulla caccia*, in *Le Reg.*, n. 3-4/1981, p. 763.

42 Cfr. P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Padova, 1992, pp. 259-273.

43 Cfr. F. PIZZETTI, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 259-265.

44 Cfr. R. TOSI, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 257.

45 Cfr. S. BARTOLE, *I «referendum regionali»*, cit., p. 238.

46 G. MOR, *I «referendum regionali»*, cit., p. 272.

47 Cfr. F. PIZZETTI, *I «referendum regionali»*, cit., p. 262.

48 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 14. Cfr. R. ALESSE, *Richiesta di referendum popolare. Abolizione del concorso unico, accentrato presso la Presidenza del Consiglio, nella pubblica amministrazione. Ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 97-99.

49 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 15.

50 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 21. Cfr. G. BIANCO, *Richiesta di referendum abrogativo popolare. Composizione e competenze dell'organo che esercita la funzione del controllo statale sugli atti amministrativi delle Regioni. Individuazione degli atti sottoposti al controllo. Ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 158-159.

51 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 22.

52 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 25. Cfr. F. FEDE, *Richiesta di referendum abrogativo popolare. Ordinamento delle Autonomie locali. Competenze affidate ai CORECO in ordine agli atti di Comuni e Province. Riduzione dell'area del controllo c.d. eventuale. Ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 183-184.

Consiglio dei Ministri⁵³, del Ministero della sanità⁵⁴, delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento regionale⁵⁵, dei limiti statali alle attività promozionali all'estero delle Regioni⁵⁶, dei limiti statali alla partecipazione regionale alle attività dell'Unione europea⁵⁷, del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato⁵⁸ nonché dei poteri di direttiva statali sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni⁵⁹. Peraltro, le quattro decisioni circa la soppressione del dicastero sanitario, dei limiti statali alle attività promozionali regionali estere ed alla partecipazione regionale alle attività dell'Unione europea nonché dei poteri di direttiva statali sulle funzioni amministrative delegate alle Regioni, hanno registrato nuove prese di posizione della Consulta non conformi alla precedente giurisprudenza sedimentata dagli anni Settanta laddove s'è registrato un radicale ampliamento per l'interpretazione del limite delle leggi costituzionalmente necessarie ovvero a contenuto costituzionalmente vincolato⁶⁰.

Peraltro, fra le ridette cinque consultazioni ammesse solamente una è giunta effettivamente al voto e cioè quella relativa alla soppressione del dicastero delle riforme agricole, peraltro ad esito nullo stante l'insufficiente partecipazione popolare⁶¹. Per i restanti quattro quesiti è stata invece dichiarata la chiusura delle operazioni in forza di *ius superveniens* attestato quale efficace per il superamento delle norme da abrogare da parte dell'Ufficio centrale per il referendum⁶². Il riferimento è al d.lgs. n. 29/1993, cd. riforma del pubblico impiego, che ha riformato il relativo sistema concorsuale facendo venire meno il nodo dei concorsi unici nazionali, nonché alla l. n. 127/1997, cd. legge Bassanini-*bis*, che ha trasformato i segretari locali in soggetti fiduciari a nomina diretta del Sindaco ovvero del Presidente provinciale previa creazione di apposita Agenzia autonoma per la gestione del relativo albo (per quanto poi successivamente soppressa per fini di *spending review* con ritorno dell'albo nell'alveo del Ministero dell'Interno). Peraltro, quest'ultima norma ha ridotto grandemente i controlli di legittimità sugli atti amministrativi regionali e degli Enti

53 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 16.

54 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 17.

55 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 18. Cfr. S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, n. 2/1997, pp. 1131-1139.

56 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 19. Cfr. G. CATTARINO, *Richiesta di referendum abrogativo popolare. Rimozione di ogni limite statale all'attività promozionale all'estero delle Regioni. Inammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 146-147.

57 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 20.

58 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 23.

59 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 24. Cfr. A. CELOTTO, *Richiesta di referendum popolare abrogativo. Soppressione del potere del Governo di impartire alle Regioni, tramite il Commissario del Governo, direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate. Inammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 175-176.

60 Cfr. R. ROMBOLI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo nella giurisprudenza costituzionale: conferme e novità*, in *Foro it.*, n. 3/1997, pp. 654-655.

61 Il quesito referendario sull'abolizione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali è stato approvato nella votazione del 15 giugno 1997 con il 87,20% di voti favorevoli ma l'esito è stato nullo a fronte del 30,10% di elettori votanti. Fonte: Ministero dell'Interno.

62 Ufficio centrale per il referendum, ord. 26 maggio 1997. Cfr. G.L. CONTI, *Abrogazione sufficiente e procedimento referendario*, in *Oss. fonti*, n. 1/2008, pp. 150-151 e R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum*, *cit.*, pp. 351-359.

locali poi definitivamente superati con l'abrogazione degli artt. 125, primo comma e 130, Cost., da parte della riforma del Titolo V del 2001.

Tuttavia, solo in tempi recenti, e particolarmente nell'ultimo lustro, il potere d'iniziativa referendaria regionale ha conosciuto una maggiore vitalità. Anzitutto il riferimento è alle richieste referendarie abrogative regionali del 2013 e 2014 con quattro complessivi quesiti sull'abolizione della riforma sulla geografia giudiziaria ordinaria che ha previsto la soppressione di un lungo elenco di tribunali e relative procure. La prima istanza è originata da un insieme variegato di nove Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria e Piemonte) mentre del secondo pacchetto referendario si sono fatte promotori soli cinque Consigli regionali meridionali laddove erano presenti aree in potenza maggiormente penalizzate nel ridisegno della geografia giudiziaria (Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia e Sicilia). Alcune delle istanze abrogative ha però superato il vaglio d'ammissibilità. Sia il singolo quesito relativo alla legge delega di revisione delle circoscrizioni di tribunale, in quanto norme costituzionalmente necessarie⁶³, che le tre domande aventi a tema il successivo decreto delegato d'attuazione⁶⁴, stante l'impossibilità d'addivenire mediante lo strumento referendario alla reviviscenza delle disposizioni che prevedevano gli uffici giudiziari soppressi⁶⁵. L'esito non appariva certo scontato e per l'effetto non sono mancate puntuali critiche sull'abuso della reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie in sede di giudizio d'ammissibilità referendaria⁶⁶ mentre il preconizzato riordino della geografia giudiziaria ha proseguito il suo corso attuativo non senza dubbi e perplessità in punto d'efficienza⁶⁷.

Successivamente è stata la volta delle sei richieste del 2015 sulle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi (cd. *referendum upstream*) elevate da parte di dieci Regioni costiere direttamente interessate alla normativa (Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo [istanza poi ritirata, come si dirà meglio in seguito], Veneto, Calabria, Liguria, Campania e Molise). Tuttavia, solo una di esse, come poi si vedrà nel dettaglio, in punto di divieto di proroga alla scadenza delle concessioni in attività nelle acque territoriali

63 Corte cost., 29 gennaio 2014, n. 12.

64 Corte cost., 27 gennaio 2015, n. 5.

65 In tema cfr.: P. CARNEVALE, *Sulle sentenze di inammissibilità nn. 5 e 6 del 2015: un doppio "no" che dà da pensare*, in *Quad. cost.*, n. 2/2015, pp. 397-400; D. DE LUNGO, *Alcune considerazioni intorno alla sentenza n. 5 del 2015 della Corte costituzionale, fra giudizio di utilità del referendum e reviviscenza delle leggi costituzionalmente vincolate e necessarie*, in *Giustamm.it*, n. 4/2015, pp. 1-8; G. MAROLDA, *Reviviscenza e referendum abrogativo: una convivenza possibile? Commento a margine della sentenza 5/2015 della Corte costituzionale*, in *Forum cost.*, 2015, pp. 1-14; P. TORRETTA, *Ancora sull'inammissibilità della "reviviscenza" da abrogazione referendaria. Note a margine di Corte cost. n. 5/2015*, in *Federalismi.it*, n. 1/2015, pp. 1-15.

66 Cfr. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 2/2015, pp. 1-23; A. D'ATENA, *Abrogazione ed effetto ripristinatorio*, in *Giur. cost.*, n. 1/2012, pp. 117-121; A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? Una prima lettura di Corte costituzionale n. 13/2012*, in *Consulta Online*, 2012.

67 Cfr. M. CARRER, *Il riordino della geografia giudiziaria: appunti per un inquadramento costituzionale delle riforme di circondari e distretti*, in *Federalismi.it*, n. 9/2017, pp. 1-34.

italiane entro le dodici miglia marine dalla costa⁶⁸, ha avuto il crisma dell'ammissibilità costituzionale⁶⁹ ed è quindi andata al voto nel 2016 ma con esito nullo per ampio difetto partecipativo⁷⁰. Per le restanti cinque richieste regionali il procedimento referendario non ha invece avuto corso con estinzione del giudizio costituzionale⁷¹ in forza delle sopravvenute modifiche legislative, anteriormente allo stesso vaglio della Consulta, attestate efficaci ai fini della caducazione della normativa dall'Ufficio centrale referendario⁷² e quali operate su impulso dell'Esecutivo in sede di legge di stabilità per l'anno 2016⁷³.

Infine, nel 2019 è intervenuto lo specifico quesito sull'eliminazione della quota proporzionale dalla legge elettorale n. 165/2017, cd. *Rosatellum*, ritenuto tuttavia inammissibile per carenza della normativa di risulta in chiave di ridisegno dei collegi uninominali⁷⁴. L'iniziativa è stata sostenuta da otto Consigli regionali con maggioranza politica opposta a quella del Governo centrale (Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto) ed ha quindi assunto un chiaro connotato di radicalizzazione dello scontro politico nazionale promosso dal livello sub-statale avverso la legge elettorale a sistema misto per il Parlamento, a sua volta tuttora oggetto di un'opposta ipotesi di riforma in senso proporzionale⁷⁵.

Tuttavia, giova rammentare che da ultimo non s'è mancato di registrare, da parte di alcuni vertici regionali, la potenziale reiterata ipotesi (*rectius*, minaccia) di ricorso ad ulteriori iniziative abrogative. *Id est*, per esempio, su iniziativa della Regione Siciliana in materia di prescrizione del reato⁷⁶ in chiave garantista avverso la sospensione *sine die* dell'istituto sin dalla conclusione del primo grado di giudizio quale fissata da recente novella della l. n. 3/2019, recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici", cd. legge spazza-corrotti. Iniziativa peraltro inevitabilmente accantonata

68 Art. 6, comma 17, III periodo, d.lgs. n. 152/2006.

69 Corte cost., 2 febbraio 2016, n. 17. Cfr. A.I. ARENA, *Brevi osservazioni sull'ammissibilità del referendum "per fermare le trivelle"*, in *Consulta online*, n. 1/2016, pp. 1-9.

70 Cfr. F. COSTANTINO, *Il terzo incluso: Stato e Regioni faccia a faccia con energia, titolo V e referendum abrogativo*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, pp. 1-18.

71 Corte cost., 2 febbraio 2016, n. 16.

72 Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016. Cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum sulle trivelle*, in *Giur. cost.*, n. 2/2016, pp. 792-795.

73 Art. 1, commi 239, 240, 241 e 242, l. n. 208/2015.

74 Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10. Cfr. P. CARNEVALE, *Sul voto il popolo non vota. Brevi considerazioni sulla sentenza n. 10 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 1/2020, pp. 1-11 e F.M. GRAMEGNA, *La Corte dichiara l'inammissibilità del referendum abrogativo in materia elettorale in virtù del quesito eccessivamente manipolativo della delega*, in *GiustAmm.it*, n. 4/2020.

75 Atto Camera n. 2329, d'iniziativa Brescia, del 9 gennaio 2020, recante «Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali», per il quale si rinvia all'indagine conoscitiva svolta a mezzo audizione di 16 studiosi sentiti presso la Commissione I Affari costituzionali dal 27 febbraio al 30 giugno 2020.

76 Proposta di deliberazione di richiesta referendaria presentata all'Assemblea regionale siciliana l'8 febbraio 2020.

dall'emergere di nuovi ambiti di radicalizzazione dello scontro politico fra maggioranza ed opposizione quali connessi all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

2. L'iniziativa referendaria sub-statale a valenza nazionale nel quadro comparato.

La tematica in esame impone anche un attento esame del quadro comparato a livello internazionale laddove emerge palese come tale iniziativa referendaria costituisca un'assoluta rarità. Infatti, a parte la Svizzera, non ci sono altri Paesi di tradizioni democratiche consolidate – neppure federali – che prevedono un potere d'iniziativa degli enti sub-statali ai fini di *referendum* di livello nazionale, siano essi consultivi, legislativi ovvero propositivi.

In Svizzera è ben noto che l'istituto referendario – comprendente in senso lato anche l'iniziativa popolare – non è storicamente posto nell'ordinamento giuridico per conferire mero lustro al sistema⁷⁷ ma realizza un'armoniosa combinazione strutturale tra democrazia diretta e rappresentativa⁷⁸ ovvero una democrazia semi-diretta⁷⁹ per un'equilibrata tenuta del sistema⁸⁰. L'istituto è costantemente utilizzato dal popolo in media per quattro volte l'anno a livello federale ai fini della revisione costituzionale⁸¹, in materia di leggi, decreti e trattati internazionali, a seconda dei casi in via obbligatoria⁸² o facoltativa (sorta di veto)⁸³ e con approvazione a maggioranza popolare ovvero anche cantonale⁸⁴. La stessa iniziativa popolare svizzera ha ispirato⁸⁵ l'odierno disegno di legge costituzionale in materia

77 Cfr. H. KRIESI, *La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica*, in M. CACIAGLI, P.V. ULERI (cur.), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994, pp. 63-78.

78 Cfr. Y. PAPADOPOULOS, *Démocratie directe*, Paris, 1998, p. 48.

79 In tema, cfr.: G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2019, p. 547; P. MACCHIA, *La democrazia semidiretta: il caso della Svizzera*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 4/2014, pp. 1654-1675; M.P. VIVIANI SCHLEIN, *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, *ivi*, n. 3/2005, pp. 1367-1382.

80 Cfr. G. GRASSO, *Da Berna a Budapest: appunti su revisioni costituzionali (totali e parziali) e tenuta dell'unità politica e di senso delle Costituzioni democratiche*, in *DPCE online*, n. 1/2019, pp. 95-107.

81 Art. 138, 139 e 139b, Cost. Svizzera. Cfr. G. GUIGLIA, B. KNAPP, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, 2000, pp. 209-236.

82 Art. 140, Cost. Svizzera.

83 Art. 141, Cost. Svizzera.

84 Art. 142, Cost. Svizzera.

85 Atto Camera n. 1173, d'iniziativa D'Uva, presentato il 19 settembre 2018, recante «Disposizioni in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum», approvato in prima lettura il 21 febbraio 2019 e da cui Atto Senato n. 1089 in corso d'esame in Commissione. Cfr. P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Oss. fonti*, n. 2/2019, pp. 1-5 e P. CARNEVALE, *A proposito del disegno di legge costituzionale AS n. 1089, in tema di revisione degli artt. 71 e 75 della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, pp. 184-199.

d’iniziativa legislativa popolare rinforzata e di *referendum* propositivo⁸⁶ per un potenziale incremento della democrazia diretta non privo peraltro di qualche incongruenza⁸⁷.

Nella Confederazione elvetica (*rectius*, Federazione) è ben noto che sin dalla prima Carta del 1848, e come confermato dalle successive del 1874 e del 1999, otto Cantoni possono chiedere, entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell’atto, lo svolgimento del *referendum* facoltativo su leggi e decreti federali. Nonché financo su trattati internazionali di durata indeterminata e non denunciabili, in materia d’adesione ad un’organizzazione internazionale ovvero contenenti disposizioni relative a norme di diritto o per l’attuazione delle quali è necessaria l’adozione di leggi federali⁸⁸. Trattasi all’evidenza di un *referendum* legislativo a carattere preventivo e sospensivo dell’efficacia delle norme approvate dall’Assemblea federale da cui emerge l’intento garantistico di protezione delle entità sub-statali federate nei confronti di progetti di legge federali. Dunque uno strumento più vicino al *referendum* costituzionale oppositivo, *ex art.* 138, Cost.⁸⁹, rispetto al *referendum* abrogativo qualificato non a caso anche come iniziativa popolare abrogativa⁹⁰ ovvero “parente povero” della medesima⁹¹, stante il suo carattere sfuggente⁹² laddove privo dei classici caratteri preventivo e sospensivo, posto che il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi su una legge già vigente ed esclusivamente a fini abrogativi difettando invece la cooperazione Camere-popolo in ordine allo stesso atto che connota in radice il *referendum*⁹³.

Peraltro, si badi che il numero delle otto richieste cantonali non è casuale ma è stato fissato nella Carta del 1874 onde garantire che i sette Cantoni separatisti ribelli del *Sonderbund* – la lega di Cantoni cattolici e conservatori contro i piani di centralizzazione del potere messi in atto dai Cantoni radicali e liberali – non potessero intralciare, da soli, il procedimento legislativo: il ricordo del conflitto tra entità federate chiuso nel 1847 era evidentemente ancora vivo. Di fatto una minoranza di grandi e popolosi Cantoni non può imporre la propria volontà d’iniziativa referendaria alla maggioranza dei Cantoni minori, elemento che peraltro trova un parallelo nella regola dell’approvazione a cd. doppia maggioranza del popolo e dei Cantoni, radicata sin dalla prima Carta del 1848⁹⁴. Peraltro, a fine anni Novanta la Legge federale sui diritti politici (LDP) è stata integrata con alcune disposizioni in merito alle domande referendarie provenienti dai Cantoni. In particolare, l’organo cantonale competente a chiedere il *referendum* è il Parlamento, salvo disposizione contraria del diritto cantonale mentre altre disposizioni della LDP concernono forma e verifica da parte della Cancelleria federale delle istanze referendarie presentate da almeno otto Cantoni⁹⁵.

86 Cfr. G. GRASSO, *La balestra di Guglielmo Tell e l’iniziativa legislativa popolare. Note minime a proposito del disegno di legge costituzionale in materia di iniziativa legislativa popolare e di referendum*, in *Oss. cost.*, n. 1-2/2019, pp. 245-250.

87 Cfr. E. DE MARCO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta nei progetti di riforma del “Governo del cambiamento”*, in *Oss. cost.*, n. 3/2018, pp. 1-10.

88 Art. 141, Cost. Svizzera.

89 Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum*, *cit.*, pp. 104-105.

90 Cfr. M. BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (cur.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950, pp. 72-78.

91 Cfr. A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, *cit.*, p. 43.

92 Cfr. M. VOLPI, *Una “storia infinita”*, *cit.*, p. 234.

93 Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum*, *cit.*, pp. 100-101.

94 Art. 114, Cost. Svizzera 1848.

95 Artt. 67, 67a e 67b, Legge federale sui diritti politici (LDP) del 17 dicembre 1976, introdotto dalla Legge federale del 21 giugno 1996, in vigore dal 1° aprile 1997.

Peraltro giova segnalare come i Cantoni svizzeri hanno esercitato tale facoltà per la prima e unica volta della plurisecolare storia elvetica solo in tempi recenti, e cioè nel 2003 con l'iniziativa da parte di undici Cantoni. L'occasione referendaria ha segnato un evidente attrito con la Confederazione che si è manifestato a fronte della riforma fiscale federale vista come un attacco agli interessi cantonali timorosi di perdere importanti quote di entrate⁹⁶. Si tratta quindi di una pacifica cartina di tornasole del modello competitivo elvetico fra Federazione e Cantoni che sono ricorsi all'arma referendaria per tutelare le loro prerogative.

La motivazione per cui sussiste un unico precedente d'iniziativa cantonale per un *referendum* nazionale appare potersi spiegare con il fatto che i Cantoni detengono ampie titolarità nell'*iter* legislativo federale. Infatti la loro posizione è ampiamente acquisita in seno al Consiglio degli Stati, cioè la Camera dei Cantoni, che ha proprio il ruolo di rappresentare i medesimi all'Assemblea Federale. Inoltre, sono in ogni caso sentiti nella fase della consultazione precedente l'adozione delle leggi federali e, particolarmente, in sede di Conferenza dei Cantoni composta dai direttori dei dipartimenti dei Governi cantonali in funzione dei temi trattati. Non va poi dimenticato il fondamentale strumento dell'iniziativa parlamentare dei Cantoni⁹⁷, che potrebbe forse costituire un ulteriore contrappeso al potere del Parlamento federale. Infatti, secondo le norme di dettaglio cantonali⁹⁸, attraverso un'iniziativa motivata contenente gli obiettivi dell'atto legislativo, un Cantone può proporre ad una commissione parlamentare l'elaborazione di un progetto d'atto legislativo dell'Assemblea federale⁹⁹. Appare quindi evidente che i Cantoni detengono estesi strumenti d'intervento nel procedimento legislativo federale ed il *referendum* successivo all'approvazione della legge, che subordina l'entrata in vigore al voto popolare, risulta solo l'ultima arma in ordine temporale – e fors'anche la più incerta in punto d'esito, rispetto alla negoziazione parlamentare – a disposizione dei Cantoni per opporsi a scelte non condivise di Berna¹⁰⁰.

In disparte l'esempio elvetico *ante litteram*, nel quadro di Stato prettamente federale, nel panorama referendario mondiale s'annoverano i peculiari casi del Bhutan e dell'Uganda che

96 Sulla spinta della Conferenza dei Governi cantonali, il 9 ottobre 2003 undici di essi hanno richiesto il referendum contro la legge federale di riforma fiscale (Legge federale del 20 giugno 2003 che modifica atti legislativi nel settore dell'imposizione dei coniugi e delle famiglie, dell'imposizione della proprietà abitativa e delle tasse di bollo, cd. Pacchetto fiscale) che si è svolto il 16 maggio 2004 ed è stato respinto dal 65,88% dei votanti e da tutti i Cantoni, con una partecipazione del 50,84%. Ovviamente il computo del voto cantonale non era in tal caso determinante trattandosi di consultazione che richiedeva la sola maggioranza dei votanti. Cfr. F. RATO TRABUCCO, *Il Directorio di governo tra Svizzera ed Uruguay*, Lecce, 2017, p. 259 e ID., *Il sistema di governo direttoriale. Indagine sulle sue concrete applicazioni*, Roma, 2014, pp. 310-311.

97 Art. 160, comma 1, Cost. Svizzera.

98 Il diritto cantonale dispone quale autorità interna può presentare un'iniziativa legislativa cantonale all'Assemblea federale. In tutti i Cantoni la presentazione di un'iniziativa cantonale compete ai Parlamenti ma in due di essi tale diritto è tuttavia conferito sussidiariamente anche ai rispettivi Esecutivi cantonali. A sua volta, nove Cantoni prevedono che mediante l'iniziativa popolare possa essere chiesto il deposito di un'iniziativa cantonale ed in due Cantoni è data la possibilità del referendum facoltativo contro una corrispondente decisione del Parlamento cantonale.

99 Artt. 115-117, Legge federale sull'Assemblea federale (LParl).

100 Cfr. A. AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Bern, 2016, pp. 32 ss.

rimettono a corpi politici sub-statali la titolarità ad attivare iniziative referendarie di livello nazionale.

In particolare nel minuscolo regno himalaiano l'iniziativa referendaria compete al monarca che la esercita discrezionalmente nei confronti dei progetti di legge ritenuti d'importanza nazionale ma rigettati dal Parlamento nonché obbligatoriamente su richiesta di almeno il 50% del totale dei componenti dei 20 Consigli distrettuali (*Dzongkhag Tshogdues*)¹⁰¹. Il Paese ha attraversato nei decenni un profondo percorso istituzionale di democratizzazione su impulso della casa reale Wangchuck, quale avviato negli anni Cinquanta del Novecento e sfociato nella nuova Costituzione del 2008, ma occorre considerare l'assoluta e dirimente peculiarità del Paese da leggersi nel prisma buddhista tibetano e del suo approccio al mondo esterno in quanto tale¹⁰².

A sua volta in Uganda è prevista l'ipotesi del *referendum* per la «modifica del sistema politico» su iniziativa non già solo della maggioranza assoluta del Parlamento e della Commissione elettorale a richiesta di almeno 1/10 degli elettori registrati in almeno 2/3 delle circoscrizioni elettorali ma anche della maggioranza assoluta dei componenti di almeno la metà dei 112 Consigli distrettuali¹⁰³. Peraltro, le due consultazioni che si sono svolte in materia nel 2000 e 2005 su iniziativa parlamentare, e non già locale, non vertevano su un articolato progetto di legge bensì su mera richiesta di modifica del sistema politico per il ritorno al multipartitismo a cui sarebbe seguita l'implementazione legislativa di dettaglio¹⁰⁴. Inoltre, si badi che s'è trattato di quesiti dal carattere altamente manipolativo nel quadro dell'autoritarismo dello storico Presidente Museveni al potere da oltre un trentennio¹⁰⁵. Nel dettaglio, se nella prima consultazione il quesito atteneva alla mera scelta tra il movimento del Presidente ed il multipartitismo¹⁰⁶, nella seconda la creatività referendaria del regime ha proposto agli elettori una domanda del tutto criptica e generica in ordine all'apertura dello spazio politico «a coloro che desiderano unirsi a diverse organizzazioni/partiti al fine di competere per il potere politico»¹⁰⁷.

101 Art. 34, comma 2, lett. b), Cost. Bhutan.

102 Cfr. M. MIELE, *Isolamento ed interdipendenza, tradizione ed impermanenza. Note sul percorso costituzionale del Bhutan*, in *Ann. dir. comp. studi leg.*, 2017, pp. 381-404.

103 Art. 74, comma 1, lett. c), Cost. Uganda.

104 Cfr. T.G. MANYAK, I.W. KATONO, *Impact of Multiparty Politics on Local Government in Uganda*, in *African Conflict and Peacebuilding Review*, n. 1/2011, p. 15 e J. SOMALIE ANGEYO, M. SILVER BYANYIMA, A.L. OKELLO ORYEM, *Direct Democracy in the Republic of Uganda*, in INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*, Stockholm, 2008, p. 164.

105 Cfr. A.M. TRIPP, *Museveni's Uganda. Paradoxes of Power in a Hybrid Regime*, Boulder, 2010.

106 Il quesito della scheda referendaria recitava testualmente: «Which political system do you wish to adopt, Movement or Multiparty?». A fronte di una partecipazione del 51,14% hanno prevalso i voti favorevoli al partito presidenziale per il 90,71%. Fonte: *African Elections Database*, 2001. Cfr. M. BRATTON, G. LAMBRIGHT, *Uganda's Referendum 2000: The Silent Boycott*, in *African Affairs*, n. 3/2001, pp. 429-452.

107 Il quesito della scheda referendaria recitava testualmente: «Do you agree to open up the political space to allow those who wish to join different organisations/parties to do so to compete for political power?». A fronte di una partecipazione del 47,33% hanno prevalso i voti favorevoli per il 92,44%. Fonte: *African Elections Database*, 2006.

Nel quadro comparato internazionale s'annoverano poi altri sei Paesi che prevedono ipotesi d'iniziativa referendaria in capo ad una quota d'elettori delle entità sub-statali ma non degli organi collegiali delle medesime. È anzitutto questo il caso della Bolivia, laddove sia il *referendum* consultivo vincolante che quello legislativo sono indetti dall'organo legislativo anche su iniziativa del 20% degli elettori rappresentativi di almeno il 15% degli aventi diritto al voto di ciascun Dipartimento¹⁰⁸. In Bielorussia, fermo restando l'evidente involuzione autoritaria, il *referendum* consultivo vincolante e quello legislativo sono indetti anche su iniziativa di 450 mila elettori di cui almeno 30 mila da ogni Regione (*Voblasć*) e dalla capitale Minsk¹⁰⁹. Similmente in Ucraina i *referendum*, consultivo e legislativo, competono anche all'iniziativa di 3 milioni di elettori appartenenti ad almeno 2/3 delle 23 Regioni (*Oblast'*) di cui quantomeno 100 mila sottoscrizioni in ciascuna di esse¹¹⁰. Più generica la previsione costituzionale in Kazakistan che rimette l'iniziativa per i *referendum*, consultivi vincolanti e legislativi, anche a 200 mila elettori «quantitativamente ed equamente rappresentativi» di tutte le 14 Regioni e la capitale del Paese¹¹¹. Nel Togo il *referendum* legislativo compete anche all'iniziativa di 500 mila elettori residenti nella maggioranza delle 30 Prefetture con un massimo di 50 mila iscritti nelle liste elettorali per ciascuna di esse¹¹². Infine il caso delle Filippine laddove il *referendum* legislativo è ad esclusivo appannaggio del 10% del totale degli elettori a loro volta rappresentativi del 3% di ciascun distretto elettorale¹¹³. Ma a ben vedere anche parecchi Stati membri nordamericani impongono una ripartizione geografica delle sottoscrizioni referendarie con riferimento alle Contee, entità peraltro in alcuni casi del tutto prive di rappresentatività ed organi propri in quanto mere entità storico-geografiche¹¹⁴.

Si tratta però a ben vedere di condizioni che solo apparentemente garantiscono una ripartizione dell'iniziativa popolare sull'intero territoriale nazionale a livello delle sue articolazioni sub-statali. Infatti si configurano piuttosto quali ostacoli (*rectius*, aggravamenti procedurali) alla raccolta delle sottoscrizioni¹¹⁵, laddove involgono soprattutto Paesi privi di strutture federali ovvero regionali rappresentative ove le sottoscrizioni sono rapportate agli elettori residenti in entità sprovviste di organi locali. Le uniche eccezioni formali sono costituite da Bielorussia, Bolivia, Kazakistan, Togo ed Ucraina, ma il solo caso boliviano spicca per un autogoverno di rilievo stante la promozione del pluralismo legale delle

108 Art. 16, par. 2, lett. a), *Ley del Régimen Electoral* del 30 giugno 2010. L'iniziativa compete anche al Presidente ed ai 2/3 del Parlamento.

109 Art. 74, comma 1, Cost. Bielorussia. L'iniziativa compete anche al Presidente ed alla maggioranza assoluta dei membri delle Camere.

110 Art. 72, comma 2, Cost. Ucraina. L'iniziativa compete anche al Parlamento.

111 Art. 11, comma 1, n. 4), Legge costituzionale del 2 novembre 1995, n. 2592. L'iniziativa compete anche al Presidente, al Parlamento ed al Governo.

112 Art. 4, comma 3, Cost. Togo. L'iniziativa compete anche al Presidente.

113 Art. VI, sez. 32, Cost. Filippine.

114 Ad esempio: nel Massachusetts non oltre il 25% dei firmatari deve risiedere nella stessa contea (art. XLVIII, para. VI, Cost.) mentre nel Nuovo Messico è necessario il 10% dell'elettorato di almeno 3/4 delle Contee (art. IV, sez. I, Cost.). Tuttavia, se nel Nuovo Messico tutte le 32 Contee hanno un organo rappresentativo, questo avviene in sole 6 delle 14 Contee del Massachusetts avendo il governo statale soppresso tra il 1997 ed il 2001 i Governi delle restanti 8 unità assorbendone le funzioni amministrative.

115 Cfr. S. BAGNI, *Il popolo legislatore*, Bologna, 2017, p. 224.

istituzioni pubbliche¹¹⁶ attraverso l'ordinamento autonomico e la distribuzione territoriale del potere¹¹⁷. Nei restanti quattro Paesi si tratta di una ripartizione degli elettori richiedenti il *referendum* fra semplici unità amministrative mentre nelle Filippine si fa addirittura riferimento ai meri collegi elettorali ovviamente privi di organi rappresentativi della collettività locale.

Appare quindi come Italia e Svizzera costituiscono un *unicum* mondiale laddove riconoscono ad organi legislativi di livello sub-statale la titolarità ad attivare consultazioni referendarie di rilievo nazionale. I casi del Bhutan e dell'Uganda affondano invece le loro radici nel riconoscimento dei diritti degli organi rappresentativi delle comunità locali ovvero tribali anche al fine dello svolgimento di *referendum* nazionali. Peraltro se nel caso bhutanesi il diritto d'iniziativa è esercitabile senza limiti di materia da parte dei Consigli locali, per quello ugandese è del tutto ristretto alle sole consultazioni cd. di sistema, in ordine al mutamento dell'ordinamento politico del Paese. Al contrario, nei diversi e specifici casi di previsione del riparto dei postulanti del *referendum* fra i residenti nelle entità territoriali del Paese, non rilevano i poteri autonomistici di tali soggetti, sovente financo mere circoscrizioni amministrative o elettorali.

3. L'iniziativa referendaria regionale abrogativa nazionale fra caratteri ed ostacoli.

Il potere d'iniziativa referendaria regionale avente valenza nazionale per finalità abrogative di leggi ovvero atti aventi forza di legge non risulta – almeno in tempi recenti, ovvero quanto meno anteriormente alle prime iniziative regionali degli anni Novanta¹¹⁸ – adeguatamente indagato dalla dottrina nostrana, tanto nella manualista, quanto negli studi settoriali, che s'era limitata a trattare il *referendum* come un istituto unitario. Né circa la configurazione dell'istituto appannaggio degli enti regionali, né, e soprattutto – tenuto conto del *quantum* d'iniziativa –, in punto d'effetti e ricadute sul sistema di governo centrale quale sorta di correttivo (o supposto tale) parlamentare.

Del resto, gli stessi lavori costituenti scarseggiano di pregnanti riferimenti a questa iniziativa già sol laddove si consideri che l'impulso a prevedere tale potere regionale s'era cristallizzato in una fase anteriore alla definizione dell'istituto referendario con soli effetti abrogativi, stante le cinque iniziali tipologie ipotizzate in materia dal progetto Mortati nella

116 In tema, cfr.: N.G. POSTERO, *The Indigenous State: Race, Politics, and Performance in Plurinational Bolivia*, Oakland, 2017; J.-P. FAGUET, *Decentralization and popular democracy: governance from below in Bolivia*, Ann Arbor, 2012; C. PRONER, *El Estado Plurinacional y la nueva Constitución Boliviana*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 2/2012, pp. 414-421.

117 Cfr. C. STORINI, A. NOGUERA, *Processo costituente e Costituzione in Bolivia. Il difficile cammino verso la rifondazione dello Stato*, in *Dir. pub. comp. eur.*, n. 3/2008, pp. 1285-1304.

118 Per i primi interventi dottrinari *ad hoc* successivi alle due tornate referendarie d'iniziativa regionale degli anni Novanta, si vedano: AA.VV., *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, Tavola rotonda, Bologna, 14 marzo 1997, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, *passim*; P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, *cit.*, pp. 167-184 e la manualistica *ivi* richiamata nt. 5; G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, *cit.*, pp. 1447-1463.

Il Sottocommissione costituente¹¹⁹. La motivazione è oggettivamente da ricondurre alla volontà d'attribuire all'istituendo ente sub-statale la possibilità di concorrere alle funzioni di rilievo costituzionale statale. Indi, la titolarità regionale d'intervenire – in negativo, attraverso l'abrogazione – sulla creazione del diritto positivo statale. In materia si ricordano la proposta di Cappi e Laconi per cui la richiesta referendaria era proponibile da almeno quattro Consigli regionali a maggioranza assoluta sia in caso d'approvazione che di rigetto di una proposta di legge¹²⁰, nonché quella del solo Cappi tesa ad attribuire l'iniziativa referendaria addirittura alle sole Regioni e Comuni¹²¹ ad onta della loro non diretta surrogabilità con il corpo elettorale¹²² ovvero del mero mandato amministrativo dei consiglieri locali¹²³. Avverso l'elevazione dei Consigli regionali a soggetti promotori del *referendum* nazionale abrogativo militavano non solo le classiche diffidenze verso il decentramento politico ma anche il fatto che le Regioni potessero rappresentare solo interessi speciali, ristretti e circoscritti¹²⁴.

Del resto appare curioso come, in sede di discussione costituente, si registrano meri interventi tesi a razionalizzare l'attribuzione alle Regioni di strumenti potenzialmente idonei a condizionare la funzione legislativa parlamentare con relativa altalena del numero dei Consigli regionali richiedenti. Dalla proposta Lami Starnuti che elevava da quattro a nove le assisi richiedenti¹²⁵ a quella Tosato che le riduceva a sette¹²⁶. Infine, è con la proposta Perassi in sede di discussione finale sul *referendum* costituzionale oppositivo che l'iniziativa regionale è stata ancora abbassata sino a cinque Consigli regionali parificando per l'effetto anche il numero delle assisi promotrici del *referendum* abrogativo¹²⁷. La ragione appare doversi ricondurre alla disparità di trattamento fra il Mezzogiorno ed il resto d'Italia laddove il primo sarebbe stato oggettivamente impossibilitato a raggiungere il requisito dei sette Consigli regionali deliberanti. Un elemento che il Lucifero aveva espressamente denunciato in relazione al *referendum* abrogativo¹²⁸.

Tuttavia, alla prova dei fatti, può agevolmente rilevarsi che, nell'ambito delle ventotto iniziative referendarie regionali abrogative nazionali avviate, tutte le entità sub-statali appaiono detenere un certo attivismo, salvo il caso della Regione Lazio che non ha mai deliberato richieste referendarie abrogative, seguita dal Friuli-Venezia Giulia con due soltanto nonché Sicilia e Trentino Alto-Adige che si fermano a tre¹²⁹. Peraltro, rileva in questa

119 Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/1981, pp. 51-52.

120 Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, 18 gennaio 1947, in SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La Costituzione della Repubblica Italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, VII, Roma, 1970, p. 1653.

121 Proposta Cappi, *ivi*, p. 1661.

122 Intervento di Einaudi, *ibidem*.

123 Intervento di Mortati, *ivi*, p. 1663.

124 Intervento di Persico, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ivi*, p. 3298.

125 *Ivi*, p. 1666.

126 *Ibidem*.

127 Proposta Perassi, Assemblea costituente, 3 dicembre 1947, *ivi*, p. 4323.

128 Intervento di Lucifero, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ivi*, p. 3312.

129 Il maggiore attivismo d'iniziativa referendaria abrogativa si registra da parte del Veneto (ben 24 richieste) seguito da Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia (18 richieste cadauna), a dimostrazione di come anche le Regioni meridionali abbiano saputo sfruttare l'istituto. A sua volta i tre richiamati quesiti sulla riorganizzazione

sede come anche i Consigli provinciali autonomi di Bolzano e Trento devono ritenersi abilitati ad attivare iniziative referendarie abrogative stante la potestà legislativa loro attribuita in forza del secondo statuto d'autonomia, *ex l. cost. 1/1971*. Prova ne sia il fatto che, come previsto dalla legge referendaria, anche ai medesimi è formalmente comunicata la prima deliberazione consiliare per l'eventuale prosieguo dell'*iter*¹³⁰. Tuttavia, ad oggi, giova annotare come alcuna di tali assisi consiliari provinciali autonome ha mai deliberato quesiti referendari.

Appare tuttavia rilevante osservare come la Costituente avesse eliminato il *quorum* della maggioranza assoluta dei consiglieri in sede di adozione della deliberazione regionale. Indi, risulta significativo che tale ultimo onere sia stato poi letteralmente "ripescato" in sede d'attuazione legislativa nel 1970¹³¹. Un'apparente volontà parlamentare di frapporre un ulteriore requisito al potere deliberativo regionale ai fini referendari abrogativi nazionali nel solco della cd. supercostituzione già delineata per le norme attuative del *referendum* di variazione territoriale regionale, *ex art. 132*, secondo comma, Cost., quale resa praticamente intangibile nel momento stesso in cui era indicata la via per procedere ad una sua modificazione¹³². Peraltro, tale regola d'approvazione non ha impedito ai Consigli regionali di pervenire all'adozione d'istanze referendarie abrogative nazionali, al contrario di quanto avvenuto per gli oneri deliberativi imposti al fine della richiesta referendaria di distacco-aggregazione di Enti locali da una Regione all'altra che hanno impedito, per oltre mezzo secolo, l'attuazione della relativa norma costituzionale¹³³.

Ad ogni modo il tentativo di rimuovere l'iniziativa regionale a fini referendari abrogativi nazionali non colse nel segno in sede costituente¹³⁴. Neppure a fronte dell'apparente disfattismo manifestato in materia dello stesso Presidente della Commissione dei 75 che si rimetteva in materia all'Assemblea plenaria¹³⁵. Peraltro, nel *plenum* alcun espresso intervento si registrava a favore del mantenimento di tal potere regionale mentre non difettava la, già richiamata, singola posizione contraria del Lucifero per la discriminazione delle Regioni meridionali impossibilitate a raggiungere la quota di sette consigli¹³⁶ che non a caso sarà poi ridotta in sede di discussione sul *referendum* costituzionale su proposta del Perassi¹³⁷.

Del resto non appare secondario come la stessa integrale discussione sul Titolo V della Carta e discendenti poteri regionali non è risultata lunga, né soprattutto approfondita. D'altra parte la teoria dello "Stato delle autonomie", anche a livello europeo, appariva all'epoca ad uno stadio del tutto embrionale. Negli Atenei dominava ancora il vetusto *jus publicum europaeum* di concezione schmittiana ed inoltre nel 1946-'47 era impellente il nodo della ricostruzione delle garanzie dello "Stato di diritto" contro il dilagante modello dello "Stato comunista". Né manca di sovvenire l'impressione che il Titolo V e particolarmente la creazione dell'ente regionale, con annessa la titolarità d'iniziativa referendaria nazionale, sia

della geografia giudiziaria del 2014 sono stati proposti esclusivamente da Regioni del Sud Italia, di fatto le uniche istanze che, con l'ulteriore del 2013, non sono state - per converso - appoggiate dalla Regione Veneto.

130 Art. 10, comma 1, l. n. 352/1970.

131 Art. 30, comma 1, l. n. 352/1970.

132 Cfr. L. PALADIN, *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Dir. soc.*, n. 2/1979, p. 267.

133 Cfr. D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, cit., p. 81.

134 Proposta Nobile, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ivi*, p. 3312.

135 Intervento di Ruini, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ibidem*.

136 Intervento di Lucifero, Assemblea costituente, 16 ottobre 1947, *ibidem*.

137 Proposta Perassi, Assemblea costituente, 3 dicembre 1947, *ivi*, p. 4323.

stato qualcosa d'estraneo al disegno dell'intera Carta, non organicamente collegato con il resto del sistema costituzionale: una sorta di creatura extrauterina¹³⁸ derivata soprattutto dalla campagna regionalista lanciata, e di fatto portata a positiva conclusione, dai cattolici di Sturzo¹³⁹.

Inoltre, deve condividersi l'impostazione dottrinarica per cui alcun rapporto simmetrico sussiste tra l'iniziativa referendaria abrogativa nazionale e l'iniziativa legislativa regionale ravvisata l'assenza di alcun fondamento comune fra i due istituti. Infatti, se l'iniziativa legislativa compete ad ogni singolo Consiglio regionale, l'iniziativa referendaria abrogativa impone un'azione sinergica, coordinata e collettiva di almeno cinque assisi regionali¹⁴⁰. Tale lineare considerazione è dunque sufficiente a porre nel nulla l'ipotesi di una sorta di complementarità fra le due iniziative in forza dell'assunto crisafulliano per cui «l'abrogare puramente e semplicemente non è "non disporre" ma "disporre diversamente" e costituisce pertanto esercizio di potestà normativa»¹⁴¹ e dunque anche l'azione referendaria s'interseccherebbe virtualmente con il potere di proposta legislativa al Parlamento statale.

Peraltro, non può obliterarsi come il procedimento delineato dalla norma attuativa onde addivenire alle deliberazioni referendarie regionali permane ampiamente complesso e macchinoso. Ad onta della venuta meno del controllo preventivo di legittimità statale sugli atti amministrativi regionali, *ex art. 125, comma 1, Cost.*, che ammetteva anche una fase eventuale della richiesta di chiarimenti, soppresso con la riforma del Titolo V del 2001, si tratta ancora di un percorso ad ostacoli per le Regioni proponenti. Infatti, i necessari tempi tecnici per l'approvazione d'identiche deliberazioni da almeno altri quattro Consigli regionali ben potrebbero far spirare inutilmente il perentorio e ristretto termine quadrimestrale per il deposito della richiesta¹⁴². Al riguardo alcuna correzione legislativa è successivamente intervenuta a tutela della prerogativa referendaria regionale fissata in Costituzione, prevedendo, come pure suggerito, la possibilità che le medesime deliberazioni siano dichiarate immediatamente eseguibili (né mai peraltro sono stati ridotti i tempi di controllo allorquando previsto)¹⁴³.

Ancora, in ordine alla peculiare tutela dell'intento essenziale perseguito con l'iniziativa referendaria regionale, nel caso d'abrogazione *medio tempore* delle norme ad opera del legislatore a scopo potenzialmente elusivo della consultazione, s'è posto pure il nodo della tutela della menomazione delle prerogative consiliari regionali, in violazione degli artt. 75 e 3, *Cost.*, e dunque sotto il profilo dell'eccesso di potere legislativo. Al riguardo la posizione della Consulta è apparsa restrittiva e gravida d'onere ulteriori per le assisi consiliari regionali. Il presupposto è stato identificato nella configurazione dell'istanza referendaria regionale quale atto complesso, risultante da una pluralità di distinte ma, quanto a contenuto, coincidenti deliberazioni dei singoli Consigli regionali. Tale qualificazione della richiesta referendaria regionale quale atto eguale e complesso¹⁴⁴ era stata peraltro sostenuta dalla

138 Cfr. G. MIGLIO, *L'asino di Buridano*, Varese, 2001, pp. 62-63.

139 Cfr. N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (cur.), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, 1998.

140 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., p. 168.

141 Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, p. 116.

142 Art. 29, l. n. 352/1970.

143 Cfr. A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum*, cit., p. 9.

144 Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti del procedimento referendario a iniziativa regionale, facendo emergere differenze con quello a iniziativa popolare*, in *Giur. cost.*, n. 2/2016, p. 736.

dottrina maggioritaria¹⁴⁵, per quanto s'ipotizzasse anche la categoria degli atti di concerto in fase d'iniziativa¹⁴⁶ stante l'esistenza d'esprese previsioni legislative di concerti Stato-Regione. Per l'effetto, al fine di sollevare conflitto nei confronti d'altri poteri statali la Consulta ha reputato necessario un omologo ulteriore atto complesso, frutto di deliberazioni consiliari diverse ed aggiuntive rispetto a quelle intervenute per la richiesta referendaria, non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso per conflitto di attribuzione¹⁴⁷. La mera nomina dei delegati da parte dei Consigli regionali non comporta quindi la loro legittimazione a proporre il conflitto laddove detentori di mera *legitimatio ad processum* e non anche *ad causam* e dunque meri mandatari¹⁴⁸, in quanto l'iniziativa spetta esclusivamente ai Consigli regionali, previa deliberazione dei medesimi. Tale elemento, che non ricostruisce in termini di rappresentanza il rapporto fra Consigli e delegati¹⁴⁹, appare dunque un pacifico aggravamento di requisiti meramente processuali a carico degli enti regionali. Esso non appare confacente ad una semplificazione dell'azione di tutela regionale in sede d'iniziativa referendaria abrogativa imponendo ulteriori specifiche coeve deliberazioni regionali per ogni esigenza di tutela costituzionale discendente dal deposito dei quesiti. Se infatti il riconoscimento della qualifica di potere dello Stato ai soggetti promotori referendari è sempre stato interpretato come una funzione di controllo riconducibile alla nozione di separazione dei poteri¹⁵⁰, appare evidente la necessità di ogni sforzo processuale per ridurre ai minimi termini gli oneri gravanti sull'azione di tutela. Al contrario, la Consulta dopo il riconoscimento della legittimazione al conflitto per i soggetti promotori referendari nella sentenza n. 69/1978 quale tesa alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 39, l. n. 352/1970, in punto d'abrogazione fittizia delle norme oggetto di quesito referendario, ha sostenuto un'interpretazione rigorosamente restrittiva tesa a censurare ogni gravame in materia¹⁵¹.

Vieppiù appare evidente che il complesso procedimento d'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali necessita di previe informali intese, aventi natura eminentemente politica, onde evitare l'eventualità di modifiche al testo della deliberazione originaria da parte dei Consigli regionali successivamente interessati ad aderirvi. Al contrario si realizza la necessità di cominciare *ex novo* il procedimento d'iniziativa regionale posto l'ovvio principio per cui richieste referendarie diverse dalla primigenia si configurano quali «iniziatori di nuova proposta»¹⁵². Tale previsione ricalca solo apparentemente il

145 Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 252 e C. CARBONE, *Referendum*, in *Nov. dig. it.*, XIV, 1967, p. 1107.

146 Cfr. M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, Milano, 1969, p. 66 e T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, Milano, pp. 268-293, ora in *Opere*, III, Milano, 2000, pp. 435 ss.

147 Cfr. Corte cost., ord. 7 aprile 2016, n. 82.

148 Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti, cit.*, pp. 742-743. *Contra*, G. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, p. 464.

149 Cfr. C. CHIOLA, *I presentatori della richiesta di referendum*, in *Dir. soc.*, n. 3/1973, p. 610.

150 Cfr. M. MAZZIOTTI, *Poteri esterni allo stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giur. cost.*, n. 8-10/1978, p. 980 e C. CHIOLA, *I presentatori della richiesta, cit.*, p. 605.

151 Cfr. A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 156.

152 Art. 30, comma 2, l. n. 352/1970.

modello civilistico, ex art. 1326, comma 5, c.c., che considera nuova proposta contrattuale l'accettazione non conforme alla proposta originaria¹⁵³. Infatti il parallelo è del tutto forzato poiché nell'*iter* referendario regionale non v'è accettazione da parte dei Consigli regionali d'altrui proposte, bensì vi sono singoli atti d'iniziativa che nella cornice legale devono essere identici per potersi ritenere rappresentativi di una medesima volontà abrogativa. A sua volta la necessitata coincidenza dei quesiti appare richiamare un modello negoziale di diritto pubblico quale atto complesso inter-regionale con la fusione delle singole manifestazioni di volontà regionale¹⁵⁴. L'insieme dei Consigli regionali abilitati alla richiesta referendaria abrogativa appare dunque come un soggetto giuridico dotato di funzioni pubbliche costituito in base ad un negozio multilaterale formato dall'insieme delle dichiarazioni d'identiche volontà che danno vita all'atto complesso d'iniziativa¹⁵⁵. Del resto un corpo collettivo per esprimersi deve organizzarsi e quindi trarre dal suo seno delle forme di espressione socialmente riconoscibili onde entrare in rapporto con il mondo circostante¹⁵⁶.

Tale aspetto detiene rilevanza anche ai fini dell'eventuale revoca dell'iniziativa referendaria. Sussiste quindi un soggetto autonomo e distinto da cui promana l'atto complesso d'iniziativa quale autonomo centro d'imputazione che deve ritenersi poter revocare il quesito anche successivamente al deposito presso l'Ufficio centrale referendario, e non solo anteriormente come la dottrina aveva preconizzato¹⁵⁷. Diversamente in punto di reintegrazione dei promotori della richiesta referendaria. Infatti, se la surroga è ben possibile con riguardo all'iniziativa popolare in presenza di riduzione sotto il numero minimo di dieci, attraverso la cooptazione di altri cittadini fra i soggetti sottoscrittori¹⁵⁸, la stessa appare invece da escludere con riguardo all'iniziativa regionale in assenza della distinzione fra promotori e sottoscrittori referendari e laddove la titolarità radica unicamente, e nel minimo, in cinque Consigli regionali. Ad oggi s'è peraltro riscontrato un solo peculiare caso di revoca, quale intervenuto in sede d'iniziativa referendaria consiliare regionale in materia di trivellazioni marine. Infatti, si trattava non già di un mero ritiro dell'iniziativa successivo al deposito della deliberazione bensì all'esito della non condivisa decisione dell'Ufficio centrale per il referendum di trasferire il quesito sullo *ius superveniens*¹⁵⁹ e dunque invocando la declaratoria della cessazione dell'oggetto del contendere¹⁶⁰. Per quanto la *quaestio* relativa al trasferimento del quesito referendario esula pacificamente dal giudizio di ammissibilità, l'ente regionale abruzzese è venuto a porsi nell'anomala identica posizione dell'Avvocatura erariale sostenendo che la nuova disciplina avrebbe mutato il contenuto normativo

153 Art. 1326, comma 5, c.c.: «Un'accettazione non conforme alla proposta equivale a nuova proposta».

154 Cfr. CARBONE, *La competenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo*, in *Raccolta di studi sulla Corte costituzionale*, 1957, pp. 576-577.

155 Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, pp. 119-120.

156 Cfr. U. RESCIGNO, *Referendum, comitato promotore e conflitto tra i poteri dello stato*, in *Crit. dir.*, n. 13/1978, p. 22.

157 Cfr. G. ROLLA, *Primi cenni sulla funzione e sulla natura giuridica dei promotori del referendum abrogativo*, in *Studi parl. pol. cost.*, n. 14/1971, p. 55.

158 *Ivi*, p. 74.

159 Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016.

160 Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 17, punto 11. *Ritenuto in fatto* e 4.1. *Considerato in diritto*.

essenziale del precetto oggetto della richiesta referendaria¹⁶¹. Di fatto, con una revoca del mandato alle liti all'originario difensore ed il rilascio di procura a nuovo legale da parte del delegato effettivo consiliare, l'organo ha svolto deduzioni soddisfattive circa le modifiche legislative incidenti sui restanti cinque quesiti referendari¹⁶² che avevano determinato la decisione di chiusura procedimentale con la suddetta ordinanza. Del resto rilevava come il Consiglio regionale nulla aveva dedotto in punto di stretta inammissibilità del quesito, limitandosi ad opporre la cessazione della materia del contendere, laddove peraltro la stessa normativa regionale abruzzese in materia di *upstream* è stata successivamente censurata dalla Consulta¹⁶³.

Da ultimo si consideri pure la difficoltà per le neofite Regioni promotrici del 1992 di ponderare sufficientemente le regole costruite negli anni dalla Corte costituzionale in tema d'ammissibilità referendaria nonché d'individuare esattamente l'integrale normativa da sopprimere onde realizzare un'omogenea azione abrogativa. Prova ne sia il fatto che alla verifica della Consulta nel 1993 solo due quesiti su cinque hanno superato il vaglio ed i restanti tre sono stati riconosciuti invece come del tutto imprecisi, quasi come redatti da un pubblicitario anziché da un giurista¹⁶⁴. Risulta evidente che gli organi regionali (*rectius*, gli uffici legislativi e relativi consulenti dei Consigli interessati) non hanno prestato sufficiente attenzione all'elevata complessità e farraginosità della legislazione vigente non sempre immediatamente percepibile, come in concreto avvenuto per i tre quesiti rigettati e relativi alle funzioni amministrative statali ed ai dicasteri dell'industria e della sanità.

3.1. Segue: l'area d'azione dell'iniziativa referendaria regionale.

La dottrina aveva prospettato la possibilità d'apportare limiti specifici all'iniziativa referendaria regionale in relazione alla sussistenza di un interesse regionale per l'abrogazione referendaria¹⁶⁵. Tuttavia, in assenza d'un espresso sostegno normativo per tale limite, deve ritenersi l'infondatezza dell'assunto. Al contrario si dovrebbe pervenire a classificare il *referendum* abrogativo quale istituto ad iniziativa non già solo mista ma anche e soprattutto differenziata laddove il potere d'iniziativa spetterebbe diversamente a seconda del soggetto abilitato, elettori ovvero Consigli regionali¹⁶⁶, con questi ultimi titolari di un potere circoscritto. Infatti, secondo tale suggestiva ed obsoleta teoria, l'iniziativa regionale sarebbe limitata agli interessi delle collettività regionali in forza di una presupposta necessitata relazione tra l'amministrazione proponente e l'oggetto del quesito referendario.

161 La Regione Abruzzo con memoria del 15 gennaio 2016 ha chiesto la cessazione dell'oggetto del contendere in relazione a tutte le richieste referendarie ivi compresa quella per la quale l'Ufficio centrale per il referendum aveva confermato che il procedimento avesse corso ad onta dello *ius superveniens*.

162 Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 16, punto 9. *Ritenuto in fatto* e 2. *Considerato in diritto*.

163 Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 39. Cfr. F. MINNI, "Abruzzo vs Trivelle" in mare: la legge regionale non passa il giudizio della Corte, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, pp. 500-501.

164 Cfr. R. BIN, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 247.

165 Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 1992, p. 129.

166 Cfr. G. SALERNO, *Il referendum*, *cit.*, pp. 126-127.

La dottrina ne aveva tratto l'implicita esistenza dall'*obiter dictum* contenuto in una delle prime sentenze d'inammissibilità di richieste referendarie regionali del 1992, quale relativa all'abolizione di un coacervo di funzioni amministrative statali¹⁶⁷. Posto che alcune di esse non avrebbero determinato una corrispondente espansione delle competenze regionali ne sarebbe derivata un'invocata *vindicatio potestatis* regionale quale causa preclusiva al referendum d'iniziativa regionale¹⁶⁸. Tale assunto sarebbe confermato indirettamente anche dalla coeva ammissibilità del quesito sull'abolizione del dicastero del turismo¹⁶⁹ laddove relativo al solo assetto delle allora attuali competenze senza contestarne la spettanza statale nonché dalla pronuncia sull'inammissibilità del quesito per la soppressione del Ministero dell'industria¹⁷⁰.

Tuttavia, nella prima pronuncia evocata, appare significativo l'esplicito richiamo della Consulta all'interpretazione del quesito quale «chiaramente enunciata nelle deliberazioni dei Consigli regionali» in punto di funzioni statali, per cui l'interesse abrogativo viene ricavato dal contenuto delle stesse deliberazioni regionali. Si tratterebbe, a ben vedere, di una sorta di rinvio ai lavori preparatori della richiesta referendaria quale atto di legislazione negativa *in itinere* ovvero un elemento di ordine psicologico¹⁷¹ onde ricercare il fine intrinseco alla volontà dei proponenti che avrebbe reso il quesito soggettivamente non univoco¹⁷². Ovvero quantomeno di un sistema d'accertamento dell'oggettività formale e lessicale del quesito, fondato dapprima sulla valutazione del contesto normativo e poi del contenuto delle deliberazioni regionali¹⁷³. Tuttavia, in materia appare dirimente rilevare che la giustificazione dell'iniziativa non rientra certo nel contenuto obbligatorio delle deliberazioni consiliari regionali, quale delineato dalla legge referendaria, dovendo al riguardo l'atto limitarsi alla sola enunciazione del quesito con le norme di cui si chiede l'abrogazione popolare. Per l'effetto, nel caso della primigenia richiesta relativa alle funzioni amministrative, in sede motiva degli atti regionali, appare piuttosto intervenuta una tanto imprudente quanto pleonastica enunciazione delle ragioni del quesito abrogativo, presumibilmente riconducibile all'inesperienza redazionale dell'epoca in materia viste le Regioni quali enti del tutto novizi nell'attivazione dell'istituto. La presenza d'impianti normativi imperfetti dal punto di vista logico-sistematico ha a sua volta reso ardua la corretta stesura del quesito referendario da parte delle Regioni proponenti¹⁷⁴.

Del resto, tale interpretazione ricavata dalle prime decisioni del 1993 su richieste regionali appare ampiamente contraddetta dalle successive decisioni costituzionali intervenute nei decenni su altri quesiti d'iniziativa consiliare regionale. Anzitutto nel 1997 con la prima decisione d'ammissibilità su quesito non afferente ad interessi regionali in tema di concorsi unici, quale normativa che non si applicava a Regioni ed Enti locali, laddove la Consulta non

167 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 29.

168 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica, cit.*, pp. 181-182.

169 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 35.

170 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 36. Cfr. E. BALBONI, *Il potere emigra in Regione*, in *Il Sole-24Ore*, 22 gennaio 1993.

171 Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria, cit.*, p. 1452.

172 Cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto*, in *Giur. cost.*, n. 3/1993, pp. 2270-2271.

173 Cfr. R. BALDUZZI, *La Corte non è Bertoldo (o dell'affidabilità del giudice costituzionale)*, in *Giur. cost.*, n. 1/1993, p. 255.

174 Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria, cit.*, pp. 1453-1454.

s'è posta il problema dell'esistenza di un legame con le funzioni dell'ente¹⁷⁵. Ma a ben vedere l'obiezione non ha trovato ulteriore spazio neppure per l'inammissibilità di richieste attinenti a competenze extraregionali, *id est* nel 2013-2014 in tema di geografia giudiziaria regionale e da ultimo, nel 2019, per la quota proporzionale della legge elettorale nazionale.

Vieppiù, si rammenti che nemmeno può ritenersi esistente un parallelismo con la datata e restrittiva tesi della delimitazione oggettiva in materia d'iniziativa legislativa regionale al Parlamento¹⁷⁶ pur via via temperata¹⁷⁷ laddove la stessa è ormai ampiamente superata dalla dottrina¹⁷⁸. Infatti, in forza dell'attivismo regionale e relativa propensione ad interpretare in senso ampio il disposto costituzionale s'è radicata l'idea che l'esercizio dell'iniziativa legislativa sia uno strumento d'interlocuzione politica fra Regioni e Parlamento¹⁷⁹. Tale assunto, a ben vedere, si sposa anche con l'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali posto che le Regioni non sono certo enti a fini settoriali, bensì enti politici a fini tendenzialmente generali¹⁸⁰. Per l'effetto le Regioni detengono titolo a partecipare alla realizzazione dell'indirizzo politico nazionale e quindi di essere effettivamente un soggetto politico. In concreto ne discende che la Regione, in quanto articolazione dell'ordinamento, deve avere la possibilità di attuare quei compiti che la Carta costituzionale attribuisce alla Repubblica e dunque deve poter concorrere alla tutela e alla realizzazione degli interessi nazionali¹⁸¹.

Ne consegue ampiamente che il ridetto supposto limite dell'interesse regionale al referendum abrogativo – che avrebbe fatto capolino nelle prime decisioni del 1993 –, non appare aver fatto sostanziale breccia alcuna nella giurisprudenza costituzionale in tema d'ammissibilità referendaria su iniziative regionali. Indi, se ne ricava in maniera cristallina che, in sua assenza e quantomeno teoricamente, il quesito referendario può colpire qualsivoglia atto legislativo, salvo i restanti limiti del giudizio d'ammissibilità costituzionale. Tuttavia, e l'esperienza più recente del *referendum upstream* ben lo insegna, volendo fare un parallelo con l'iniziativa legislativa regionale al Parlamento, appare logico e naturale attendersi azioni referendarie principalmente protese alla protezione degli interessi dell'autonomia regionale ovvero locale. Né possono escludersi altre ragioni giuridico-istituzionali che potrebbero supportare quest'affermazione a fronte di reiterati tentativi di neocentralismo quali tipici dei periodi di crisi, economica ovvero sanitaria che siano¹⁸².

175 Cfr. G. MOR, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, pp. 273-274.

176 In tema, cfr.: C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 731; F. CUOCOLO, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Milano, 1971, pp. 82-83; E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, Napoli, 1958, pp. 94-96. *Contra*, V. SPAZIANTE, *L'iniziativa legislativa delle regioni*, in A. PREDIERI (cur.), *Il processo legislativo nel Parlamento italiano: ricerca*, VI, Milano, 1978, pp. 13-15.

177 Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, p. 362 e M. CARLI, *Art. 121-127*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (cur.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, p. 69.

178 Cfr. L. PACE, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale. Riflessioni sul potere di iniziativa legislativa dei Consigli regionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017, pp. 9-13.

179 Cfr. F. BASSANINI, V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale*, II, Milano, 1972, p. 39.

180 Cfr. A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali. Autonomie per governare*, Bari, 1977, p. 221.

181 Cfr. F. RESCIGNO, *Le «funzioni costituzionali» delle Regioni fra previsione ed attuazione*, Torino, 2001, pp. 50-51.

Del resto nulla vale opporre che senza la fissazione di limiti all'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali si potrebbe in potenza registrare una proliferazione dei quesiti nei settori più disparati come avvenuto nei decenni su spinta dei comitati referendari promossi dal partito radicale italiano alla stregua di un'autentica deviazione demagogica¹⁸³. Infatti, rassegnare i macrotemi oggetto dell'attivismo referendario radicale significa spaziare dal divorzio all'aborto, dall'ordine pubblico al nucleare, dalla caccia ai sistemi elettorali nazionali, dal finanziamento pubblico dei partiti agli stupefacenti, dalla privatizzazione della RAI all'Ordine dei giornalisti, dall'ordinamento giudiziario alla procreazione assistita, etc.

In sede di prassi dell'istituto appare peraltro suggestivo indagare i motivi del mancato ricorso, per oltre un ventennio, all'iniziativa referendaria abrogativa regionale. La dottrina risulta averla ascritta al potenziale complesso d'inferiorità regionale nei confronti dell'istituto, determinato dal timore che l'elettorato disertasse le urne, rendendo nulla la consultazione, posto un generale sostanziale disinteresse alle questioni referendarie proposte dalle Regioni rispetto ai comitati promotori di cittadini¹⁸⁴. Tuttavia, tale datata asserzione appare del tutto smentita da elementi oggettivi successivi posto che il *trend* di partecipazione ai quattro *referendum* d'iniziativa regionale ad oggi svolti non si discosta dalla media dei restanti contemporaneamente espletati ed anche a prescindere o meno dal raggiungimento del *quorum* strutturale.

Ne segue che appare solo parzialmente più verosimile l'ipotesi dell'effetto di cd. trascinarsi svolto da altre concomitanti consultazioni referendarie attivate dagli elettori su temi più rilevanti rispetto alle iniziative regionali¹⁸⁵. Come del resto avvenuto per i *referendum* sulle due abolizioni ministeriali del 1993 ma non anche per l'ulteriore del 1997 laddove il fallimento della partecipazione è stato generalizzato per tutte le consultazioni. L'elevato afflusso alle urne per le soppressioni dei dicasteri dell'agricoltura e del turismo del 1993 ed il successo dei restanti cinque quesiti dei comitati¹⁸⁶ è stato infatti generato soprattutto dalla sentita tematica dell'abrogazione della legge elettorale proporzionale del Senato¹⁸⁷ nonché da altri temi caldi quali il finanziamento pubblico dei partiti e la disciplina delle sostanze stupefacenti dettata dalla cd. legge Jervolino-Vassalli, di cui al testo unico raccolto nel d.P.R. n. 309/1990. Infatti, la mera soppressione di Ministeri cd. inutili, pur al fine di uno snellimento degli apparati governativi nonché nel quadro del riordinamento dei

182 Cfr. G. GARDINI, *La quiete dopo il "referendum". Democrazia della crisi o crisi della democrazia?*, in «Istituzioni del federalismo», n. 3/2016, pp. 585-607 e A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive "de iure condito" e "de iure condendo"*, in *Federalismi.it*, n. 9/2014, pp. 1-24.

183 Cfr. F. DELPÉRÉE, *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum, cit.*, p. 51.

184 Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, 1992, *cit.*, p. 129.

185 Cfr. G. AMBROSINI, *Referendum*, Torino, 1993, p. 134 e G. GEMMA, *Soppressione di ministeri, cit.*, pp. 195-196.

186 I restanti cinque referendum abrogativi sostenuti dai comitati promotori atenevano all'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti, di norme della legge sugli stupefacenti, dell'affidamento alle U.S.L. dei controlli ambientali, delle norme per le nomine ai vertici delle banche pubbliche nonché l'abolizione del Ministero delle partecipazioni statali. A fronte di un'affluenza media del 76% tali quesiti referendari furono approvati con percentuali variabili tra il 90,25% per il finanziamento dei partiti ed il 55,36% per gli stupefacenti.

187 Cfr. V. BARNATO, *I referendum elettorali: analisi dei quesiti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 3/1992, pp. 725-743.

dicasteri onde perseguire la piena attuazione dell'ordinamento regionale, non appariva tematica di rilevante interesse e radicalizzazione politica¹⁸⁸.

Il punto focale per il buon esito dell'iniziativa referendaria regionale risulta dunque quello dell'individuazione di tematiche dotate di elevata tensione politica per cui la radicalizzazione dello scontro tra fautori e contrari dell'abrogazione mobilita gli elettori ponendo nel nulla l'astensionismo. Ovvero la presenza di un peculiare contesto storico, com'è stato quello del 1992-'93, connotato da una profonda sfiducia dei cittadini nei confronti del circuito rappresentativo a fronte degli scandali giudiziari di corruzione politica¹⁸⁹. Lo sgretolamento del sistema della cd. Repubblica dei partiti è infatti riconosciuto come un processo progressivo che ha trovato il suo momento conclusivo, almeno simbolicamente, nel voto referendario del 18 aprile 1993¹⁹⁰.

Un ulteriore elemento d'interesse è dato dalla mancata costituzione in giudizio avanti la Consulta del Presidente del Consiglio dei Ministri come avvenuto per la discussione dell'ammissibilità di tutte le richieste referendarie regionali in chiave autonomista del 1992 e del 1996 nonché da ultimo del 2019 in tema di legge elettorale. Del resto, nel giudizio sull'ammissibilità del *referendum* avanti la Corte costituzionale, l'Esecutivo predilige per prassi una linea di *self-restraint* senza costituzione in giudizio, attestando per l'effetto di non trovarsi istituzionalmente in uno stato di conflitto di interessi coi promotori¹⁹¹. Si tratta di un dato che conferma anche l'assenza di un interesse governativo attorno ai quesiti regionali proposti su tematiche prive di particolari ricadute politiche per quanto non certo improvvisati. Tuttavia, significativamente, per i quesiti relativi alla geografia giudiziaria ed alle prospezioni marine di combustibili fossili s'è invece registrata la costituzione dell'Avvocatura erariale onde avversare le iniziative regionali. Infatti, maggiore attenzione per l'Esecutivo detenevano le richieste sulla riforma delle circoscrizioni giudiziarie ordinarie venute da buona dose di campanilismo locale, nonché per le cd. trivelle a fronte d'implicazioni connesse alla politica energetica nazionale e per le quali, a fronte dello *ius superveniens*, il Governo riteneva d'aver già soddisfatto le istanze regional-ambientaliste.

Di per sé l'iniziativa referendaria regionale ai fini abrogativi nazionali appare detenere sicuramente una potenziale sorta di valenza conflittuale nei riguardi dell'Esecutivo e del Parlamento statale. Le primigenie iniziative del 1992 e del 1996 hanno ben dimostrato la volontà regionale di mutare alcuni assetti organizzativi dell'architettura di governo quali contrastanti con la forma di Stato regionale¹⁹². Tuttavia, appare interessante rilevare che con la riforma strutturale del Titolo V del 2001 in chiave regionalista e localista le iniziative referendarie regionale risultano traslate su tematiche d'interesse non eminentemente autonomistico salvo in parte il solo richiamato *referendum* sulle cd. trivelle del 2016. Inoltre s'aggiunga il fatto che giudizi d'ammissibilità di tal fatta tendono a sovra-esporre la Corte costituzionale ad istanze potenzialmente delegittimanti quali eventualmente provenienti dalle Regioni.

188 Cfr. G. AMBROSINI, *Referendum, cit.*, pp. 144-145.

189 Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993, cit.*, p. 561.

190 Cfr. A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 1/1997, pp. 7-50 e P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, 1997, p. 459.

191 Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, p. 32.

192 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica, cit.*, p. 170.

Giova non a caso rilevare come le primigenie richieste referendarie regionali depositate nel 1992 furono variamente accolte e commentate in dottrina per quanto offuscate dalla, a sua volta iniziale, stagione dei *referendum* elettorali¹⁹³. In parte giudicate negativamente, laddove si paventava la presenza di *referendum* iper-regionalistici che avrebbero alterato (o quasi) la forma di Stato delineata in Costituzione¹⁹⁴ ovvero criticando aspramente le due intervenute decisioni di rigetto in chiave anti-regionale¹⁹⁵. Infatti, a fronte d'un frangente di cesura della storia repubblicana, risulta logico e conseguenziale che – dopo il risultato schiacciante al primo *referendum* elettorale del 1991 sulla preferenza unica alla Camera, stante il persistente e deprecabile immobilismo del sistema partitico¹⁹⁶ – s'attivassero per la prima volta nuove istanze referendarie da parte di svariati Consigli regionali su assetti istituzionali per la soppressione di dicasteri e di titolarità di funzioni in materie di competenza regionale quale spinta ad un maggiore decentramento.

Tali iniziative appaiono sintomatiche della possibilità d'incidere su aspetti costituzionali dello Stato anche su proposta degli stessi Consigli regionali, laddove del resto anche i comitati promotori si sono fatti latori, ed anche anteriormente alle Regioni, di quesiti nello stesso settore. Nell'ambito dell'insieme complessivo dei *referendum* che attengono ad aspetti essenziali dei poteri statuali d'iniziativa popolare si possono infatti annoverare i quesiti ammessi relativamente all'ordinamento giudiziario militare¹⁹⁷, la responsabilità civile dei magistrati¹⁹⁸, la commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa¹⁹⁹, il sistema elettorale delle Camere (con sette quesiti nell'arco degli anni)²⁰⁰, gli incarichi extragiudiziari dei magistrati²⁰¹, la progressione²⁰² e la separazione²⁰³ delle carriere magistratuali, il sistema d'elezione del CSM²⁰⁴, nonché il legittimo impedimento per le alte cariche statali²⁰⁵.

Al riguardo appare che gli interessi regionali si frappongono all'interno dei rapporti fra organi e poteri costituzionali e dunque risulta realistico che l'istituto referendario possa essere fatto proprio dalle Regioni in chiave d'architettura costituzionale. In tema la dottrina s'era pure interrogata sul fatto che attraverso le istanze referendarie regionali di soppressione di dicasteri si finirebbe per destrutturare l'equilibrio dell'Esecutivo dal punto di vista organizzativo interno nonché dei legami con le Camere e dunque anche incidendo sul rapporto fiduciario²⁰⁶. Ne sarebbero quindi lesi, quantomeno implicitamente, i principi di fiducia, unità e continuità governativa²⁰⁷ similmente a quanto avviene nel caso di rimpasto

193 Cfr. A. CHIMENTI, *Storia dei referendum, cit.*, pp. 126-147.

194 Cfr. E. BALBONI, *Il potere emigra, cit.* e G.F. CIAURRO, *Sono ancora attuali le ragioni del diritto*, in *Il Giornale*, 18 gennaio 1993.

195 Cfr. G. MIGLIO, *Consulta matrigna delle Regioni*, in *l'Unità*, 17 gennaio 1993.

196 Cfr. E. BERSELLI, *L'ultima recita dei partiti*, in *Il Mulino*, n. 6/1991, p. 1032.

197 Corte cost., 10 febbraio 1981, n. 25.

198 Corte cost., 3 febbraio 1987, n. 26.

199 Corte cost., 7 febbraio 1978, n. 16.

200 Corte cost., 2 febbraio 1991, n. 47; 4 febbraio 1993, n. 32; 28 gennaio 1999, n. 13; 7 febbraio 2000, n. 32; 30 gennaio 2008, nn. 15, 16 e 17.

201 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 41.

202 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 33.

203 Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 37.

204 Corte cost., 7 febbraio 2000, n. 44.

205 Corte cost., 26 gennaio 2011, n. 29.

206 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica, cit.*, p. 174. *Contra* P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum: un nuovo atto, cit.*, pp. 2286-2289.

207 Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 383.

ministeriale eccessivo che determina un mutamento strutturale sostanziale del governo che impedisce di riferirvi la fiducia parlamentare iniziale²⁰⁸.

Tuttavia, appaiono ultronei i datati riferimenti dottrinari degli anni Settanta, e dunque ben anteriori alle prime esperienze referendarie d’iniziativa regionale, circa la possibilità d’incidere con tale strumento sulla fondamentale unità di un potere pubblico essenziale²⁰⁹. Parimenti per l’ipotesi di un condizionamento referendario dei limiti della sovranità popolare in un ordinamento parlamentare²¹⁰. Questo laddove s’influisca meramente sulla soppressione di dicasteri come quelli agricolo e turistico, in assenza d’espresse indicazioni costituzionali in materia e dunque enti pacificamente non presupposti. Quindi del tutto diversi non già solo dall’unico costituzionalmente previsto, qual è il Ministero della Giustizia – ex artt. 107, comma 2 e 110, Cost., che richiamano espressamente il relativo Ministro²¹¹ –, ma anche da quelli costituzionalmente necessitati per l’organizzazione dell’Esecutivo quali principalmente la Difesa, l’Economia, gli Esteri e gli Interni²¹² (ma forse anche le Infrastrutture, l’Istruzione ed il Lavoro), posto che in tal caso si graverebbe su leggi a contenuto costituzionalmente vincolato in quanto costituenti lo zoccolo duro della struttura governativa statale²¹³. Vieppiù laddove alcun elenco dei Ministeri è presente nella Carta che, anzi, all’art. 95, comma 3, ne riserva espressamente l’istituzione alla legge, pur ad onta delle scarse indicazioni costituzionali circa le attribuzioni ministeriali ed i rapporti fra dicasteri e Consiglio dei Ministri²¹⁴.

Il richiamo della Corte all’ammissibilità della soppressione di apparati «discrezionalmente» elevati a dicastero sembra confermare tale ipotesi per cui *a contrariis* competenze statali non potrebbero non fare capo a dicasteri implicitamente necessitati per Costituzione, restando per l’effetto esclusa qualsivoglia ipotesi di disarticolazione dell’apparato dell’Esecutivo per via referendaria²¹⁵. Ancora, la diga della Consulta, quale sancita sin dalla primigenia sentenza n. 16 del 1978, avverso l’utilizzo dello strumento referendario abrogativo su norme costituzionalmente vincolate²¹⁶, se non addirittura in chiave anti-demolitoria dell’equilibrio tra i poteri costituzionali, appare del tutto granitica nell’esclusione di qualsivoglia “sovversione” costituzionale per via dell’iniziativa referendaria consiliare regionale. Del resto si badi che la Consulta non risulta neppure avere mai ipotizzato l’esistenza di un limite referendario oggettivo su leggi connesse all’indirizzo

208 Cfr. E. SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, p. 551.

209 Cfr. A. BALDASSARRE, *La Costituzione non prevede due democrazie*, in *l’Unità*, 3 dicembre 1977.

210 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., p. 175.

211 Il mero riferimento al Ministro piuttosto che al Ministero non pare certo in grado di escludere la necessità costituzionale del relativo dicastero vieppiù laddove l’art. 110, Cost., demanda espressamente al Ministro «l’organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia». Cfr. G. SOBRINO, *Il Ministro della Giustizia ed i Poteri dello Stato. Vicende e prospettive di una collocazione problematica*, Napoli, 2015, pp. 282-307 e P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, cit., p. 173.

212 Cfr. F. RACIOPPI, I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 324.

213 Cfr. G. GEMMA, *Soppressione di ministeri*, cit., pp. 194-195.

214 Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 404.

215 Cfr. G. PARODI, *L’iniziativa referendaria*, cit., p. 1449.

216 Cfr. V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giur. cost.*, n. 2/1978, pp. 151-166.

politico, pur isolatamente evocato in dottrina²¹⁷ nonché in sede di lavori preparatori della legge referendaria. Anche prescindendo dall'apparente oscurità di tale insieme di leggi²¹⁸, tale preclusione finirebbe per snaturare il significato della stessa riserva parlamentare per le decisioni relative al rapporto fiduciario²¹⁹. Parimenti, ritenere che la *ratio* di alcune leggi espressamente sottratte *ex art. 75, Cost.*, dal *referendum* abrogativo, sarebbe quella d'impedire l'ingresso diretto degli elettori in decisioni strettamente afferenti al circuito fiduciario²²⁰, appare in fregio alla natura stessa dell'istituto popolare in chiave censurante del Parlamento quale soggetto autore delle norme oggetto d'abrogazione. Di fatto un potenziale parallelo della sfiducia governativa da parte delle Camere e dunque un'implicita disapprovazione dello stesso operato dell'Esecutivo. La stessa scelta costituente del *referendum* abrogativo tra tutte le restanti ipotesi proposte dal Mortati, delinea la volontà di coinvolgere sostanzialmente il popolo nell'attività legislativa²²¹ sia pure limitatamente ai fini abrogativi e salvi gli imprevisti sviluppi dell'istituto che ha portato a considerarlo come elemento della forma di governo²²². Il dissenso popolare si concentra solo sulla norma oggetto del quesito mentre effetti ulteriori rispetto all'abrogazione hanno origine non già dalla volontà popolare, bensì dal Parlamento che determina la reazione dell'ordinamento giuridico alla lacuna creata²²³. Se quindi i Costituenti innestarono il *referendum* nel circuito costituzionale – anche per iniziativa consiliare regionale – ne accettarono il ruolo correttivo degli eccessi del parlamentarismo, negando l'incompatibilità tra parlamentarismo e logica referendaria.

4. I fattori comuni delle iniziative referendarie regionali a fini abrogativi nazionali.

Traguardando il richiamato caso elvetico che ha registrato una sola iniziativa cantonale nella storia costituzionale federale ultrasecolare, a fronte di un evidente attrito di natura finanziaria tra Stato centrale ed entità federate, si rileva come le richieste referendarie d'iniziativa regionale italiane hanno (quasi) sempre riguardato tematiche connesse con l'ampliamento dell'autonomia regionale e locale quale evidente contraltare al corrispondente eccesso dei poteri del Governo centrale. Questo è pacificamente avvenuto per le iniziative depositate nel 1992, 1996 e 2015, su tematiche in ogni caso riconducibili alla limitazione dell'autonomia regionale e locale. Dalle soppressione di dicasteri al superamento della figura del segretario comunale e provinciale, dalla riduzione ovvero eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti regionali e locali, dal potere estero ovvero europeo regionale ai concorsi pubblici unici. Parimenti per le sei iniziative regionali del 2015 sulla ricerca ed estrazione

217 Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, cit.*, p. 788.

218 Cfr. M. LUCIANI, *Giuristi e referendum*, in *Dir. soc.*, n. 1/1978, p. 123.

219 Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974, p. 218.

220 Cfr. P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo, cit.*, p. 43.

221 Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75, cit.*, p. 188.

222 Cfr. V. COCOZZA, *Potere abrogativo referendario e potere abrogativo del parlamento*, in *Pol. dir.*, n. 4/1981, p. 516.

223 Cfr. G. FERRARA, *Referendum e Corte costituzionale: un'obiezione non lieve*, in F. MODUGNO, G. ZAGREBELSKY (cur.), *Le tortuose vie dell'ammissibilità referendaria*, Torino, 2001, p. 115.

degli idrocarburi che attingevano i poteri regionali in punto procedimentale concessorio ovvero a fini ambientale per la protezione dell'ambiente costiero.

Una prima eccezione a tale ambito tematico s'è però registrata con le quattro richieste referendarie abrogative del 2013 e 2014 relative alla riforma della geografia giudiziaria ordinaria. In assenza di competenze regionali in materia giurisdizionale, salva l'ipotesi dell'organizzazione della giustizia di pace²²⁴ eventualmente attuabile *de futuro* in sede di regionalizzazione differenziata, *ex art. 116, comma 3, Cost.*, a fronte della concreta attivazione di proposte d'intese Stato-Regioni²²⁵, si tratta all'evidenza di una materia statale. L'iniziativa regionale deteneva il *fumus* di ragioni campanilistiche e localistiche onde evitare la soppressione di tribunali e relative procure (nonché sezioni distaccate di tribunali) in centri di medie dimensioni non capoluoghi di provincia per i quali la perdita della sede giudiziaria avrebbe determinato una penalizzazione in punto di ricadute economiche per l'indotto degli uffici giudiziari soppressi. Come già richiamato, i quesiti non hanno superato il vaglio d'ammissibilità per strette ragioni di necessità costituzionale della normativa in materia di sedi giudiziarie, sia per la legge delega che per il discendente decreto attuativo. Tale iniziativa appare tuttavia sintomatica di quel nuovo fronte del contenzioso costituzionale Regioni-Stato, ulteriore rispetto ai giudizi in via principale ed al conflitto d'attribuzioni, già paventato dalla dottrina all'indomani delle prime decisioni sull'ammissibilità di richieste referendarie regionali²²⁶. Particolarmente, la natura altamente contenziosa dell'iniziativa referendaria regionale²²⁷ emerge non già solo in relazione alle prime richieste degli anni Novanta ma si ripete con attenzione proprio ai quesiti relativi alla geografia giudiziaria ordinaria, alle trivellazioni marine ed anche al sistema elettorale parlamentare.

Tuttavia, in disparte il caso dei quesiti sulla geografia giudiziaria ordinaria appare opportuno concentrarsi sull'ulteriore e più recente interessante eccezione costituita dall'iniziativa referendaria abrogativa regionale in tema di legge elettorale nazionale, *cd. Rosatellum* del 2017, laddove i Consigli regionali si sono cimentati con una tematica esclusivamente nazionale quale avente ad oggetto il sistema elettorale delle due Camere. L'obiettivo era tanto evidente quanto pregnante, è cioè realizzare – attraverso un quesito altamente manipolativo – una legge elettorale integralmente maggioritaria con soli collegi uninominali escludendo qualsivoglia quota di riparto proporzionale che il *cd. Rosatellum* prevede nell'ampia misura dei 2/3 dei seggi. Di fatto, con tale richiesta referendaria, i Consigli regionali significativamente eccedono – dopo il primo citato caso dei concorsi unici del 1996 – dal mero ambito d'interesse e tutela regionale e locale e pervengono a proporre un quesito referendario direttamente connesso alla formazione del Parlamento nazionale, e dunque un organo dello Stato centrale, con ogni evidente ricaduta anche in punto d'ingegneria costituzionale. A nulla valendo la successiva pronuncia d'inammissibilità della

224 Per una critica alla nozione costituzionalizzata di «giustizia di pace», cfr. G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Reg.*, n. 1/2001, p. 11.

225 In tema, da ultimo, cfr.: E. AURELI, L. MARILOTTI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: l'oggetto delle bozze di intesa di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed il rapporto tra competenze legislative e funzioni amministrative*, in *Oss. fonti*, n. S1/2020, pp. 29-52; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, pp. 232-265; A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, pp. 73-93; R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, pp. 260-283.

226 Cfr. P. COSTANZO, *Teoria e pratica*, *cit.*, p. 170.

227 Cfr. G. PARODI, *L'iniziativa referendaria*, *cit.*, p. 1459.

Consulta laddove l'ipotesi d'insufficiente normativa di risulta incapace di superare il *test* della Corte era stata ampiamente ventilata in dottrina²²⁸, pur a fronte d'opposte possibiliste valutazioni circa l'ipotesi di pervenire al ridisegno dei collegi elettorali uninominali in forza di pregressa delega parlamentare²²⁹, ex art. 3, l. 51/2019. Dunque un puro tecnicismo in punto d'auto-applicatività della normativa di risulta circa l'impossibilità di consentire il rinnovo delle Camere a causa dell'eliminazione del criterio di riparto proporzionale dei seggi residui a quelli uninominali, con relativa generalizzazione di quest'ultimi. Prova ne sia anche il contestuale fallito conflitto di attribuzione interorganico sollevato da cinque fra le otto Regioni deliberanti circa la mancata adozione di una legislazione che imponesse la sospensione degli effetti abrogativi del *referendum*, allorché – attesa la natura non autoapplicativa della normativa di risulta – sia necessario adottare una disciplina attuativa idonea ad assicurare la costante operatività degli organi costituzionali²³⁰.

Da ultimo, si colloca sulla stessa lunghezza d'onda l'ipotesi (ovvero la minaccia) di un *referendum* abrogativo in materia di disciplina della prescrizione del reato eliminando l'ipotesi di sospensione *sine die* della medesima dopo il primo grado di giudizio. In tal caso, di fatto, le Regioni interverrebbero a “gamba tesa” nel condizionare la materia della giustizia penale con un intervento ablativo sul codice di rito. Pacifico che le Regioni (e gli Enti locali) non detengono potere alcuno in materia e dunque l'iniziativa sub-statale risulterebbe estremamente condizionante delle politiche legislative centrali. Ma soprattutto assumerebbe una valenza politica di sfiducia nei confronti di parte della coalizione di maggioranza che ha sostenuto strenuamente la ridetta norma da assoggettare a consultazione popolare.

Ripercorrendo poi le ragioni sottese alle iniziative referendarie abrogative regionali emerge come nel primo caso del 1993, in costanza della cd. Prima Repubblica, l'iniziativa s'inquadrava nel solco di decentralizzare maggiormente il Paese in conformità al disegno costituzionale dell'ordinamento regionale²³¹. Non stupisce quindi l'avvio d'iniziativa referendarie abrogative tese alla soppressione di dicasteri centrali ovvero ad eliminare l'attribuzione allo Stato di funzioni amministrative, peraltro, si badi, proprio da parte delle Regioni settentrionali con maggiori dotazioni finanziarie. Del resto, la dottrina aveva ampiamente attestato come il mantenimento di alcuni dicasteri costituisse una carenza macroscopica dell'attuazione legislativa del Titolo V della Costituzione²³².

Le Regioni abbandonavano gli istituti di negoziazione e compromesso nei rapporti con lo Stato in favore di una politica più aggressiva nei confronti dell'Esecutivo nazionale. A fronte di un evidente processo d'emancipazione regionale e locale si dipana la volontà di ricercare ulteriori vie per imporre all'agenda politica del legislatore la riforma dello Stato. Una di queste è certamente quella referendaria abrogativa per rivolgere direttamente agli elettori quesiti tesi al superamento d'istituti obsoleti lesivi dell'autonomia locale a fronte della nascita

228 Cfr. G. GUZZETTA, *Tirannia dei valori e ragionevolezza della disciplina legislativa sul referendum abrogativo: il caso delle leggi elettorali*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020, pp. 1-14 e P. VIPIANA, *La legge elettorale come legge costituzionalmente necessaria*, in *Oss. fonti*, n. 1/2019, pp. 1-34.

229 Cfr. A. MORRONE, *In controtendenza. Note sull'ammissibilità del referendum elettorale per i collegi uninominali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2019, pp. 1-15.

230 Corte cost., ord. 31 gennaio 2020, n. 9. Cfr. R. ROMBOLI, *Ammissibilità di richiesta di referendum abrogativo. Conflitto di attribuzione*, in *Foro it.*, n. 3/2020, pp. 791-794.

231 Cfr. E. MALFATTI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, 1996, p. 439.

232 Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 30.

di movimenti autonomisti e regionalistici tipica dei primi anni Novanta. All'epoca la posta in gioco della stagione referendaria era dunque prettamente istituzionale²³³ e se la Consulta avesse frenato troppo sulle richieste sarebbe forse apparsa all'opinione pubblica quale custode di un sistema delegittimato ed inefficiente²³⁴.

A sua volta, le iniziative del 1996 s'inquadrano in una chiara volontà regionale di porre in difficoltà il Governo centrale su materie relative all'autonomia locale con riguardo ad istituti obsoleti e sintomatici del controllo statale sugli Enti locali²³⁵.

In materia non può peraltro neppure obliterarsi il seguito legislativo nazionale elusivo dell'intervenuta soppressione popolare dei dicasteri agricolo e turistico a mezzo dei *referendum* propugnati dai Consigli regionali nel 1992 e nel 1996. Infatti, per la materia del turismo e dello spettacolo, da un lato si prese atto della soppressione del dicastero, ma, dall'altro lato s'introdusse un surrogato attraverso l'istituzione di un Dipartimento *ad hoc* presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri²³⁶ successivamente soppresso con trasferimento delle funzioni al dicastero dei beni culturali²³⁷. A sua volta, la duplice effettiva ricostituzione del dicastero in materia agricola – nel 1993 con il Ministero per le risorse agricole²³⁸ e poi nel 1997 con il dicastero delle politiche agricole²³⁹, tuttora attivo –, attesta la volontà dell'Esecutivo centrale di ripristinare una situazione che nega la volontà espressa dal corpo elettorale²⁴⁰. Del resto, la Consulta è pure sembrata avallare la tesi dell'esistenza di un divieto assoluto, per il legislatore ordinario, di adottare una nuova disciplina che risulti (sostanzialmente) analoga a quella abrogata in sede referendaria²⁴¹. Tuttavia, da un lato

233 Cfr. G. AMBROSINI, *Referendum, cit.*, pp. 147-149.

234 Cfr. G. GEMMA, *Soppressione di ministeri, cit.*, p. 193.

235 Cfr. A. PERTICI, *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in R. ROMBOLI (cur.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, p. 454.

236 In forza dell'approvazione del referendum del 1993 sono stati adottati il d.l. 4 agosto 1993, n. 273, più volte reiterato sino al d.l. 29 marzo 1995, n. 97, convertito in l. 30 maggio 1995, n. 203, recante «Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport». Cfr. S. FOÀ, *Il riordino istituzionale delle funzioni in materia di turismo nella legge 30 maggio 1995, n. 203*, in *Il dir. dell'eco.*, n. 3/1995, pp. 661-683 e A. FRAGOLA, *Necropsia del Ministero dello spettacolo*, in *Cons. Stato*, n. 9/1993, pp. 1671-1675.

237 L. 24 giugno 2013, n. 71 e d.l. 21 settembre 2019, n. 104, convertito in l. 18 novembre 2019, n. 132, dopo un intervallo d'affiliazione al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, ex d.l. 12 luglio 2018, n. 86, convertito in l. 9 agosto 2018, n. 97.

238 A seguito dell'esito favorevole del referendum del 1993 furono adottati il d.l. 4 agosto 1993, n. 272 ed il d.l. 2 ottobre 1993, n. 393, ambedue non convertiti in legge, quali istitutivi del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali, nonché la l. 4 dicembre 1993, n. 491, istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.

239 Dopo l'approvazione del referendum del 1997 è stato adottato il d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143, in attuazione della delega ex l. 15 marzo 1997, n. 59, cd. Bassanini-1, per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

240 Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993, cit.*, p. 571.

241 Corte. cost., 20 luglio 2012, n. 199; ord. 14 gennaio 1997, n. 9; 22 ottobre 1990, n. 468. Cfr.: G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il Legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto"*, in *Giur. it.*, n. 2/2013, pp. 275-281; R. PINARDI, *Volontà*

l'interpretazione è condivisibile in rapporto alla regola del trasferimento del quesito imposto dalla Corte in presenza di sopravvenuta abrogazione della normativa con contestuale reviviscenza senza modificare i principi ispiratori né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti²⁴². Dall'altro lato però, il cd. vincolo referendario appare criticabile laddove non mantiene distinte le diverse fattispecie cui potrebbe dare vita la legislazione successiva all'abrogazione popolare e quindi ledendo i limiti anche strutturali della reviviscenza, financo per la presenza d'un *intentio* referendaria non immediatamente decifrabile²⁴³.

Al riguardo è ben vero che non appare praticamente possibile un subentro delle Regioni al tavolo agricolo comunitario. Dunque sussiste la necessità d'una struttura centrale incaricata di rappresentare il Paese in sede europea con compiti di carattere generale e politico²⁴⁴. Tuttavia, la sistematica ricostituzione di un dicastero in materia agricola (e di una struttura dipartimentale in ambito turistico) a seguito delle due consultazioni d'iniziativa regionale del 1993 e del 1997 ha rappresentato un'evidente volontà centralista di re-imporre l'esistenza di quello stesso «apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere al rango di Ministero» quale richiamato nella stessa sentenza d'ammissibilità del quesito relativo al dicastero del turismo²⁴⁵. Tale assunto è stato del resto poi ribadito dall'*obiter dictum* del secondo giudicato in materia intervenuto nel 1997 proprio circa la soppressione del ricostituito Ministero per le risorse agricole per cui gli obblighi comunitari impongono sì il coordinamento delle politiche economiche in stretta collaborazione con le istituzioni europee ma «non indicano gli organi ai quali lo Stato deve affidare le relative funzioni, e nemmeno impongono di affidarle a un Ministero»²⁴⁶. La persistente ricostituzione di un apparato statale avente rango di ministero con portafoglio in materia agricola appare dunque una mera scelta discrezionale politica in chiave antiregionalista non scalfita dal duplice voto referendario a richiesta degli enti periferici promotori. L'ipotesi della surroga dell'apparato dicasteriale in questione con una diversa

referendaria e legislazione successiva tra regime formale e forza politica della pronuncia popolare abrogativa, in *Giur. cost.*, n. 4/2012, pp. 2892-2900; S.P. PANUNZIO, *Chi è il "custode" del risultato abrogativo del referendum?*, *ivi*, n. 3/1997, pp. 1993-2002; R. PINARDI, *Riflessioni a margine di un "obiter dictum" sulla costituzionalità delle leggi successive all'abrogazione referendaria*, *ivi*, n. 1/1997, pp. 48-55; P. VERONESI, *Voto referendario, ripristino della normativa abrogata e ruolo della Corte*, *ivi*, pp. 55-62.

242 Corte cost., 17 maggio 1978, n. 68. Cfr. C. CHIOLA, *Il "trasferimento" del referendum: lo spunto per una ipotesi evolutiva*, in *Giur. cost.*, n. 4-6/1978, pp. 717-728 e C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, *ivi*, pp. 729-735.

243 Cfr. G. BARCELLONA, *Osservazioni sul problema della reviviscenza e della rilevanza della "intentio" referendaria: muovendo da Corte cost. n. 13/2012*, in *Pol. dir.*, n. 2/2014, pp. 211-252.

244 In tema, cfr.: L. COSTATO, *Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali (Prime annotazioni a margine della legge istitutiva)*, in *Dir. e giur. agr.*, n. 2/1994, pp. 69-73; I.R. PULLI, *Dopo la istituzione del Ministero per il coordinamento delle politiche agricole, alimentari e forestali: brevi considerazioni*, in *Nuova rass. leg., dottr. e giur.*, n. 2/1994, pp. 248-251; G. MARTIRANO, *Attuazione del risultato referendario. L'amministrazione della agricoltura nelle competenze di Stato e regioni. Nasce il nuovo Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*, in *Parl.*, n. 8-9/1993, pp. 37-38.

245 Corte cost., 4 febbraio 1993, n. 35.

246 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 15.

organizzazione delle funzioni statali in materia allo Stato è dunque rimasta lettera morta e l'istanza regionale non ha prodotto l'effetto sperato. Il contrario, per esempio, di quanto avvenuto oltre due decenni dopo in tema di trivellazioni marine grazie allo *ius superveniens* statale soddisfacente dei quesiti regionali.

5. Il caso del referendum abrogativo d'iniziativa regionale sulle cd. trivelle del 2016.

In sede di ricostruzione dell'*iter* relativo alla più recente consultazione abrogativa nazionale d'iniziativa regionale, qual è il *referendum upstream* del 2016, emerge come l'*input* all'avvio referendario non sia altro che l'ineludibile seguito della precedente invana soluzione percorsa dalle Regioni per la regolamentazione di un ambito che detiene molteplici ricadute sulle realtà locali coinvolte nei processi di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi. Infatti, alcuna delle numerose proposte di legge d'iniziativa regionale depositate nelle legislature XVI e XVII, quali tese a disciplinare la materia in chiave più restrittiva²⁴⁷, ha mai iniziato l'esame in Commissione, così certificando l'assoluta ignavia delle Camere sulla delicata materia ed i connessi interessi regionali e locali.

Per l'effetto le Regioni hanno deciso di percorrere la via alternativa, e comunque anch'essa accidentata, dell'iniziativa referendaria abrogativa in materia. Al riguardo è stato determinante anche il ruolo delle organizzazioni ambientaliste che, nel corso del 2015, avevano sottoposto alle Regioni un pacchetto di sei *referendum* sottoscritto da 130 organizzazioni ed alcune personalità pubbliche²⁴⁸ seco approvato all'unanimità dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali. Si trattava dunque di un'iniziativa nata in parte dallo stallo e disinteresse legislativo sulla materia nonostante le pressioni regionali ed in parte sospinta dal mondo dell'associazionismo ecologico laddove le Giunte regionali hanno colto il destro per sostenere i sei *referendum* abrogativi sullo stesso ambito. Infatti, non può obliterarsi che la tematica della politica energetica costituisce un tipico ambito di scontro fra Regioni e Stato, quale da ricondurre, in ultima analisi, al perenne conflitto fra i due livelli di governo in merito al riparto di competenze legislative e funzioni amministrative. La richiesta d'indizione referendaria è stata quindi approvata dai Consigli di dieci Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna e Veneto), per quanto la prima fra esse abbia in seguito espressamente chiesto alla Consulta il

²⁴⁷ Nella XVI legislatura: Atto Senato d'iniziativa del Consiglio regionale del Molise, n. 3592, presentato il 20 novembre 2012; Atto Camera d'iniziativa del Consiglio regionale della Puglia, n. 4597, presentato il 11 agosto 2011; Atto Camera d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Abruzzo, n. 3842, presentato l'8 novembre 2010. Nella XVII legislatura: Atto Senato d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Abruzzo, n. 2105, presentato il 16 ottobre 2015; Atto Camera d'iniziativa del Consiglio regionale dell'Abruzzo, n. 3358, presentato il 9 ottobre 2015; Atto Senato d'iniziativa del Consiglio regionale della Puglia, n. 1708, presentato il 28 marzo 2014; Atto Camera d'iniziativa del Consiglio regionale della Puglia, n. 2245, presentato il 27 marzo 2014; Atto Camera d'iniziativa del Consiglio regionale delle Marche, n. 1411, presentato il 23 luglio 2013.

²⁴⁸ Cfr. COORDINAMENTO NO TRIV, *Richiesta referendum ai Consigli regionali: «Stop ai progetti petroliferi in mare»*, 1° novembre 2015.

superamento del quesito in forza delle norme sopravvenute e quindi sostanzialmente abbandonato l'iniziativa²⁴⁹.

Peraltro, e come nel dettaglio si vedrà meglio in seguito, il procedimento referendario è stato connotato dalla modifica della disciplina legislativa su impulso governativo ben anteriormente alla stessa pronuncia della Corte costituzionale²⁵⁰. Tale aspetto appare rilevante posto che l'iniziativa referendaria regionale ha generato un effetto di *feedback* immediato da parte del Parlamento che ha conformato la disciplina legislativa alle richieste referendarie, tanto che l'Ufficio centrale referendario ha poi dichiarato la cessazione del procedimento per ben cinque, su sei complessivi, quesiti²⁵¹. Ecco dunque che le Regioni, grazie all'iniziativa referendaria, hanno innescato l'azione del potere legislativo, al contrario di quanto avvenuto in presenza delle iniziative legislative cadute sistematicamente nel vuoto. Per l'effetto il *referendum* abrogativo s'è trasformato anche in una sorta di succedaneo dell'iniziativa legislativa consiliare regionale. Appaiono dunque evidenti le implicazioni, anche di stretto ordine costituzionale, sulla scelta del *referendum* anziché dell'iniziativa legislativa²⁵². Nel caso di specie la censurabile prassi parlamentare di obnubilare i progetti di legge regionale è stata dunque ampiamente aggirata e "punita", ben potendosi ritenere corretta e doverosa l'iniziativa referendaria regionale quale necessitata conseguenza. Lungi dal potersi condividere l'opinione che riteneva tale esito immediato alla stregua di un ricorso distorto al *referendum*²⁵³. Al riguardo appare perciò credibile e provato come la via dell'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali ben possa costituire un artificio onde redimere la stessa funzione di stimolo dell'iniziativa legislativa regionale nei riguardi del Parlamento. Del resto resta pure ferma l'ulteriore funzione d'impulso del *referendum* d'iniziativa regionale nei confronti del legislatore nazionale, vieppiù in caso di sopravvivenza all'abrogazione di disposizioni variamente connesse alla disciplina oggetto del quesito²⁵⁴. Ovviamente il tema è riconducibile al più ampio e problematico nodo della gestione dei meccanismi di raccordo fra centro ed autonomie territoriali che si sono progressivamente estesi da un nucleo ristretto di specifici atti amministrativi ad una più ampia e indeterminata tipologia di atti politici²⁵⁵ come attestato dall'incremento di competenze delle Conferenze centro-periferia²⁵⁶.

249 La Regione Abruzzo con memoria del 15 gennaio 2016 ha chiesto la cessazione dell'oggetto del contendere in relazione a tutte le richieste referendarie ivi compresa quella per la quale l'Ufficio centrale per il referendum aveva confermato che il procedimento avesse corso ad onta dello *ius superveniens*.

250 Art. 1, comma 240, 241 e 242, l. 208/2015.

251 Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016.

252 Cfr. G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2/1972, p. 682.

253 Cfr. L. PACE, *Sulle tracce di un'attribuzione costituzionale*, *cit.*, p. 34.

254 Cfr. F. MODUGNO, *Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in *Giur. cost.*, n. 1/1981, p. 2114. *Contra*, L. PALADIN, *Intervento*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, *cit.*, p. 203.

255 Cfr. R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di "Multilivel Government"*, in A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008, pp. 452-453.

256 Cfr. F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2016, pp. 17-19.

Alla sopravvenuta decisione dell'Ufficio centrale referendario è tecnicamente seguita un'inedita formula d'estinzione del giudizio costituzionale d'ammissibilità per carenza dell'oggetto²⁵⁷ per cinque dei sei quesiti, con annessa prevalenza dei profili relativi alla formulazione del quesito rispetto a quelli relativi al contenuto²⁵⁸. Per l'effetto il procedimento referendario ha avuto un ulteriore strascico giudiziario con il successivo ricorso regionale alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, riguardo a due quesiti referendari – relativi al piano aree ed al regime dei titoli abilitativi per l'attività di ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi – per i quali le operazioni sono state bloccate dallo *ius superveniens*. Tuttavia, come richiamato, la Consulta ha sterilizzato con un *escamotage* meramente tecnico il conflitto legato ai *referendum* rigettando la "riammissione" dei medesimi due quesiti²⁵⁹. Per la Corte i conflitti sarebbero stati carenti sotto il profilo del requisito soggettivo, dal momento che solo il Consiglio regionale veneto aveva deliberato in merito alla sollevazione del conflitto²⁶⁰, mentre avrebbero dovuto proporli almeno cinque Consigli regionali tra quelli che avevano originariamente richiesto i *referendum*. Infatti, se la titolarità del potere di iniziativa referendaria spetta ad almeno cinque assisi, in quanto configurati come autonomo centro d'imputazione dell'attribuzione costituzionale di cui all'art. 75, Cost. – e quindi una distinta figura soggettiva²⁶¹ –, solo a tali Consigli può essere riconosciuta la legittimazione ad agire in conflitto, non essendo possibile scindere la titolarità del potere dalla legittimazione al ricorso²⁶².

Nel merito dell'istanza referendaria, a ben vedere, la tematica della prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi è solo un tipico esempio di conflitto di competenze tra Regioni e Governo centrale. Il quesito referendario sottoposto ai cittadini era solo uno dei sei che erano stati proposti dai dieci Consigli regionali soprattutto contro alcune norme del decreto-legge cd. "Sblocca Italia" del 2014²⁶³ che, per raggiungere un maggiore sfruttamento dei giacimenti nazionali al fine di ridurre l'*import* di combustibili fossili, trasferiva una parte del potere decisionale dalle Regioni allo Stato²⁶⁴. Altre norme attinte dai *referendum* d'iniziativa regionale riguardavano alcune semplificazioni procedurali per la ricerca degli idrocarburi

257 Cfr. R. PINARDI, *L'illegittimità dello "ius superveniens" ed il suo giudice in una pronuncia di estinzione del giudizio di ammissibilità*, in *Giur. cost.*, n. 1/2016, pp. 104-112.

258 Cfr. P. CARNEVALE, *La Corte e il referendum sulle trivelle*, *cit.*, pp. 795-799.

259 Cfr. F. COSTANTINO, *Il terzo incluso*, *cit.*, p. 4.

260 Deliberazione del Consiglio regionale del Veneto del 19 gennaio 2016, n. 13, reperibile all'indirizzo <http://www.consiglio Veneto.it/web/crv/dettaglio-delibere?catStruttura=DACR&numero=13&anno=2016>.

261 Cfr. G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio*, *cit.*, p. 679.

262 Corte cost., ord. 7 aprile 2016, n. 82. Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti*, *cit.*, pp. 734-743.

263 D.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv. in l. 11 novembre 2014, n. 164, recante «Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive».

264 Art. 12, comma 1, 1-*bis* e 5, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito in l. 11 novembre 2014, n. 164.

in caso di mancata intesa con la Regione interessata²⁶⁵ nonché il tema del divieto di proroga alla scadenza delle concessioni in corso²⁶⁶.

Da qui la richiesta referendaria, su spinta degli Esecutivi regionali privi di riscontro in sede parlamentare alle loro istanze legislative nonché dell'associazionismo ambientalista, per assoggettare la normativa a *referendum* abrogativo. Ma contemporaneamente il Governo, onde evitare le consultazioni, è intervenuto con quattro emendamenti *ad hoc* alla richiamata legge di stabilità 2016, stabilendo il divieto di perforare entro le 12 miglia dalla costa e stoppando i procedimenti concessori in corso²⁶⁷. L'intervento dell'Esecutivo ha quindi provocato la decadenza di tutti i quesiti referendari, eccetto quello relativo alla proroga alla scadenza delle trivellazioni già autorizzate laddove la sopravvenuta modifica normativa²⁶⁸ è stata ritenuta dall'Ufficio centrale per il *referendum* non incidente sul contenuto normativo essenziale del precetto oggetto di richiesta referendaria.

Giova peraltro qui rammentare l'irrituale posizione della Regione Abruzzo che era fra le promotrici delle sei istanze referendarie ma, all'esito della decisione dell'Ufficio centrale referendario di trasferire il ridetto quesito sulla normativa sopravvenuta, ha espressamente non condiviso la soluzione offerta dall'ordinanza del competente ufficio della Corte di cassazione²⁶⁹. Ad onta del pur dirimente elemento che – nel quadro della rigida separazione di competenze procedurali delineata dalla legge referendaria – la *quaestio* relativa al trasferimento del quesito referendario esula pacificamente dal giudizio di ammissibilità, l'ente regionale è venuto a porsi nell'anomala identica posizione dell'Avvocatura erariale sostenendo che la nuova disciplina avrebbe mutato il contenuto normativo essenziale del precetto oggetto della richiesta referendaria. Per conseguenza non poteva operarsi il trasferimento della richiesta medesima nella nuova previsione legislativa²⁷⁰. Di fatto, con una revoca del mandato alle liti all'originario difensore ed il rilascio di procura a nuovo legale da parte del delegato effettivo consiliare abruzzese, l'organo riteneva che in forza delle novelle normative s'è prodotto il medesimo effetto abrogativo che si sarebbe avuto per via referendaria, con soddisfazione della richiesta regionale. Parimenti, ed al contrario di altre Regioni, l'Abruzzo ha svolto deduzioni soddisfattive circa le modifiche legislative incidenti sui restanti cinque quesiti referendari²⁷¹ che avevano determinato la decisione di chiusura procedimentale con la suddetta ordinanza. Del resto rileva come il Consiglio regionale nulla aveva dedotto in punto di stretta inammissibilità del quesito, limitandosi ad opporre la cessazione della materia del contendere, laddove peraltro la stessa normativa regionale abruzzese in materia di *upstream* è stata successivamente censurata dalla Consulta²⁷².

Del resto il conflitto competenziale tra Stato e Regioni in materia energetica, già da tempo pure all'attenzione della Consulta, non è altro che un'ulteriore conferma del disordine creato

265 Art. 57, comma 3-*bis*, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in l. 4 aprile 2012, n. 35 ed art. 1, comma 8-*bis*, l. 23 agosto 2004, n. 239.

266 Art. 6, comma 17, III periodo, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

267 Art. 1, comma 240, 241 e 242, l. n. 208/2015.

268 Art. 1, comma 239, l. n. 208/2015.

269 Ufficio centrale per il referendum, ord. 7 gennaio 2016.

270 Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 17, punto 11. *Ritenuto in fatto* e 4.1. *Considerato in diritto*.

271 Corte cost. 2 febbraio 2016, n. 16, punto 9. *Ritenuto in fatto* e 2. *Considerato in diritto*.

272 Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 39. Cfr. F. MINNI, "Abruzzo vs Trivelle" in mare: la legge regionale non passa il giudizio della Corte, in *Quad. cost.*, n. 2/2017, pp. 500-501.

dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Infatti, l'art. 117, comma 2 e 3, Cost. stabilisce che lo Stato ha competenza esclusiva in materia «di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», mentre «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrano tra le materie di legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni; a queste spetta la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato. Se consideriamo, inoltre, che le fonti di energia possono essere annoverate tra gli interessi strategici nazionali, la già serrata diatriba tra il Governo nazionale e le Regioni è destinata a proseguire in futuro²⁷³, vieppiù stante l'esito referendario nullo sul limitato ambito della ricerca ed estrazione degli idrocarburi in mare.

Tuttavia, non appare di per sé criticabile il fatto che le tematiche connesse alla ripartizione delle competenze fra lo Stato e le Regioni siano trasfuse in quesiti referendari, in disparte i tecnicismi sottesi a tali problematiche sicuramente difficilmente decifrabili dal *quisque de populo*. Infatti, se l'istituto referendario abrogativo già appare indebolito, massimamente per gli effetti distorsivi del *quorum* strutturale di partecipazione, a fronte dei massicci e sistematici inviti all'astensione da parte degli oppositori all'abrogazione, non sarà certo un oggetto referendario che inerisce i rapporti centro-periferia a fiaccarlo ulteriormente. Anzi, l'iniziativa regionale abrogativa nei confronti di atti aventi forza di legge statale non potrà che accrescere in potenza l'identitarismo regionale dell'elettore medio quanto più le tematiche portate al voto dai Consigli regionali siano connesse con le competenze e funzioni – e dunque, in ultima analisi, con l'autonomia – dell'ente regionale stesso.

Di primo acchitto il quesito sulle cd. trivelle marine era estremamente tecnico e dunque con ristretto *appeal* mediatico ma l'aspetto che appare dirimente è che, a differenza di molti precedenti *referendum* abrogativi i promotori non erano comitati di cittadini elettori, ma una serie di Consigli regionali che, in quanto pubbliche amministrazioni, non possono formalmente utilizzare mezzi e loghi istituzionali per la campagna referendaria. Al riguardo, peraltro, una notazione in prospettiva *de iure condendo* appare doverosa laddove la legge referendaria del 1970 d'attuazione dell'istituto nulla ha previsto in ordine alla titolarità degli stessi enti regionali di svolgere campagna referendaria in favore della richiesta referendaria deliberata. A nulla vale opporre la possibilità per gli esponenti politici regionali di sostenere la campagna per il «sì» nell'ambito di comitati referendari appositamente costituiti in vista del voto. Infatti, il *vulnus* della normativa appare l'assoluto difetto della titolarità delle stesse Regioni a sostenere la “battaglia” referendaria quali enti che hanno essi stessi promosso l'iniziativa. Particolarmente si staglia in tale ambito una differenza radicale in rapporto al *referendum* legislativo facoltativo elvetico promuovibile (anche) da otto Cantoni laddove i medesimi hanno titolo a prendere parte direttamente alla campagna referendaria quali soggetti promotori, al pari di un qualsiasi comitato di elettori ed anche nell'ambito della redazione del cd. *ballot pamphlet* distribuito agli elettori onde assicurare massima informazione ai cittadini votanti. Evidente quindi la posizione di svantaggio degli enti regionali promotori in rapporto ai comitati di cittadini elettori raccoglitori delle 500 mila sottoscrizioni, laddove s'evidenzia un'asimmetria a scapito delle Regioni. Elemento di non poco conto laddove favorisce banalizzazioni e strumentalizzazioni tese in concreto a favorire l'astensionismo e quindi a nullificare la consultazione. Così, nel caso del *referendum* sulle cd.

²⁷³ Corte cost., 12 luglio 2017, n. 170 e 14 luglio 2017, n. 198. Cfr. C. BERGONZINI, *Le conseguenze della competenza statale sulle trivellazioni I: una raffica di rigetti sui ricorsi regionali*, in *ivi*, n. 4/2017, pp. 1001-1002 e C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato/Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 4/2017, pp. 1615-1616.

trivelle attivato da dieci Regioni, votare “sì” non significava cancellare l’energia fossile dal nostro Paese, così come votare “no” (ovvero astenersi) non equivaleva a difendere le aziende petrolifere da eventuali chiusure né ad evitare la perdita di posti di lavoro²⁷⁴. Questo a prescindere dal fatto che le scelte in materia di tutela ambientale e di politica energetica rappresentano un autentico crocevia: con il passare del tempo, più queste rischiano di essere salvifiche ovvero catastrofiche²⁷⁵. Dunque, a fronte del tecnicismo formale del quesito, tale per cui gli elettori quasi dovevano essere giuristi per comprenderlo appieno, la valenza implicita del medesimo era ineludibile.

Lo sforzo dell’iniziativa referendaria regionale in materia di prospezione, ricerca e coltivazione dei giacimenti marini d’idrocarburi, pur a prescindere dall’esito del voto a causa dell’astensionismo propugnato dallo stesso Esecutivo nazionale, costituisce quindi un successo della strategia regionale e locale tesa ad impedire il prolungamento ad oltranza dello sfruttamento di alcuni giacimenti di idrocarburi *offshore*. Ponendo prepotentemente il tema all’attenzione dell’elettorato nazionale non già solo è stato indotto l’Esecutivo a mettere mano alla normativa in senso restrittivo come inteso dagli enti regionali (*rectius*, per i 5/6) ma anche è stata sollevata una questione più ampia quale relativa alla sostenibilità energetica avente evidenti ricadute ambientali a livello locale²⁷⁶. L’iniziativa referendaria regionale ha quindi condizionato l’Esecutivo centrale, precedentemente del tutto restio a sintonizzare le strategie energetiche nazionali con le esigenze regionali e locali, peraltro maggiormente orientate verso una transizione energetica come auspicato dagli stessi impegni internazionalmente assunti dal nostro Paese in sede di Conferenza di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici (COP21)²⁷⁷.

6. Il referendum abrogativo nazionale quale generale ipotesi correttiva del parlamentarismo?

L’ipotesi che s’intende partitamente esaminare è quella che configura il *referendum* abrogativo d’iniziativa consiliare regionale quale istituto condizionante il sistema di Governo centrale. Appare dunque suggestivo indagare circa la consapevolezza regionale di detenere la possibilità d’incidere sulle norme legislative statali e quindi del livello centrale di Governo a cui sono le Regioni sono gerarchicamente subordinate. Se non altro in punto di sovranità derivata in quanto enti creati dagli stessi Madri e Padri Costituenti. Mentre un discorso diverso potrebbe forse valere per gli Enti locali che per certo preesistono non già solo alla Carta costituzionale del 1948 ma anche allo Stato italiano, se non pure ad alcuni Stati preunitari, e che pertanto hanno soltanto funzioni che la Repubblica può esclusivamente

274 Cfr. C. TINTORI, *Referendum sulle trivelle: informarsi e partecipare*, in *Agg. soc.*, n. 4/2016, pp. 277-280.

275 Cfr. A.I. ARENA, *Brevi osservazioni*, *cit.*, p. 149.

276 Cfr. C. TINTORI, *Cambiamenti climatici: la partita inizia ora*, in *Agg. soc.*, n. 1/2016, pp. 13-16 e A. GRATANI, *Le c.d. “trivellazioni esplorative”: preoccupazioni e salvaguardie*, in *Riv. giur. amb.*, n. 2/2015, pp. 235-240.

277 Cfr. J. MORAND-DEVILLER, *COP21. L’Accord de Paris et l’irrésistible principe de solidarité*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2017, pp. 1-14 e R. CALVANO, *Chi ha paura dei “TTIP Leaks”? Brevi spunti sulla tutela dell’ambiente e di altri “beni comuni” tra prospettiva europea, internazionale e problemi di riassetto del regionalismo*, in *Oss. cost.*, n. 2/2016, pp. 1-8.

“riconoscere” e non semplicemente “determinare” come al contrario sanciva l’originario art. 128, Cost., poi soppresso con la riforma del 2001. Non a caso, nel Settentrione ed in Toscana, l’organizzazione politica che ha lasciato maggiori tracce è stata sicuramente quella dei liberi Comuni che governarono le singole città nell’epoca precedente alla loro unificazione in entità microstatuali²⁷⁸.

Risulta quindi piuttosto ovvio domandarsi quanto l’eventuale frequente ricorso a tal potere regionale d’iniziativa referendaria nazionale possa avere implicite effetti sul Governo centrale. Del resto, e soprattutto in presenza di “coabitazione” fra i Governi, centrale e regionali, non appare peregrino sostenere che il ricorso allo strumento referendario possa potenzialmente costituire, riprendendo Paladin, un’ulteriore forma di correttivo del sistema parlamentare²⁷⁹ anche in forza della tesi del suo carattere collaterale rispetto alla determinazione dell’indirizzo politico²⁸⁰. Fermo restando l’ambiguità di tale ultima nozione, oscillante tra «normatività e fattualità», come fonte di obblighi giuridici da un lato e strumento di ricognizione di vicende istituzionali dall’altro²⁸¹, s’appalesa il ruolo del *referendum* abrogativo quale strumento di controllo – correttivo ovvero distorsivo – del parlamentarismo²⁸². Per certo l’inserimento del *referendum* nella forma di governo parlamentare è estremamente delicato²⁸³, sia in generale, che in relazione ai precisi momenti storico-politici in cui il corpo elettorale è chiamato alle urne²⁸⁴. Ma se i Costituenti non concepirono il *referendum* come strumento di determinazione dell’indirizzo popolare posto che la partecipazione alla politica nazionale era garantita dai partiti politici ovvero da istituti tradizionali della democrazia rappresentativa parlamentare²⁸⁵, sono rimaste ampiamente disattese le loro speranze di convergere su una consultazione meramente abrogativa poco invasiva della stessa rappresentanza²⁸⁶. Infatti, nella storia costituzionale italiana il *referendum* abrogativo ha assunto funzioni e ruoli diversi, financo come succedaneo di altre tipologie referendarie costituzionalmente non previste (consultivo, di minoranza ovvero propositivo)²⁸⁷. Tuttavia, nel caso dell’iniziativa regionale appare come possa prestarsi all’utilizzo per un “muro contro muro” fra maggioranze politiche opposte, consiliari regionali *vs.* parlamentare, ovvero con funzioni di stimolo alle Camere su ambiti d’interesse per le entità regionali imponendo temi nuovi all’agenda politica.

Orbene, volgendo l’attenzione alla stessa descrizione dei ruoli che in Italia sono stati assunti dai tre organi fondamentali di qualsivoglia sistema parlamentare di derivazione

278 Cfr. R. DEL CARRIA, *Le “piccole patrie” e il caso toscano. La Toscana dei comuni federati*, Firenze, 2001 e D. WALEY, *Città-repubbliche dell’Italia medioevale*, tr. it., Torino, 1980.

279 Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 487.

280 Cfr. A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza*, in *Foro it.*, n. 7-8/1979, pp. 150-164.

281 Cfr. A. MANGIA, *Referendum*, cit., p. 151.

282 Cfr. F. PIZZOLATO, V. SATTÀ, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, p. 1467.

283 Cfr. M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo*, in *Quad. ass. studi e ric. parl.*, n. 7/1996, p. 102.

284 Cfr. G.L. CONTI, *Referendum, Corte costituzionale e forma di governo in transizione*, in *Giur. cost.*, n. 6/1997, pp. 4175-4182.

285 Cfr. S. PANUNZIO, *Esperienze e prospettive*, cit., p. 68 ss.

286 Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, cit., p. 52.

287 Cfr. M. VOLPI, *Il referendum tra rinnovamento e declino*, in *Pol. dir.*, n. 3/1988, p. 440.

inglese (Parlamento, Capo dello Stato e Governo), risulta ormai assodato come il sistema vigente in Italia in alcun modo coincide con il parlamentarismo puro. Da un lato, nei rapporti fra Parlamento e Governo, e quindi fra la maggioranza e le opposizioni, si sono variamente registrati – soprattutto nella seconda metà degli anni Settanta – fenomeni che obbedivano ad una logica assembleare piuttosto che parlamentare. Di fatto l’indirizzo politico non era predisposto dall’Esecutivo in forza di uno stabile sostegno assicurato da determinati gruppi politici, ma volta per volta contrattato, sino alla ricerca di un ampio consenso inglobante quasi tutte le forze presenti in Parlamento. Si trascendeva quindi dalla classica dicotomia maggioranza-opposizione, tipica dei sistemi parlamentari contemporanei. Peraltro, neppure la posizione del Capo dello Stato rientra pienamente nel modello del parlamentarismo posto che le funzioni di tale organo eccedono dalla mera soluzione delle crisi di governo quale magistrato d’influenza e persuasione²⁸⁸. Infatti, assurgono in rilievo non solo poteri di controllo ma anche informali e di *moral suasion*²⁸⁹ – peraltro non sempre tracciabili²⁹⁰ – che si traducono in un limite implicito all’indirizzo politico espresso dal raccordo Governo-Parlamento ovvero in un fattore politico ulteriore che Esecutivo e Parlamento non possono obliterare pena la loro stessa credibilità istituzionale ovvero lo scontro fra poteri.

Accanto a tali intrinseche ragioni sussistono tuttavia altri profili di natura espressa rispetto al sistema dei rapporti intercorrenti fra i tre organi essenziali del parlamentarismo. Anch’essi impediscono di ritenere il sistema italiano come un Governo puramente parlamentare. Una prima eccezione radica nello stesso carattere rigido della Carta del 1948 in quanto alcune decisioni politiche basilari sono sottratte alla titolarità del Parlamento. Il riferimento è anzitutto all’art. 139, Cost., per cui la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Ma anche perché alcuna disposizione costituzionale è emendabile se non attraverso l’*iter* legislativo proceduralmente aggravato in punto di letture e *quorum* deliberativi, ex art. 138, Cost., anche al fine dell’eventuale ricorso al voto popolare confermativo.

Di fatto, come la dottrina del Paladin ebbe modo di rilevare, il coacervo delle norme costituzionali attesta la subordinazione della logica del parlamentarismo puro a plurimi correttivi²⁹¹. Infatti, emerge come tutta una serie di decisioni politiche è stata sottratta al classico raccordo Governo-Parlamento e trasferita ad altri organi ovvero soggetti con limitazioni ovvero condizionamenti dell’indirizzo politico della maggioranza. In particolare, tale esito deriva sia dalle previsioni costituzionali di autonomie politiche territoriali, che dalla creazione di una Corte costituzionale quale giudice della legittimità delle leggi laddove gli effetti derivabili dalle sue decisioni possono incidere sull’evoluzione della linea esecutiva. Inoltre si consideri l’affermazione dell’indipendenza dell’ordine giudiziario con annesso innesto del Consiglio superiore della magistratura a fronte di un progressivo ampliamento

288 Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1 nonché intervento di Ruini del 6 febbraio del 1947, Atti Assemblea costituente, Relazione del Presidente della Commissione al progetto di Costituzione, p. 11-12. Cfr. F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi.it*, n. 13/2013, pp. 1-25 e V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2012, p. 13.

289 Cfr. A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, n. 2/1992, pp. 191-213.

290 Cfr. M.C. GRISOLIA, *La libertà di espressione del Capo dello Stato tra diritto e funzione*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, pp. 1-15.

291 Cfr. L. PALADIN, *Diritto costituzionale, cit.*, pp. 485-487.

degli spazi di relazione con altri poteri dello Stato che ha determinato l'erosione della teoria del CSM quale mero organo di rilievo costituzionale che tale sarebbe proprio perché non concorre all'indirizzo politico generale²⁹². Infine, chiude il cerchio dei correttivi al parlamentarismo, la previsione di svariati istituti di democrazia diretta, fra i quali emerge proprio il *referendum* nazionale abrogativo delle leggi e degli atti aventi forza di legge, per il quale peraltro si contesta anche la suddetta natura²⁹³.

Ecco quindi che uno stretto esame sull'evoluzione della forma di governo dello Stato-soggetto italiano deve concentrarsi anche e soprattutto sul "contropotere" in capo al corpo elettorale nella forma del *referendum* abrogativo quale eccezione alla logica del parlamentarismo puro ovvero quale limite al predominio della maggioranza derivata dal mero raccordo Governo-Parlamento. A tal fine occorre ribadire che il *referendum* abrogativo nazionale è stato concepito dai Costituenti come un istituto eccezionale con carattere complementare degli organi tipici della democrazia rappresentativa²⁹⁴. Questo per tre ordini di ragioni: l'inattuabilità della consultazione frequente degli elettori in un Paese di grandi dimensioni; le numerose scelte politiche che attingono all'azione statale; l'impossibilità di fondare l'indirizzo politico su mere abrogazioni incapaci di creare un diritto *ex novo*. Tuttavia, risulta evidente che nei cinque decenni di vigenza della legge attuativa referendaria del 1970 il ricorso allo strumento referendario abrogativo è stato via via crescente con punte elevate soprattutto negli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso. La stessa iniziativa consiliare regionale ha fatto capolino nel 1992 e ha complessivamente generato ventotto istanze referendarie di cui quattro sono andate al voto su tematiche di preminente interesse regionale e locale. A sua volta si sono registrate delle vere e proprie iniziative "a pioggia", soprattutto grazie all'esistenza di un vero e proprio "partito del *referendum*" strutturato qual'è stato quello radicale²⁹⁵ sino al *record* delle trenta richieste referendarie abrogative complessivamente depositate nel 1996. Pur nella mera constatazione quantitativa, gli stessi dati comparati internazionali confermano ampiamente come l'Italia sia il Paese con il più elevato numero di *referendum* nazionali svolti dopo la Svizzera – caso che non ha eguali nelle esperienze democratiche²⁹⁶ – ed il Liechtenstein (caso peculiare per le ridottissime dimensioni del Paese), e salvo il caso degli Stati federati americani²⁹⁷, che non a caso sono stati definiti come un «altro mondo»²⁹⁸.

Tuttavia, appare da rigettare quale ultronea l'interpretazione per cui in Italia si sarebbe affacciata una democrazia mista ovvero semi-rappresentativa²⁹⁹ in cui il "contropotere"

292 Cfr. G. LEGNINI, D. PICCIONE, *Il governo autonomo della magistratura a sessant'anni dalla legge istitutiva del Consiglio superiore della magistratura*, in *Foro it.*, n. 1/2019, pp. 25-32.

293 Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Rev. cat. dret púb.*, n. 37/2008, pp. 158-161.

294 Cfr. A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, *cit.*, p. 21.

295 Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, *cit.*, p. 475.

296 Cfr. P.V. ULERI, *Referendum e iniziative popolari*, in G. PASQUINO (cur.), *Strumenti della democrazia*, Bologna, 2007, p. 60.

297 Cfr. D. ALTMAN, *Direct democracy worldwide*, New York, 2014.

298 Cfr. P.V. ULERI, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna, 2003, p. 264.

299 Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, *cit.*, p. 836. *Contra*, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1983, p. 192.

referendario³⁰⁰ avrebbe potuto alterare o travolgere la politica della maggioranza. Appare pacifico che i *referendum* richiesti ed indetti alla fine del secolo scorso hanno saputo incidere, e non poco, sugli stessi destini d'esistenza delle coalizioni politiche sostenute dalla maggioranza parlamentare sino all'*extrema ratio* di rappresentare la concausa di tre scioglimenti anticipati delle Assemblee legislative nel 1972, 1976 e 1987³⁰¹. D'altro canto questo non può ritenersi un elemento di novità laddove sin dalla Costituente s'era ampiamente temuto il pericolo di crisi determinate dagli esiti dei voti popolari prima ancora che delle stesse iniziative referendarie, all'epoca di là da venire in assenza di alcuna norma attuativa, *ex art. 75, comma 4, Cost.*, che vedrà la luce solo oltre due decenni dopo³⁰².

A sua volta, il reiterato ricorso allo strumento referendario abrogativo nazionale non s'è indirettamente limitato a perseguire la delegittimazione del sistema politico vigente³⁰³ ma ha financo estrinsecato un utilizzo molteplice delle consultazioni, di volta in volta proposte con finalità molto diverse sino ad incidere sulla tipologia delle richieste e dei voti in esame. Dai *cd. referendum* "di rottura" quali tesi ad azzerare interi istituti, ai *referendum* "di stimolo"³⁰⁴ volti a sollecitare il Parlamento all'approvazione di nuove leggi. Infine, accanto alle mere richieste abrogative di singoli e puntuali disposti legislativi sono ampiamente emerse richieste manipolative tese ad innovare l'ordinamento con l'abrogazione "chirurgica" di singole parti dei testi normativi onde alterare il significato originario della disposizione. Particolarmente questo è avvenuto nell'ambito elettorale laddove la Consulta ha ammesso ben sette richieste referendarie salvo nei casi in cui i promotori miravano a costruire una disciplina del tutto nuova ed impreveduta dal legislatore ordinario³⁰⁵. Emblematico al riguardo il recentissimo menzionato caso dell'accertata e censurata «eccessiva manipolatività del quesito referendario» promosso dai Consigli regionali avverso la quota proporzionale del *Rosatellum*, quale «incompatibile con la natura abrogativa dell'istituto del *referendum* previsto all'art. 75 Cost.»³⁰⁶.

300 Cfr. S. FOIS, *Il referendum come contropotere e garanzia nel sistema costituzionale italiano*, in E. BETTINELLI, L. BONESCHI (cur.), *Referendum, ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, p. 135.

301 In tema, cfr.: S. SILVERIO, *Il referendum "arrestato"*, in *Giur. it.*, n. 3/2009, pp. 570-574; P. CARNEVALE, *Scioglimento anticipato e slittamento del referendum. Il conflitto di attribuzioni serve a qualcosa?*, in *Forum cost.*, 2008, pp. 1-7; F. MODUGNO, *Abrogazione referendaria e scioglimento delle Camere*, in *Parl.*, n. 3-5/1987, pp. 10-13.

302 Cfr. A. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rass. dir. pub.*, n. 1/1947, pp. 30-57.

303 Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, *cit.*, pp. 51-75.

304 Cfr. A. PIZZORUSSO, *Presupposti per una ricostruzione storica del referendum. I referendum "di stimolo" e i referendum "di rottura"*, in E. BETTINELLI, L. BONESCHI (cur.), *Referendum, ordine pubblico, cit.*, pp. 157-166.

305 Corte cost., 10 febbraio 1997, n. 36. In tema, cfr.: P. TORRETTA, *I referendum manipolativi nella recente giurisprudenza costituzionale a proposito delle decisioni nn. 43 e 46 del 2003*, in *Stud. iur.*, n. 12/2003, pp. 1508-1514; R. CALVANO, *Il "falso problema" dei referendum manipolativi*, in *Giur. cost.*, n. 1/1997, pp. 322-328; F. DONATI, *La sentenza sull'ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Foro it.*, n. 4/1991, pp. 1013-1029.

306 Corte cost., 31 gennaio 2020, n. 10, punto 7.3. *Considerato in diritto*. Cfr. G. BERGONZINI, *Il referendum abrogativo come strumento per disporre diversamente*, in *Federalismi.it*, n. 26/2020, pp. 1-24 e N. LUPO, *L'ammissibilità dei referendum abrogativi in materia elettorale, nella stretta tra (necessaria) auto-applicatività e*

In sede parallela non si può omettere di focalizzare la possibilità per l'esito referendario d'assumere la valenza di un indirizzo politico di natura innovativa e dunque positiva con ogni effetto per il legislatore³⁰⁷. La tematica di desumere dal risultato referendario l'indirizzo perseguito dai promotori ed approvato dal corpo elettorale è del resto connessa al fine intrinseco perseguito dai richiedenti la cui evidenza è stata pure imposta dalla Consulta³⁰⁸. Ma se il quesito proposto dev'essere formulato in termini da consentire di desumere dall'eventuale esito abrogativo un significato positivo appare evidente che il medesimo s'impone al legislatore³⁰⁹. Si tratta a ben vedere della *quaestio* connessa al divario fra i quesiti formali quali riportati nelle schede referendarie in punto di formulazione della domanda ed i quesiti impliciti che attengono al significato politico del voto in cui si sostanziano le effettive finalità referendarie³¹⁰. Il riferimento concreto è alla valenza politica dei *referendum* che può trascendere di molto la portata delle norme di cui si sostiene l'abrogazione. Il caso "principe" è quello dei *referendum* abrogativi del 1987 sull'utilizzo dell'energia nucleare che hanno toccato la stessa esistenza delle relative centrali trascendendo i puntuali quesiti referendari³¹¹. Ovvero la consultazione del 1985 sul taglio dei punti di contingenza che atteneva ad una questione centrale dell'indirizzo politico dell'Esecutivo a fronte dell'opposizione e dei sindacati per cui il Governo è uscito rafforzato dal rigetto³¹². Da ultimo, il caso dei quesiti d'iniziativa regionale del 2016 sulla prospezione, ricerca e coltivazione d'idrocarburi che, quantomeno in potenza, potevano investire l'utilizzo dell'energia fossile.

Ne discende che l'ipotesi della caratterizzazione del *referendum* abrogativo quale generale correttivo della forma di governo parlamentare non appare peregrina laddove il medesimo intervenga su istituti quali i sistemi elettorali ovvero i rapporti Stato-Regioni-Enti locali e particolarmente su iniziativa di entità sub-statali quali sono i Consigli regionali. Di fatto, allorquando la Regione, ricorrendo il prescritto requisito soggettivo della convergente pluralità degli enti richiedenti, attiva il procedimento referendario abrogativo, rende giuridicamente necessario l'esercizio da parte del corpo elettorale di un potere di democrazia diretta. La conseguenza è che la deliberazione dell'iniziativa abrogativa su norme di legge è dunque rimessa non già agli organi ritualmente competenti dello Stato-apparato, bensì, ed in

(moderata) manipolatività. Nota a Corte cost. n. 10/2020, in *Quad. cost.*, n. 1/2020, pp. 131-134.

307 Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 98.

308 Corte cost., 3 febbraio 1987, n. 29. Cfr. P. CARNEVALE, *Inabrogabilità di leggi "costituzionalmente obbligatorie" ed inammissibilità di referendum "puramente" abrogativi: ancora una "svolta" nella giurisprudenza costituzionale in materia referendaria*, in *Giur. cost.*, n. 2/1987, pp. 308-334.

309 Cfr. M. VOLPI, *Una "storia infinita"*, cit., p. 237.

310 Cfr. G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 270.

311 Cfr. F. COSTANTINO, *De profundis sul nucleare: le lezioni per il futuro (e cosa rimane in piedi)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, pp. 1-32.

312 Cfr. A. PIZZORUSSO, *Il referendum e l'evoluzione della Costituzione materiale vigente in Italia*, in *Foro it.*, n. 2/1985, pp. 329-335.

contrapposizione ad esso³¹³, allo Stato-comunità³¹⁴ quale insieme di soggetti che potranno esprimersi attraverso propri organi³¹⁵ ed in cui appunto rientra il corpo elettorale³¹⁶.

Peraltro, la dottrina ha avuto modo di porre l'accento sul fatto che il *referendum* abrogativo giocherebbe a favore della stabilità dell'Esecutivo³¹⁷. Infatti, in sistemi parlamentari connotati da Governi di coalizione non è sempre possibile pervenire ad un accordo fra i partiti di maggioranza su tutte le questioni sul tappeto, con discendenti rischi di crisi dello stesso Governo. Quindi, il *referendum* avrebbe la capacità di trasferire dai gruppi politici di maggioranza agli elettori la decisione sulle questioni controverse nell'ambito delle forze che sostengono la compagine ministeriale ed in ultima analisi consentirebbe d'accantonare i motivi d'attrito a tutto vantaggio della stabilità governativa³¹⁸. Senonché tale tesi non appare condivisibile alla luce della prassi referendaria abrogativa italiana laddove le consultazioni anziché appianare hanno sovente esasperato i contrasti tra le forze della coalizione governativa³¹⁹.

Tuttavia occorre riconoscere come la dosimetria dell'effettiva incidenza referendaria sull'indirizzo politico governativo appare sfuggente. Se da un lato risulta possibile configurare un'influenza negativa del *referendum* sull'indirizzo politico contingente ovvero settoriale di cui la disposizione abrogata rappresenta la traduzione normativa, dall'altro lato per l'indirizzo politico generale sarebbe necessaria un'improbabile catena d'abrogazioni referendarie aventi a tema i punti più significativi del programma di governo.

Quindi l'incidenza del *referendum* sull'indirizzo politico costituisce una variabile indefinibile a priori, laddove tale effetto è tanto maggiore quanto più la questione sul tappeto è complessa ed irrisolvibile attraverso il mero richiamo all'effetto abrogativo e quanto minore è la capacità del sistema politico-istituzionale di assorbirne gli effetti. Ancora, occorre considerare come il tasso di rendimento referendario nel sistema politico è connesso alle caratteristiche formali e sostanziali dell'iniziativa referendaria nonché al contesto politico-istituzionale in cui la medesima s'innesta. Basicamente si può certo ritenere che il popolo ovvero i Consigli regionali divengano promotori di riforme ovvero quantomeno di aggiustamenti del sistema istituzionale³²⁰. Il corpo elettorale può ben essere in grado di modificare l'agenda delle questioni sottoposte all'attenzione di Parlamento e Governo costringendoli ad affrontare temi che, al contrario, non si sarebbero posti con la stessa urgenza³²¹. Circa le iniziative referendarie sub-statali lo abbiamo visto in concreto con le

313 Cfr. C. MORTATI, cit., 783 e G. FERRARI, *Elezioni. Teoria generale*, Milano, 1965, pp. 626-627.

314 Cfr. E. BETTINELLI, *Rigore definitorio e "ingiustiziabilità" di un conflitto*, in *Le Reg.*, n. 1/1979, pp. 127-137 e G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 1/1962, pp. 88-89.

315 Cfr. C. MODUGNO, *La dicotomia Stato-soggetto - Stato-ordinamento nel pensiero dei tre maestri*, in L. CARLASSARE (cur.), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, p. 17.

316 Cfr. G. D'ORAZIO, *Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, n. 2/1972, pp. 681-682.

317 Cfr. E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum*, cit., p. 119.

318 Cfr. F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, cit., p. 173.

319 Cfr. G. GUARINO, *Il referendum*, cit., pp. 53-54.

320 Cfr. G. MARSHALL, *The Referendum: What, When and How*, in *Parl. Aff.*, n. 2/1997, pp. 307-313.

321 Cfr. G. AMATO, *Intervento*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (cur.), *Referendum*, cit., pp. 213-214.

abrogazioni dei dicasteri in senso regionalista ovvero con il tema delle cd. trivelle nonché, da ultimo, con il tentativo d'intervento regionale sul sistema elettorale delle Camere.

L'evoluzione referendaria italiana ha poi ampiamente dimostrato come l'istituto ha avuto anche un'incidenza importante sui rapporti di forza interpartitici, e talvolta anche infrapartitici, sul sistema dei partiti nel suo complesso e, quindi, sul funzionamento della stessa forma di governo. Del resto nel contesto italiano se il *referendum* rappresenta uno dei canali di partecipazione diretta dell'elettorato non appare però potersi elevare ad espressione di una sovranità popolare superiore a quella espressa dal Parlamento e dai partiti stante l'assenza di un referente istituzionale legittimato dal corpo elettorale, qual è per esempio il Presidente della Repubblica francese³²². Tale condizionamento è stato però anche reciproco laddove il sistema partitico ha colto la valenza politica dell'istituto cercando d'appropriarsene onde utilizzarlo a scopo di lotta interna. L'operazione è stata facilitata dalle caratteristiche del *referendum* che lascia ampi spazi a forme di mediazione politica e di organizzazione del consenso sia in sede d'iniziativa che di svolgimento della campagna referendaria nonché rileva l'assenza di un referente sociale distinto dai partiti³²³. Il rapporto tra *referendum* e sistema politico fondato sull'utilizzazione dell'istituto in base ai soggetti promotori ed all'oggetto dell'iniziativa³²⁴ e sull'evoluzione del sistema politico, ha generato almeno quattro fasi connotate dalla diversa valenza politico-istituzionale che i *referendum* assumono: *referendum* su tematiche di coscienza ed alta rilevanza sociale; *referendum* radicali contro il sistema dei partiti; *referendum* come lotta politica dei partiti e fra partiti, che saranno esaminati nel dettaglio di seguito; *referendum* sulle regole del gioco in materia elettorale come strumento di pressione su Parlamento e partiti³²⁵.

Particolarmente, considerando la fase dell'appropriazione del *referendum* per conto dei partiti quale strumento politico fra maggioranza ed opposizione ovvero tra partiti della coalizione che sostiene l'Esecutivo, si realizza l'assoluto azzeramento dell'istituto come espressione della partecipazione popolare con relativo massimo condizionamento dei partiti sull'esito stesso del voto. Tale utilizzo partitico del *referendum* appare in ogni caso evidentemente sintomatico della debolezza del sistema politico laddove attesta l'incapacità a trovare una mediazione politico-parlamentare. Inoltre, si tratta di un indizio non solo d'autentica lotta politica ma anche e soprattutto di rinvio decisionale e dunque deresponsabilizzazione del sistema³²⁶, specialmente su temi sensibili, come avvenuto nei decenni, per esempio, circa la politica salariale, l'energia nucleare, il decentramento, il sistema elettorale ovvero, se vogliamo, da ultimo, la minaccia referendaria regionale su una tema altamente divisivo quale la prescrizione del reato.

Del resto non può omettersi di rilevare la generale e progressiva decadenza dello stesso tono politico dell'istituto referendario, anche su iniziativa regionale, che da temi generali è sovente trasceso a questioni settoriali. Il *referendum* non appare presentarsi più come la traduzione di un autentico progetto politico né come opposizione a scelte specifiche e dirimenti del legislatore³²⁷. Le stesse abrogande normative in tema di prospezione, ricerca e

322 Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo*, cit., p. 67.

323 Cfr. M. LUCIANI, *Il referendum impossibile*, in *Quad. cost.*, n. 3/1991, pp. 509-525.

324 Cfr. P. BERRETTA, *Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 2/1985, pp. 367-391.

325 Cfr. M. VOLPI, *Una storia "infinita"*, cit., pp. 238-239.

326 *Ivi*, p. 245.

327 Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, p. 249.

coltivazione degli idrocarburi nascondono infatti interessi del tutto circoscritti ed anche difficilmente intelleggibili da parte dell'elettore medio per cui sono ben lontani dalle eccelse spinte ideali che hanno originariamente connotato l'istituto³²⁸.

Tuttavia, come si vedrà nel prosieguo, e per quanto qui interessa circa le iniziative referendarie regionali, il nodo in esame è strettamente connesso alla cognizione e capacità degli stessi enti sub-statali di poter utilizzare e sfruttare al massimo lo strumento referendario in chiave di "contrasto" delle politiche del Governo centrale quale sorta di *stress test* su specifiche discipline relative a materie d'interesse regionale e locale. Al riguardo può essere rilevante anche l'elemento ideologico, laddove l'Esecutivo statale sia di colore politico opposto a quello degli Esecutivi regionali sorretti dalle maggioranze consiliari e dunque dell'istituto ne sia fatto un utilizzo altamente politicizzato quale strumento di lotta fra i partiti oltretutto ovviamente fra il centro e la periferia.

7. La consapevolezza e capacità regionale d'incidere sulle logiche di Governo nazionale a mezzo referendum abrogativo.

Un esame della potenzialità regionale d'incidere a mezzo iniziativa referendaria abrogativa sull'indirizzo politico governativo nazionale non può che dipanarsi da alcune considerazioni relative alla preventiva esperienza in materia d'iniziativa referendarie abrogative.

Il mancato raggiungimento del *quorum* sulla consultazione in tema di attività *upstream*, pur a fronte di ampia prevalenza dei voti favorevoli³²⁹, è sintomatico dell'estrema difficoltà regionale a coltivare la propria iniziativa referendaria, invitando al voto gli elettori per sostenere la posizione regionale di tutela nei confronti dello Stato. La presenza di una graffiante ed aggressiva politica d'astensione sostenuta dall'Esecutivo e dalle segreterie dei principali partiti politici, attesta come l'interesse referendario regionale possa essere messo all'angolo.

In tema appare evidente il *vulnus* regionale in materia di *vis attractiva* al voto su questione che s'attaglia alla dicotomia centro-periferia e che dovrebbe anche riporre sostegno su un identitarismo regionale dell'elettore anche in chiave anticentralista³³⁰. Il tutto fermo restando il punto della legittimità dell'invito all'astensione formulato anche da personaggi chiave della vita politica del Paese in relazione al *referendum* sulle cd. trivelle. A fronte di norme che miravano pacificamente a tutelare la libertà di voto referendario³³¹ ovvero in assenza di un *quorum* funzionale per il *referendum* nazionale abrogativo, non appare quantomeno corretto costituzionalmente³³² che, per esempio, il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero titolari

328 Cfr. M. PERINI, *La Corte chiarisce alcuni aspetti*, cit., pp. 745-746.

329 Il referendum ha registrato un tasso di partecipazione del 31,19% degli aventi diritto al voto con la netta preponderanza dei voti favorevoli all'abrogazione della norma pari all'85,85%.

330 In tema, cfr.: G. AIRALDI, *Una regione di frontiera*, in *Quad. reg.*, n. 3/2005, pp. 499-508; S. BARTOLE, *Dal regionalismo delle Regioni al regionalismo delle etnie*, in *Le Reg.*, n. 6/2000, pp. 963-967; ID. (cur.), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, *passim*.

331 Art. 51, comma 2, l. n. 352/1970, che rinvia all'art. 98, d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361.

332 Cfr. A. MORRONE, *È legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?*, in *Forum cost.*, 2005, pp. 1-4 e ID., *L'invito a disertare le urne, tra storia, costituzione e regole di correttezza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 597.

di dicasteri esprimano contrarietà all’iniziativa referendaria invitando gli elettori all’astensione, come di fatto avvenuto da parte di componenti del Governo Renzi per la ridetta consultazione. In realtà, il nodo gordiano della questione attiene non già alla legittimità giuridica, bensì alla eticità politica della scelta astensionistica, che a ben vedere costituisce una modalità di svolgimento della campagna elettorale, *rectius* referendaria. L’ipotesi di ritenere le ridette norme quali retaggio ovvero feticcio di una diversa concezione del diritto di voto quale connessa all’obbligatorietà giuridica del suffragio non appare certo peregrina ma la liceità giuridica e moralità politica sono aspetti dissimili e distinti. È ben vero che, all’interno di qualsivoglia competizione elettorale, anche referendaria, sussiste una quota di astensionismo avente natura fisiologica, quale connessa a disaffezione, disinteresse ovvero motivazioni private svincolate da scelte politiche. Tuttavia, con questa tipologia di prese di posizioni appare la discutibile volontà governativa di sfruttare la quota parte di astensioni discendenti da disaffezione e disinteresse nonché fare propri i restanti indifferenti onde accrescere virtualmente consensi. In definitiva la scarsa sensibilità civica di una certa classe politica che, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, ha ripetutamente invitato gli elettori a non recarsi al voto, ha contribuito a limitare fortemente l’istituto referendario vieppiù laddove d’iniziativa regionale e dunque in assenza di un formale comitato promotore costituito. Del resto se i partiti politici costituiscono la forma idealtipica di partecipazione dei cittadini alla dialettica politica risulta ineludibile un confronto/scontro con l’istituto referendario che per i Costituenti avrebbe dovuto avere lo stesso fine, alternando per scopi di lotta politica l’appropriazione dell’iniziativa con l’invito all’astensione³³³. Il risultato è quindi la generale crisi di legittimazione dell’istituto referendario abrogativo da parte di crescenti quote dell’elettorato con diffusa sfiducia nei confronti dello stesso e relativi riflessi in punto di reiterato mancato *quorum* di partecipazione. Inoltre l’eccessivo tecnicismo delle iniziative determina una sensazione d’incomprensione del vero significato dello strumento laddove le parti contrapposte appaiono spesso evanescenti ed il corpo elettorale fatica ad identificare precisamente contro chi e cosa si pronuncia³³⁴. Tale mancata comprensione del quesito favorisce quindi una sorta di “partitizzazione” del consenso e discendente inefficienza del controllo popolare³³⁵. Difettano poi strumenti conoscitivi per l’elettore, tra cui il già richiamato *ballot pamphlet* che costituisce un perno fondamentale della tradizione referendaria elvetica e statunitense³³⁶, pure richiamato nel “Codice di buona condotta sui referendum” della Commissione di Venezia in seno al Consiglio d’Europa³³⁷. In Italia l’istituto del fascicolo informativo, con il

333 Cfr. C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 219.

334 Cfr. G.M. SALERNO, *Il referendum*, cit., p. 275 ss.

335 Cfr. A. BALDASSARRE, *Il referendum abrogativo nel sistema costituzionale: un bilancio*, cit., p. 487.

336 Cfr. L. KOMÁROMI, *Establishment, evolution and interaction of modern direct democratic traditions*, in *Giorn. storia cost.*, n. 2/2015, pp. 59-70 e A. AUER, *L’esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, in *Quad. cost.*, n. 3/1990, pp. 463-477.

337 Punto 3.1.d. delle Linee guida sulla realizzazione dei referendum adottate nella LXVIII sessione plenaria della Commissione di Venezia del 13-14 ottobre 2006 ed inserite nel “Codice di buona condotta sui referendum” adottato nella LXX sessione plenaria della stessa Commissione nella seduta del 16-17 marzo 2007: «Le autorità devono fornire informazioni obiettive. Ciò comporta che debba essere messo a disposizione degli elettori con sufficiente anticipo il testo sottoposto a referendum ed

punto di vista dei partigiani e degli oppositori dell'iniziativa, ha fatto formale capolino per la prima volta a livello nazionale solo in vista del *referendum* costituzionale oppositivo sulla riduzione dei parlamentari³³⁸ quale mero impegno – successivamente non mantenuto – dell'Esecutivo subordinato al vincolo delle risorse necessarie³³⁹.

Tuttavia, ragionando partitamente sulla natura dell'iniziativa referendaria regionale a fini abrogativi nazionali emerge come in presenza di una "coabitazione" tra Governi, centrale e regionali, laddove la maggioranza degli Esecutivi regionali sia di segno politico diverso rispetto al Governo centrale – come per esempio nel contesto degli Esecutivi della XVIII legislatura –, sussiste un'elevata potenzialità di condizionare il sistema di Governo nazionale e la sua azione politica. Questo particolarmente laddove la consultazione referendaria abrogativa si svolga in tempi ravvicinati rispetto al varo della legge assoggettata al voto per cui si materializza la configurazione del *referendum* quale atto di controllo politico popolare *ex post*.

Infatti, se i Consigli regionali si valessero in maniera sistematica dell'iniziativa referendaria abrogativa avverso atti sostenuti dal Governo centrale non potrebbero escludersi ricadute anche sulla tenuta della coalizione di governo, in parallelo con le reiterate soprarichiamate iniziative popolari radicali dell'ultimo trentennio del secolo scorso. Si tratta di uno sviluppo dell'istituto referendario che solo un'isolata dottrina, all'esito della seconda tornata referendaria d'origine regionale, aveva vagamente prefigurato al fine di porre in discussione avanti all'elettorato gli equilibri del Governo centrale attraverso l'azione coordinata di almeno cinque Regioni, onde pervenire al confronto fra due schieramenti politici³⁴⁰. Uno che sostiene la maggioranza dell'Esecutivo nazionale e l'altro espressione di una sommatoria di maggioranze regionali di diverso colore politico e dunque coincidente con l'opposizione parlamentare o parte di essa.

La cartina di tornasole della ridetta ipotesi è costituita dall'esame del sostegno politico alle sei tornate referendarie abrogative d'iniziativa regionale propugnate. In materia appare opportuno prescindere dalle primigenie iniziative referendarie regionali del 1992, calate in un diverso sistema ideologico-partitico ed in un frangente storico connotato da

un rapporto esplicativo o del materiale imparziale da parte dei sostenitori e degli oppositori della proposta».

338 Referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020 sul testo della legge costituzionale recante «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari», approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 240 del 12 ottobre 2019, confermato con il 69,64% dei consensi a fronte di una partecipazione al voto del 53,84%. Fonte: Ministero dell'Interno.

339 Ordine del giorno n. 9/02471-A/001 dell'11 giugno 2020 d'iniziativa Magi, in sede d'esame in Assemblea dell'Atto Camera 2471 sulla conversione in legge del d.l. 20 aprile 2020, n. 26, recante «Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020», per cui s'impegna il Governo «compatibilmente con il reperimento delle risorse necessarie, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e in accordo con i comitati referendari, a predisporre, rendere disponibile e inviare agli elettori con sufficiente anticipo un opuscolo informativo redatto in formato cartaceo e digitale sul referendum costituzionale contenente una descrizione neutrale ed imparziale del quadro normativo di riferimento nonché le posizioni dei comitati rispetto alle ragioni del sì e del no».

340 Cfr. F. PIZZETTI, *I «referendum regionali» e la giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, n. 2-3/1997, p. 266.

delegittimazione del quadro politico, rilevando tuttavia uno sfondo di forte contrapposizione centro-periferia. A sua volta, circa l'esame dalle seguenti iniziative depositate nel 1996, emerge come i sette Esecutivi regionali che sostennero le ridette erano tutti, salvo due, di colore politico opposto rispetto al Governo centrale dell'epoca da cui l'evidente carattere concorrenziale³⁴¹ oltre a trattarsi ancora di questioni prettamente di diretto interesse regionale. A seguire temporalmente, per le iniziative depositate nel 2013 e 2014 in materia di geografia giudiziaria ordinaria, non appare peraltro possibile trovare un vero e proprio motivo di conflitto con il Governo centrale in carica, ed anzi si delinea una preponderanza di Consigli regionali del medesimo colore politico dell'Esecutivo nazionale³⁴², laddove la tematica appariva tipicamente ancora di tutela degli interessi locali per finalità anche campanilistiche. Inoltre rileva pure il non secondario aspetto che il ridetto Governo che ha implementato in concreto la disciplina era ideologicamente opposto a quello che un biennio prima l'aveva prevista in sede di legge delega.

A sua volta, nel caso del *referendum* sulle cd. trivelle del 2016 l'iniziativa appare non già solo trasversale in quanto il primo denominatore comune dell'azione erano gli interessi ambientali delle Regioni costiere italiane avanti alle quali possono svolgersi attività di prospezione degli idrocarburi in chiave contraria alla lassista disciplina statale. Infatti, emerge significativamente che la stragrande maggioranza (8/10) delle assisi consiliari deliberanti poggiavano su Esecutivi direttamente riconducibili allo stesso colore politico del Governo romano³⁴³. Dunque, l'iniziativa referendaria regionale appare qui connessa al classico *cleavages* centro-periferia con evidenti connotazioni anticentraliste. Mentre ben può anche essere totalmente svincolata dalla classica dicotomia destra-sinistra che potrebbe, a rigor di logica, connotare l'avvio del procedimento abrogativo nazionale su spinta regionale. Ma la deviazione sul nodo della dicotomia centro-periferia non appare in grado di smentire la regola cardine che la *cohabitation* a livello di Governi regionali e statale ben si presta all'avvio dell'istituto referendario sul piano nazionale in chiave conflittuale. A comprova si veda da ultimo l'iniziativa referendaria regionale del 2019 sulla quota proporzionale della legge elettorale per le Camere che è stata propugnata esclusivamente da Consigli regionali

341 Le dodici iniziative referendarie abrogative regionali del 1996 hanno complessivamente interessato sette Consigli regionali (Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto), per quanto la Toscana deliberò solo sette quesiti mentre la Calabria ne sostenne undici. Fra questi, solo la Toscana e la Valle d'Aosta detenevano un Esecutivo ed una maggioranza consiliare riconducibile allo stesso colore politico del Governo nazionale della XIII legislatura (1996-2001). Cfr. B. CARAVITA, *Non disturbare il manovratore*, in *Ideazione*, n. 2/1997, pp. 58-73.

342 Le quattro totali iniziative referendarie regionali del 2013 e 2014 sono state deliberate da complessivi dieci Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Piemonte e Puglia), per quanto la seconda tornata era stata proposta solo da cinque fra essi nonché dalla Sicilia. Fra queste Regioni, solo Abruzzo (nella prima tornata), Calabria, Campania e Piemonte avevano un Esecutivo ed una maggioranza consiliare di diverso colore politico rispetto all'Esecutivo centrale della XVII legislatura (2013-2018).

343 Le sei iniziative referendarie abrogative regionali del 2015 sono state deliberate da dieci Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Molise, Puglia, Marche, Sardegna e Veneto). Fra questi, solo la Liguria ed il Veneto detenevano un Esecutivo ed una maggioranza consiliare di diverso colore politico rispetto al Governo nazionale della XVII legislatura (2013-2018).

sorretti da Giunte d'opposto colore politico rispetto a quello dell'Esecutivo statale in carica al momento del deposito³⁴⁴.

Tuttavia, per quanto interconnesso alle precedenti riflessioni, il fatto dirimente in materia d'iniziativa referendaria regionale a valenza statale appare un altro ancora. Solo in tempi recentissimi le Regioni appaiono aver assunto una maggiore (e forse piena?) consapevolezza delle potenzialità di tale strumento loro riservato dal Costituente del 1948. Il tutto ovviamente motivato dal contesto di un diverso colore politico marcato (*rectius* opposto, e specialmente nel quadro sovranismo populista *versus* liberalismo globalista) fra Governi, statale e regionali, che pone sovente il primo come minoritario di consensi nel singolo livello regionale. Questo per quanto si debba annotare che pure a fine anni Novanta-inizio Duemila s'era verificato un quadro centro-periferia del tutto politicamente contrapposto senza però ne fosse seguito alcun ricorso a tale strumento di legislazione negativa da parte regionale.

Peraltro, occorre valutare anche un altro aspetto, e cioè che nel sistema italiano la strutturazione regionale ovvero locale delle gerarchie partitiche non detiene alcuna autonomia ma resta del tutto assoggettata, in un quadro rigidamente verticistico, alle direttive degli organi centrali. La presenza di una ferrea subordinazione del quadro partitico periferico rispetto a quello centrale ha connotato il sistema politico italiano almeno sino agli anni Novanta. Indi ha lasciato spazio ad una limitata emancipazione delle componenti locali dei partiti nazionali che nel tempo non ha però saputo scalfire la predominanza dei vertici romani ovvero il tipico sistema della cooptazione dei *leaders* di livello regionale (in qualità di Presidenti regionali ovvero Sindaci di capoluoghi) "promossi" a quello nazionale. Quindi la frequente interpretazione della Regione quale mero passaggio di un *cursus honorum* per entrare nei palazzi romani del potere.

Al riguardo, ne costituisce un'ampia conferma il fatto che gli incarichi politici a livello regionale ovvero locale costituiscono spesso (se non quasi sempre) un'autentica rampa di lancio per la carriera nazionale, *id est* la candidatura parlamentare ovvero per incarichi di livello governativo. Le Regioni sono infatti divenute la "scala" con cui amministratori locali, anche spregiudicati ed incapaci di farsi interpreti delle vere esigenze delle comunità regionali sferrano l'assalto ai centri di potere governamentale. Una sorta di corsia preferenziale non per contestare il potere centrale ma a fini di carrierismo e tale classe politica regionale finisce col distribuire risorse alle clientele personali e partitiche³⁴⁵. L'assenza di una classe politica regionale autonoma – ed anche concorrente – rispetto a quella centrale non giova quindi allo sviluppo di una coscienza identitaria e dunque neppure autonomistica al fine di azioni di tutela con una *governance* che possa sfruttare ogni mezzo per porre "in difficoltà" il Governo centrale che dovrebbe essere basicamente inquadrato come un'antagonista quantomeno in punto di riparto di funzioni e risorse. Se poi alla logica di partito s'aggiunge quella campanilistica dei piccoli territori, l'ambito regionale appare ancora piuttosto aspecifico laddove stretto tra dinamiche nazionali di partito e tradizioni civiche lontane dall'autonomismo ovvero, quantomeno, dall'identitarismo. Difettano, del resto, nel caso italiano, elementi d'attaccamento dei cittadini alle Regioni anche attraverso un

344 L'iniziativa referendaria abrogativa regionale del 2019 è stata deliberata da dieci Consigli regionali (Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Veneto) connotati da una maggioranza di diverso colore politico rispetto al Governo nazionale della XVIII legislatura (2018-2023) in carica al momento del deposito.

345 Cfr. M. FEDELE (cur.), *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Milano, 1988.

radicamento territoriale, altrove sviluppatosi principalmente attorno a conflitti, come la guerra di Secessione negli USA³⁴⁶ e quella del *Sonderbund* in Svizzera³⁴⁷, ovvero in seguito alla ricostruzione post-bellica come nel caso tedesco³⁴⁸, se non in forza di stretti elementi linguistico-culturali come per le tre Comunità Autonome storiche spagnole³⁴⁹. Peraltro, appare ragionevole che solo un – più volte preconizzato ma ad oggi ancora del tutto ipotetico – superamento del bicameralismo perfetto con la creazione di una Camera delle Regioni, quale sede di collaborazione centro-periferia, potrebbe giustificare l’eliminazione dell’iniziativa referendaria regionale a fronte di poteri di veto regionali surrogatori della valenza contestativa del *referendum* abrogativo nazionale³⁵⁰.

Del resto, laddove il sistema dei partiti politici è debole, esiste una maggiore probabilità che le persone ovvero gli enti abilitati all’iniziativa esercitino la democrazia diretta e questo ben può valere anche per delle entità sub-statali che ne siano eventualmente titolate come in Italia e Svizzera. In effetti, il movimento del potere popolare è una forma di democrazia diretta così come l’iniziativa di gruppi politici in seno ad un’assise locale.

Al riguardo appare interessante anche l’esame empirico dei caratteri dell’elettorato in relazione ai problemi della frammentazione, della polarizzazione e della struttura delle linee di divisione, i cd. *cleavages*, nonché del sistema di partiti di cui le entità governative statali e sub-statali sono portavoce. Esso dimostra come, partendo dall’analisi della distribuzione degli elettorati lungo il *continuum* destra-sinistra, la variabile centrale è costituita dalla polarizzazione – e non tanto dalla frammentazione – dell’elettorato. L’aggregazione ideologica viene così definita come una funzione della “distanza” tra i due partiti “estremi” lungo l’asse destra-sinistra³⁵¹. Al suo interno le entità sub-statali esercitano le loro azioni anche in chiave di tutela dei propri interessi ben potendo sfruttare lo strumento referendario laddove previsto e che si dimostra capace di porre all’attenzione dell’agenda politica centrale tematiche diversamente omesse.

La stessa *Brexit* nel Regno Unito, finalmente concretizzata in attesa della conclusione del periodo transitorio, è un esempio del crescente desiderio delle persone di esercitare la democrazia diretta su un importante tema nazionale quale il condizionamento sovranazionale sulle politiche interne³⁵². Meccanismi simili avviati dai cittadini sono stati utilizzati in Paesi del Sud del mondo come l’Uganda, peraltro anche su iniziativa sub-statale come sopra esaminato, e l’Uruguay. Mentre è comprovato che durante i periodi crisi di economica mondiale le iniziative referendarie sono divenute sempre più frequenti, in corrispondenza all’acuirsi delle conflittualità tra società civile ed istituzioni su temi cruciali quali la politica finanziaria, sociale e militare.

346 Cfr. A. TESTI, *La formazione degli Stati Uniti*, Bologna, 2003.

347 Cfr. P. DU BOIS, *La guerre du Sonderbund. La Suisse de 1847*, Paris, 2002.

348 Cfr. H. BEST, *Le Regioni politiche in Germania: continuità e discontinuità storiche*, in *Passato e Presente*, n. 2/1990, pp. 49-70.

349 Cfr. A. BOTTI, C. ADAGIO, *Storia della Spagna democratica. Da Franco a Zapatero*, Milano, 2009.

350 Cfr. R. TOSI, *I «referendum regionali»*, cit., p. 259.

351 Cfr. G. SANI, G. SARTORI, *Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili*, in *Riv. it. sc. pol.*, n. 3/1978, pp. 339-361.

352 Cfr. C. MARTINELLI, *L’Isola e il Continente: un matrimonio d’interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in ID. (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 9-62.

Per certo la democrazia diretta, e nel dettaglio lo strumento referendario, anche allorquando è esercitata da entità sub-statali diverse dai meri cittadini, non è la panacea di tutti i mali delle democrazie rappresentative dello Stato di diritto contemporaneo. Solo apparentemente sembra essere la soluzione ai problemi della disoccupazione, dei salari inadempienti, del terrorismo, degli stupefacenti illegali, del traffico di esseri umani, etc., che sono spesso ricondotti alla globalizzazione ed al fallimento delle *élites* al potere nell'affrontare questi problemi. Infatti, pur riconoscendo queste importanti funzioni, non può che ritenersi come, nella migliore delle ipotesi, la democrazia diretta è uno strumento utile quando viene utilizzato per aiutarci a comprendere la volontà democratica e migliorare la responsabilità dei rappresentanti eletti anche nel quadro di una contrapposizione politica fra centro e periferia.

Tuttavia, appare pacifico che la democrazia diretta detenga dei limiti anche laddove sia attivata da entità sub-statali come nel caso del *referendum* abrogativo italiano su iniziativa regionale. È sicuramente più efficace come complemento alla *governance* democratica rappresentativa ma tra i *deficit* annovera la richiesta di un alto livello di impegno da parte dei cittadini elettori nonché pure delle entità sub-statali attivanti. Si tratta di un compito difficile da sostenere all'interno di una vasta popolazione, laddove ineluttabilmente esistono apatia e complessi problemi socio-economici. Tra i pericoli vi è la scarsa affluenza degli elettori nonché la presenza di gruppi di interesse speciali e lobbisti che possono finanziare iniziative di democrazia diretta anche per il tramite degli enti regionali (si veda il caso delle prospezioni degli idrocarburi con l'azione delle organizzazioni ambientaliste sulle Regioni interessate).

Ma se i cittadini devono avere voce in capitolo, in realtà appaiono piuttosto quali *partners* dei rappresentanti, il che non li abilita a surrogare il lavoro del legislatore. Il fatto poi che entità sub-statali, come le Regioni italiane ovvero i Cantoni elvetici, detengano titolo ad attivare strumenti referendari di rilievo nazionale, costituisce solo un valore aggiunto dal punto di vista dei soggetti titolati ad avviare procedimenti di democrazia diretta. La stessa presenza di organi diversi da meri cittadini elettori quali soggetti attivi dell'iniziativa referendaria costituisce ulteriore prova del fatto che la consultazione referendaria appare sempre più un episodio all'interno di una strategia politica definita. Se tale tattica difetta o non riesce a pervenire chiaramente all'opinione pubblica, non solo il *test* dell'ammissibilità costituzionale del quesito sarà più complicato ma anche l'eventuale approvazione della domanda referendaria avrà difficoltà a pervenire all'obiettivo politico effettivamente perseguito dai promotori regionali³⁵³.

Quo Vadis? La democrazia diretta a mezzo *referendum* popolare abrogativo, quale faticosamente partorito dalla Costituente a fronte dell'immaturità delle masse³⁵⁴, è un chiaro punto fermo del nostro sistema costituzionale e non si riduce ad un mero invitato della democrazia rappresentativa bensì ne costituisce appendice³⁵⁵ svolgendo una funzione dinamizzante³⁵⁶. Dunque, le Regioni italiane con i loro Consigli ed Esecutivi allorquando saranno pienamente conscie delle potenzialità dell'istituto referendario nazionale abrogativo ben potranno maggiormente influenzare l'azione del Governo nazionale, anche ben oltre di

353 Cfr. B. CARAVITA, *I referendum del 1993, cit.*, p. 563.

354 Cfr. A. CHIMENTI, *Referendum, quel no di Togliatti*, in *Corriere della Sera*, 27 dicembre 2007, p. 49.

355 Cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, cur. L. Ciaurro, C. Forte, Torino, 1994, p. 14 ss.

356 Cfr. M. LUCIANI, *Referendum e forma di governo, cit.*, p. 99 ss.

quanto non già accaduto alla fine del secolo scorso con le iniziative radicali contro il sistema dei partiti. Del resto, se da un lato è vero che la tutela delle posizioni dell'autonomia regionale non può essere delegata alle mere iniziative referendarie abrogative nazionali, per lo stessa natura eccezionali ed estemporanee, dall'altro lato è altrettanto vero che le Regioni italiane necessitano di un congruo processo di verifica della consapevolezza del proprio ruolo, attraverso la relativa classe politica, circa le potenzialità di tutte le singole funzioni del livello di governo, ivi compresa l'iniziativa referendaria nazionale, con discendente analisi della capacità di poter condizionare l'indirizzo politico statale³⁵⁷. In tal modo il *referendum* abrogativo d'iniziativa regionale può assumere il ruolo di contrappeso all'inerziale degenerazione oligarchica, secondo gli schemi di una logica autoreferenziale, della forma di governo rappresentativa. Resta ferma però la verifica caso per caso della sovranità popolare, dipendendo dalle condizioni nella quali si costituisce la c.d. pubblica opinione onde evitare la *fictio democratica*, per cui tale opinione non si forma in modo autonomo, ma attraverso notevoli pressioni politiche³⁵⁸. Una sorta di autentico strumento di resistenza collettiva onde superare lo svuotamento della democrazia parlamentare quale già preconizzato agli albori dell'istituto delineato in Costituzione³⁵⁹.

Le Regioni italiane appaiono effettivamente al centro di una significativa presa di coscienza circa la salvaguardia e l'implementazione delle ragioni della propria autonomia costituzionalmente garantita e del senso di appartenenza regionale dei cittadini. Tuttavia, complice anche una classe politica protesa a raggiungere il livello parlamentare, e dunque sì regionale ma non anche pienamente regionalizzata, gli esiti non appaiono sempre confortanti. Lo stesso successo delle liste dei Presidenti regionali alle consultazioni del 2020 appaiono mere personalizzazioni del voto, al più de-ideologizzato³⁶⁰ ma prive di qualsivoglia riferimento all'identità regionale ed alla sua autonomia. Vieppiù si considerino le contaminazioni generate dalla forte incidenza delle spinte campanilistiche fondate su interessi micro-locali. Questo anche oltre il mero diverso colore politico fra Governi, nazionale e regionali. Del resto, è notorio che la coabitazione fra Esecutivi regionali e Governo centrale di diverso colore politico non sia sempre di facile praticabilità. Lo strumento referendario d'iniziativa regionale può quindi inserirsi non solo nella lotta fra i partiti ma financo nella diatriba centro-periferia in chiave identitaria per rafforzare il regionalismo anticentralista e dunque anche traguardando le mere distinzioni politiche. Tuttavia, se il ricorso regionale all'istituto referendario abrogativo nazionale diventasse sistematico onde porre in discussione gli equilibri politici centrali, supportando l'opposizione parlamentare, ne potrebbe derivare anche una *deminutio* dello stesso ruolo regionale di fatto sminuito a strumento delle logiche politiche nazionali. A sua volta, l'attuale e radicata disillusione sulle virtù degli istituti democratici deve essere gestita non solo con la messa in atto di nuove regole ma anche e soprattutto con un rinnovato senso civico, di cui

357 Cfr. R. SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Ist. fed.*, n. 5-6/2010, pp. 451-467.

358 In tema, cfr.: E. DE MARCO, *Referendum e indirizzo politico*, in *Giur. cost.*, n. 2/1994, p. 1401 ss.; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1969, p. 60 ss.; G. GRASSI, *Il referendum nel governo di gabinetto*, Roma, 1913, p. 176.

359 Cfr. R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, Roma-Bari, 1980, pp. 61-62 e R. RIZZO, *Natura ed efficacia del referendum abrogativo*, in *Montecitorio*, n. 9-10-11/1962, p. 47.

360 Cfr. M. RUBECHI, A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in *Federalismi.it*, n. 23/2020, p. 15.

ben possono farsi portavoce anche gli enti regionali, richiamando vecchi adagi quanto mai attuali e cioè con «la tolleranza, la pubblica discussione, la ricerca del consenso e [...] la capacità di espansione e di persuasione delle opinioni di pochi, che viene prima della “numerazione dei voti”»³⁶¹.

N.	Oggetto referendum	Iniziativa consiliare	Decisione Corte costituzionale	Esito procedimentale
1	Abolizione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste	Trentino Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 26	Ammissibilità Approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993: votanti 76,89%; favorevoli 70,23%
2	Abolizione di funzioni amministrative statali	Lombardia, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 29	Inammissibilità
3	Abolizione del Ministero della Sanità	Trentino Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 34	Inammissibilità
4	Abolizione del Ministero del turismo e dello spettacolo	Trentino-Alto-Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	Sentenza 16 gennaio-4 febbraio 1993, n. 35	Ammissibilità Approvato nella votazione del 18-19 aprile 1993: votanti 76,88%; favorevoli 82,28%
5	Abolizione del	Umbria,	Sentenza 16	Inammissibilità

361 Cfr. A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, cur. V. Gerratana, III, Torino, 2014, p. 1624.

	Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato	Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto	gennaio-4 febbraio 1993, n. 36	
6	Abolizione dei concorsi unici nelle Pubbliche Amministrazioni	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 14	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 26 maggio 1997
7	Abolizione del Ministero delle riforme agricole, alimentari e forestali	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 15	Ammissibilità <i>Referendum</i> nullo per mancanza del quorum nella votazione del 15 giugno 1997: votanti 30,10%; favorevoli 87,20%
8	Abolizione del Dipartimento del turismo e dello spettacolo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri	Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 16	Inammissibilità
9	Abolizione del Ministero della sanità	Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 17	Inammissibilità
10	Abolizione di funzioni statali di indirizzo e coordinamento regionale	Calabria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Valle d'Aosta, Veneto	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 18	Inammissibilità
11	Abolizione dei limiti statali alle attività promozionali all'estero delle Regioni	Valle d'Aosta, Toscana, Veneto, Lombardia, Piemonte, Calabria, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 19	Inammissibilità
12	Abolizione dei limiti statali alla partecipazione regionale alle attività dell'Unione europea	Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Calabria, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 20	Inammissibilità

13	Abolizione dei controlli statali sugli atti amministrativi regionali	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 21	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 26 maggio 1997
14	Abolizione della figura del segretario comunale e provinciale negli Enti locali	Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Calabria, Veneto, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 22	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 26 maggio 1997
15	Abolizione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato	Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Calabria, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 23	Inammissibilità
16	Abolizione dei poteri di direttiva statali sulle funzioni amministrative statali delegate alle Regioni	Calabria, Piemonte, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Puglia	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 24	Inammissibilità
17	Abolizione di una serie di controlli di legittimità sugli atti degli Enti locali	Lombardia, Piemonte, Calabria, Veneto, Puglia, Toscana	Sentenza 30 gennaio-10 febbraio 1997, n. 25	Ammissibilità Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 26 maggio 1997
18	Abolizione della revisione delle circoscrizioni giudiziarie e della nuova organizzazione dei tribunali ordinari	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Puglia, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Campania, Liguria, Piemonte	Sentenza 15-29 gennaio 2014, n. 12	Inammissibilità
19	Abolizione della soppressione di tribunali ordinari e corrispondenti procure della Repubblica, nonché di sezioni distaccate di tribunali ordinari	Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia	Sentenza 14-27 gennaio 2015, n. 5	Inammissibilità
20	Abolizione della	Abruzzo,	Sentenza 14-27	Inammissibilità

	soppressione di trenta tribunali ordinari e corrispondenti Procure della Repubblica	Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia	gennaio 2015, n. 5	
21	Abolizione della soppressione di trenta tribunali ordinari e corrispondenti procure della Repubblica, nonché della mancata previsione nell'ordinamento giudiziario dei circondari dei tribunali soppressi	Abruzzo, Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia	Sentenza 14-27 gennaio 2015, n. 5	Inammissibilità
22	Abolizione del carattere di interesse strategico, di indifferibilità ed urgenza delle opere per attività di prospezione, ricerca, coltivazione e stoccaggio sotterraneo di gas naturale	Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 16	Estinzione del giudizio Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 7 gennaio 2016
23	Abolizione della disciplina in tema d'intesa e mancata intesa e dei titoli abilitativi in assenza, per il piano ministeriale per le attività di prospezione, ricerca, coltivazione di idrocarburi e stoccaggio sotterraneo di gas naturale	Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 16	Estinzione del giudizio Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 7 gennaio 2016
24	Abolizione della proroga delle	Basilicata, Marche, Puglia,	Sentenza 19 gennaio-2	Estinzione del giudizio

	concessioni per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi	Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	febbraio 2016, n. 16	Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 7 gennaio 2016
25	Abolizione della disciplina per la mancata intesa e per il potere sostitutivo per le autorizzazioni rilasciate per le opere strumentali allo sfruttamento degli idrocarburi	Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 16	Estinzione del giudizio Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 7 gennaio 2016
26	Abolizione della disciplina recante una procedura semplificata per l'esercizio del potere sostitutivo in caso di mancata intesa con le Regioni sugli atti inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi	Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 16	Estinzione del giudizio Procedimento chiuso per <i>ius superveniens</i> : Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 7 gennaio 2016
27	Abolizione delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine	Basilicata, Marche, Puglia, Sardegna, Abruzzo, Veneto, Calabria, Liguria, Campania, Molise	Sentenza 19 gennaio-2 febbraio 2016, n. 17	Ammissibilità <i>Referendum</i> nullo per mancanza del <i>quorum</i> nella votazione del 17 aprile 2016: votanti 31,19%; favorevoli 85,85%
28	Abolizione del metodo proporzionale per i seggi in collegi plurinominali nel sistema elettorale della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica	Abruzzo, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Veneto	Sentenza 16-31 gennaio 2020, n. 10	Inammissibilità

Fonte: Ministero dell'Interno

<i>Regioni/ Province Autonome</i>	<i>Deliberazioni di iniziativa referendaria abrogativa</i>
Abruzzo	11
Basilicata	16
Bolzano	-
Calabria	18
Campania	10
Emilia-Romagna	5
Friuli-Venezia Giulia	2
Lazio	-
Liguria	8
Lombardia	18
Marche	11
Molise	6
Piemonte	18
Puglia	18
Sardegna	7
Sicilia	3
Toscana	12
Trentino Alto-Adige	3
Trento	-
Umbria	4
Valle d'Aosta	15
Veneto	24

Fonte: Ministero dell'Interno