

## *Sull'inammissibilità dei referendum degli Enti locali territoriali per la richiesta di maggiori forme di autonomia. Il caso della Provincia di Belluno\**

*Daniele Trabucco*

*Sommario: 1. Il referendum consultivo tra Testo unico enti locali e Statuto provinciale. – 2. La «specificità» come condizione e non come materia. – 3. Referendum consultivo provinciale sull'autonomia della Provincia di Belluno e referendum consultivo regionale sull'autonomia della Regione del Veneto. – 4. Il parere della Commissione di esperti del 19 giugno 2017. – 5. segue: alcuni rilievi critici. – 6. Conclusioni.*

### *1. Il referendum consultivo tra Testo unico enti locali e Statuto provinciale*

Il Consiglio provinciale di Belluno, con deliberazione 21 luglio 2017, n. 34, conformemente a quanto previsto dall'art. 67, comma 5, dello Statuto<sup>1</sup>, ha autorizzato il Presidente ad indire<sup>2</sup> per il 22 ottobre 2017 un *referendum* consultivo per sentire il punto di vista del corpo elettorale riguardo all'ottenimento di ulteriori forme di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria. La consultazione ha visto il superamento di misura del *quorum* partecipativo (52,25% compreso il dato AIRE), fissato dall'art. 68, comma 1, dello Statuto provinciale nella partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, con un 98,67% di fa-

---

(\*) Un ringraziamento sincero al mio Maestro prof. avv. Gabriele Leondini, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova, per gli utili spunti nella redazione di questo contributo.

(1) Recita l'art. 67, comma 5, dello Statuto della Provincia di Belluno: «Il Consiglio provinciale, se il *referendum* è ammesso, autorizza il Presidente ad indirlo, stabilendone la data». Lo Statuto della Provincia di Belluno è stato adottato dall'Assemblea dei Sindaci, ai sensi dell'art. 1, comma 55, della legge ordinaria dello Stato 7 aprile 2014, n. 56 con deliberazione 10 febbraio 2015, n. 1.

(2) Si tratta del decreto del Presidente della Provincia di Belluno 21 luglio 2017, n. 41.

vorevoli ed un 1,33% di contrari<sup>3</sup>. Il quesito, sul quale la Commissione di esperti in materia giuridico-amministrativa ha espresso il giudizio di ammissibilità ai sensi del comma 1 dell' art. 67 della disposizione statutaria provinciale<sup>4</sup>, è il seguente: «Vuoi che la specificità della Provincia di Belluno venga ulteriormente rafforzata con il riconoscimento di funzioni aggiuntive e delle connesse risorse finanziarie e che ciò venga recepito anche nell'ambito delle intese Stato-Regione per una maggiore autonomia del Veneto ai sensi dell'art. 116 della Costituzione?».

Il presente contributo si interroga sull'ammissibilità o meno di un testo di questo tipo per un *referendum* locale. Ora, se da un lato lo Statuto attualmente in vigore della Provincia di Belluno prevede all'art. 66 lo strumento del *referendum* consultivo<sup>5</sup>, dall'altro però il comma 4 ne circoscrive l'oggetto alle «sole materie di competenza provinciale». La disposizione statutaria richiama, sul punto, l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico degli Enti locali) il quale prescrive che le consultazioni popolari ed i *referendum*<sup>6</sup> devono riguardare settori di «esclusi-

---

(3) Va segnalato che ben 1845 cittadini hanno ritenuto di votare per il solo *referendum* bellunese, e non per quello consultivo regionale, cui si aggiungono 902 cittadini (pari allo 0,8% dei voti espressi, la percentuale più alta in Veneto) che hanno lasciato scheda bianca nella consultazione veneta (contro le 353 schede bianche del *referendum* bellunese). Numeri che, seppur assai contenuti, sono sintomatici di un disallineamento dell'elettorato bellunese rispetto alla tendenza del resto della Regione del Veneto: così G. MENEGUS, *Referendum bellunese: quorum raggiunto... e adesso?*, in *www.lacostituzione.info*, 30 ottobre 2017.

(4) L'art. 67, comma 1, dello Statuto provinciale così stabilisce: «L'ammissibilità del *referendum* è deliberata da un'apposita Commissione, composta da esperti in materie giuridico-amministrative scelti e nominati secondo modalità indicate dal regolamento che disciplina altresì il suo funzionamento e le procedure per la verifica della regolarità delle richieste».

(5) *Referendum* che, comunque, un qualche effetto lo produce: il comma 2 dell'art. 68 dello Statuto della Provincia di Belluno prevede che «Qualora l'esito sia favorevole, il Consiglio provinciale è tenuto a proporre, entro 45 giorni dalla proclamazione dei risultati, la deliberazione sull'oggetto del quesito sottoposto alla consultazione popolare, in caso di *referendum* abrogativo, la revoca della deliberazione oggetto della votazione referendaria».

(6) È solo con l'art. 6 della legge ordinaria dello Stato n. 142/1990 che il *referendum* degli Enti locali territoriali trova il suo ingresso nell'ordinamento costituzionale, mancando in precedenza di copertura legislativa. Se la legge ora citata prevedeva solo il *referendum* consultivo, la legge di delegazione n. 265/1999 ha cancellato questo riferimento per cui è possibile sperimentare, con le dovute cautele, anche altre diverse forme di *referendum* (abrogativo, propositivo, di indirizzo). Infatti, l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000 parla genericamente di *referendum*. In materia di *referendum* degli Enti locali territoriali si segnala: B. CARAVITA DI TORITTO, *I referendum locali tra sperimentazione, orientamenti giurisprudenziali e innovazioni legislative*, in *Pol. del*

va competenza locale», privi cioè di interazioni con altri enti<sup>7</sup> e rientranti nella potestà decisionale del solo Ente locale territoriale<sup>8</sup>. Due condizioni che, all'interno del quesito proposto, risultano mancanti sia perché richiamano, sia pure in assenza di effetti vincolanti, interventi legislativi statali/regionali anche nella prospettiva di quel regionalismo a geometria variabile *ex art.* 116, comma 3, Cost. cui la Regione del Veneto ha iniziato a dare attuazione dopo il *referendum* del 22 ottobre 2017<sup>9</sup>, sia perché, in ragione di questo primo aspetto, il rafforzamento della c.d. specificità non rientra nel potere decisionale degli organi provinciali neppure parzialmente. Si potrebbe obiettare che la mancanza, all'interno della fonte statutaria provinciale, dell'aggettivo qualificativo «esclusiva» potrebbe favorire un'interpretazione della disposizione in senso estensivo in grado cioè di superare gli ambiti della competenza della Provincia. Tuttavia si tratta di una argomentazione poco pregnante. Gli Statuti degli Enti locali territoriali, infatti, non potrebbero mai derogare alla norma del testo unico, in quanto la ricostruzione dei loro rappor-

---

*dir.*, 1, 1989, p. 40 ss.; B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Dir e soc.*, 3, 1992, p. 437 ss.; A. LAZZARO, *Il referendum negli Statuti comunali*, Milano, Giuffrè, 1998 e, infine, P. ROSSI, *Il referendum nel nuovo sistema di governo locale*, Milano, Giuffrè, 1999.

(7) Si vedano, sul punto, Consiglio di Stato, sez. I, parere 10 febbraio 1993, n. 2073 e TAR Puglia, sez. III, sentenza 4 maggio 2005, n. 1926.

(8) Cfr. F. R. TRABUCCO, *Referendum di variazione territoriale regionale e locale: natura di due consultazioni distinte ma spesso equivocate in giurisprudenza*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2015, pp. 648-649; S. CATALANO, L. PLATANIA, *Autonomie e referendum*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 102.

(9) Con decreto del Presidente della Giunta regionale del Veneto, dott. Luca Zaia, del 24 aprile 2017, n. 50 (in *B.U.R.* n. 52/2017) è stato indetto il *referendum* consultivo regionale sull'autonomia della Regione ai sensi della legge regionale 19 giugno 2014, n. 15. Il *referendum*, con un'affluenza del 57,2% degli aventi diritto al voto, ha visto i sì al 98,1% ed i no all'1,9%. La legge regionale n. 15/2014, diversamente dal *referendum* consultivo della Lombardia (affluenza al 38,3% con i sì al 95,29% ed i no al 3,9%), all'art. 2, comma 2, subordinava la proposta di negoziati da proporre, da parte del Presidente della Giunta, al Consiglio regionale e la presentazione del disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento della maggiore autonomia alla partecipazione della «maggioranza degli aventi diritto al voto» ed al raggiungimento «della maggioranza dei voti validamente espressi».

ti con la legge<sup>10</sup>, almeno stando alla giurisprudenza amministrativa<sup>11</sup>, è saldamente ancorata al paradigma della gerarchia<sup>12</sup>. Anche non aderendo ad una logica gerarchica, soprattutto in seguito alla «nuova formulazione» dell'art. 114, comma 2, Cost., resta il fatto che, pur fondando la

---

(10) Per un inquadramento generale del problema cfr. L. PEGORARO, T.F. GIUPPONI, *L'autonomia normativa degli Enti locali nella riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 3/2001)*, in U. DE SERVO (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 289 ss.

(11) *Ex plurimis* TAR Calabria, sez. II, sentenza 7 marzo 2008, n. 492; TAR Campania, Napoli, sez. I, sentenza 22 ottobre 2008, n. 19672. Viceversa la Corte di Cassazione civile, sezioni unite, con sentenza 16 giugno 2005, n. 12868 ha qualificato lo Statuto come «atto formalmente amministrativo ma sostanzialmente normativo atipico... di rango para-primario o sub-primario», collocato nel sistema delle fonti «in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali di organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento». Il rapporto, dunque, tra fonte legislativa e statutaria è ricomposto tramite il ricorso al criterio della gerarchia limitatamente però ai principi e a quello della competenza in rapporto a tutte le altre disposizioni di legge. La vicenda giurisprudenziale è ricostruita da E.C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Ist. del fed.*, 2007, p. 245 ss.

(12) Cfr. C. MAINARDIS, *Le fonti degli Enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in *Forum Quad. cost.*, 2010, p. 6. Ritiene che, quanto alla potestà normativa locale, la riforma del 2001, pur richiamando espressamente gli Statuti degli Enti locali, in realtà nulla prevede in relazione alle modalità della loro approvazione e al loro contenuto organizzativo, motivo per cui sembra spettare comunque al legislatore statale una significativa competenza in materia, pur dovendo inevitabilmente lasciare all'autonomia locale i necessari spazi di intervento a livello statutario T.F. GIUPPONI, *Autonomie territoriali e processi di riforma: le forme associative degli enti locali tra legge statale e legge regionale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Torino, Giappichelli, 2012, p. 757 ss.

Costituzione l'esistenza della fonte statutaria locale, è sempre compito della legge non solo disciplinare il suo procedimento formativo, ma anche il contenuto «essenziale» che risulta incomprimibile da parte di altre fonti<sup>13</sup>. La disciplina del *referendum*, che presuppone la dimensione della sovranità popolare, non può certamente costituire contenuto «accidentale», lasciato alla libera normazione dello Statuto, poiché coinvolge la sfera degli interessi sia individuali, sia collettivi<sup>14</sup>. Se, prima della riforma del Titolo V, ai sensi dell'art. 128 Cost. (poi abrogato)<sup>15</sup> la funzione peculiare assegnata dalla Carta alle leggi generali competenti ad intervenire sull'autonomia locale consisteva nel definire i limiti ed i confini oltre i quali si determinava una compressione della stessa da parte di leggi successive<sup>16</sup>, ora, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, l'espresso fondamento costituzionale degli Statuti non significa che i loro dati determinativi di natura, posizione e contenuti vadano ricondotti direttamente alla Costituzione<sup>17</sup> e ricavabili, per via interpretativa, dall'art. 123 (che si riferisce agli Statuti delle Regioni ordinarie), dal momento che ciò equivarrebbe a non rico-

---

(13) Cfr. S. PARISI, *Il «posto» delle fonti locali nel sistema*, in *Le Regioni*, 1, 2008, pp. 160-161. Sotto il profilo del rapporto tra norme ordinarie statali e potestà normativa attribuita agli Enti locali territoriali è stato sostenuto che le norme di legge sarebbero normalmente derogabili da parte degli Statuti di Comuni e Province. Una disposizione di legge costituisce limite alla potestà statutaria solo se è qualificabile quale norma di principio. In questo senso L. VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990*, n. 142, Rimini, Maggioli, 2000, p. 178.

(14) Cfr. F. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, Cedam, 2006, p. 87. Quale debba essere l'ambito di autonomia effettivamente riconosciuto allo Statuto è stato meglio definito dalla legge di attuazione della riforma costituzionale del 2001, la legge ordinaria dello Stato n. 131 del 2003, che riconosce la potestà statutaria quale *instrumentum turis* volto a disciplinare l'assetto organizzativo e a valorizzare gli interessi locali «in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica» e «nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, II comma, lett. p), Cost.»: così F. LIBERATI, *L'autonomia statutaria degli enti locali alla luce di una recente sentenza della Corte di Cassazione*, in *www.federalismi.it*, 10, 2006, p. 3.

(15) Recitava l'art. 28 della Costituzione abrogato dall'art. 9 della legge costituzionale n. 3/2001: «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati dalle leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni».

(16) Così E. ROTELLI, *Art. 128 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, Zanichelli, 1990, p. 11.

(17) Sostiene questa tesi A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 1020 ss.

noscere che la fonte statutaria è formalmente un atto amministrativo<sup>18</sup>, sottoposto come tale al principio di legalità dell'amministrazione con conseguente esclusione di un rapporto immediato con il Testo fondamentale e per questo motivo soggetto all'intermediazione della legge<sup>19</sup>. Sostenere la secondarietà dello Statuto di Comuni, Province e Città metropolitane consente, dunque, un equilibrato bilanciamento tra principio di legalità e principio autonomistico<sup>20</sup>.

## 2. La «specificità» come condizione e non come materia

Problematica appare anche la stessa nozione di specificità della quale si fa menzione nel testo del quesito referendario proposto. Essa, infatti, si configura come una caratteristica più morfologica del territorio provinciale che giuridica (peraltro tutti i territori delle cinque Province venete e della Città metropolitana di Venezia sono specifici). Anche intendendola come sinonimo di autonomia, questa non può qualificarsi come materia, ma condizione dell'Ente locale territoriale, riconosciuta dalla Costituzione nell'art. 114, comma 2<sup>21</sup>, che si presta ad essere riempita di competenze «secondo i principi fissati dalla Costituzione». Parte della dottrina ha da tempo messo in evidenza come il concetto di autonomia attenga al modo d'essere dell'ente, o meglio, alla differenziazione verticale dei poteri pubblici con il correlativo allontanamento degli irrigidimenti connessi con la tradizionale divisione orizzontale<sup>22</sup> ed il «superamento, soprattutto dopo la modifica del Titolo V nel 2001, del-

---

(18) *Contra* A. CORPACI, *op. ult. cit.*, e D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 216.

(19) Sulla natura dello Statuto come fonte secondaria R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 5, 2002, p. 970; E. CACACE, *Lo Statuto e il regolamento degli enti locali nel sistema delle fonti*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, I, Napoli, Jovene, 2008, p. 277 ss.

(20) Cfr. F. MIGLIARESE CAPUTI, *Esiste una funzione statutaria propria delle autonomie territoriali?*, in *Federalismo Fiscale*, 2, 2011, p. 67.

(21) Cfr. C. MAINARDIS, *Art. 114 Cost.*, in R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, p. 1037 ss.

(22) COSÌ F. BENVENUTI, *La Regione come organismo tecnico*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e governo locale. Atti del Symposium Problemi della Regione e del governo locale*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 40 ss.; G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, Zanichelli, 1975, p. 290.

la visione statocentrica e gerarchica tra le istituzioni di diverso livello<sup>23</sup>. L'autonomia, in altri termini, come «fatto di democrazia», come autogoverno delle comunità territoriali<sup>24</sup>. Si tratta di una delle novità principali del dettato costituzionale dal momento che, vigente lo Statuto Albertino del 1848, le istituzioni comunali e provinciali desumevano da esso «la sola garanzia della riserva di legge, senza alcun limite sostanziale a carico del legislatore»<sup>25</sup>.

Quando il novellato art. 114, comma 2, Cost. utilizza l'espressione «*enti autonomi*» si riferisce alla capacità giuridica degli enti pubblici territoriali di svolgere, in relazione a certe sfere di azioni e con attribuzioni più o meno ampie, interessi propri, ma sempre inquadrabili all'interno del prisma degli interessi generali dell'ordinamento costituzionale. Una capacità, per riprendere l'insegnamento di Giannini, «composita»<sup>26</sup>, ossia declinabile sotto il profilo organizzatorio, normativo, amministrativo, finanziario e di indirizzo politico<sup>27</sup> e inquadrabile, dopo la revisione del Titolo V ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, in un contesto di superamento della riserva generale di legge statale in materia di

---

(23) Cfr., G.C. DE MARTIN, *Pari opportunità e diritti di cittadinanza*, in M. BUSATTA (a cura di), *Montagna e montagne. Valori, risorse, scenari di una Regione alpina*, Belluno, Tipografia Piave, 2002, p. 150; *Id.*, *Contraddizioni ed incoerenze della riforma costituzionale in materia di autonomie territoriali*, in *Studi parlam. di pol. cost.*, 187-188, 2015. Si rinvia, infine, al saggio di F. LAUDANTE, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali alla luce del processo di «flessibilizzazione strisciante» della Carta costituzionale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 110-115.

(24) Cfr., ancora, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali. Problemi e prospettive*, in F. GAGLIARDI, N. GRAZIANI (a cura di), *Una buona stagione per l'Italia. Idee e proposte per la ricostruzione del Paese e dell'Europa*, Roma, Castelvecchi, 2015, pp. 79-80. Sui concetti di federalismo ed autonomia in prospettiva storica cfr. M. CIAMPI, *Foedus e nazione nel federalismo italiano*, in M. SERIO (a cura di), *Confronto e conflitto*, Roma, Aracne, 2012, pp. 27-32.

(25) Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 443; *Id.*, *Rivoluzione fiscale, federalismo, riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997, p. 26. Si veda, inoltre, il saggio di M. BERTOLISSI, G. BERGONZINI, *Province. Decapitate e risorte*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 24-27.

(26) Cfr. M.S. GIANNINI, voce *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, IV, 1959.

(27) Cfr. G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 321 ss., il quale individua nel Testo costituzionale «l'adesione a quei processi di *multilevel constitutionalism*».

ordinamento degli Enti locali<sup>28</sup> e della sua sostituzione con una riserva limitata agli organi di governo, le funzioni fondamentali e la legislazione elettorale ai sensi del comma 2 dell'art. 117 Cost., lett. *p*)<sup>29</sup> da intendersi, secondo la terminologia adoperata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220/2013, quali «componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli Enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali»<sup>30</sup>.

### 3. Referendum consultivo provinciale sull'autonomia della Provincia di Belluno e referendum consultivo regionale sull'autonomia della Regione del Veneto

La volontà di indire una consultazione provinciale sul «rafforzamento della specificità» bellunese va collocata sulla stessa strada intrapresa dalla Regione con la legge 19 giugno 2014, n. 15<sup>31</sup>, senza rendersi conto del diverso fondamento rispettivamente del *referendum* consultivo regionale e di quello consultivo locale. Con la legge di cui sopra il legislatore veneto ha introdotto una consultazione referendaria, articolata in cinque quesiti, prodromica a successive iniziative orientate a rivendicare per il Veneto maggiore autonomia non solo legislativa, ma anche finanziaria. La celebrazione del *referendum*<sup>32</sup> doveva avvenire

---

(28) Così F. MERLONI, *Il destino dell'ordinamento degli Enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, p. 409.

(29) Cfr. O. CHESSA, *Pluralismo paritario e autonomie locali nel regionalismo italiano*, in *Id.* (a cura di), *Verso il federalismo «interno». Le autonomie locali nelle Regioni ordinarie e speciali*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 27.

(30) Punto 12. 1. del *cons. in dir.* della sent. n. 220/2013 Corte cost.

(31) In *B.U.R.* n. 62/2014.

(32) Con ordinanza 7 settembre 2017, n. 401 il TAR Veneto, I sezione, ha rigettato l'istanza di sospensiva cautelare mediante la quale due cittadini avevano tentato di arrestare il procedimento referendario, impugnando il decreto di indizione del *referendum* e la deliberazione della Giunta regionale 15 marzo 2016, n. 315 di autorizzazione all'avvio del negoziato con il Governo della Repubblica. Per il giudice amministrativo di primo grado non solo non veniva ravvisato il requisito del pregiudizio del danno grave ed irreparabile, in quanto i provvedimenti impugnati si inserivano in una procedura non conclusa e rispetto alla quale il risultato referendario non ha alcun effetto vincolante, ma veniva evidenziato pure il difetto di legittimazione ad agire dei ri-

a seguito di negoziato (mai formalmente avviato) con il Governo, come prescrive l'art. 1, comma 1, della legge veneta di cui sopra<sup>33</sup>, il cui mancato buon esito avrebbe autorizzato il Presidente della Giunta regionale ad indire la consultazione (art. 2, comma 1)<sup>34</sup>. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 118/2015, ha fatto passare il vaglio della legittimità solo al primo quesito («Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» dal momento che esso non mette in discussione alcun contenuto della Costituzione vigente, prevedendo soltanto una consultazione politica «anteriore ed esterna»<sup>35</sup> rispetto al procedimento di cui al comma 3 dell'art. 116 Cost.<sup>36</sup>. Non è questa la sede per analizzare e ripercorrere in modo dettagliato la giurisprudenza costituzionale<sup>37</sup> relativa ai *referendum* consultivi regionali, né per soffermarsi sui problemi inerenti all'omogeneità del quesito; quello che qui rileva è il fatto che il *referendum* regionale, da un punto di vista contenutistico, si pone perfet-

---

correnti i quali, sforniti di una posizione differenziata, avevano proposto un'azione popolare al di fuori dei casi previsti dalla legge.

(33) Con deliberazione 15 marzo 2016, n. 315 della Giunta regionale del Veneto si dava mandato al Presidente di avviare il negoziato (in *B.U.R.* n. 28/2016).

(34) Con legge regionale veneta 28 febbraio 2017, n. 7 è stato previsto, all'art. 2, comma 1, che se non è possibile raggiungere l'intesa con le competenti autorità statali per celebrare il *referendum* in concomitanza con le elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale o europeo o per le elezioni amministrative, il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire la consultazione a prescindere dalla concomitanza con oneri a carico della Regione.

(35) Cfr. il punto 8.3 del *cons. in dir.* della sentenza n. 118/2015 Corte cost. In relazione a questo punto ci si interroga sul perché l'antioriorità e la esteriorità debbano valere rispetto al procedimento stabilito dall'art. 116, comma 3, Cost. e non anche rispetto a quello di cui all'art. 138 della Carta: cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte prevedibile)*, in *www.federalismi.it*, 20, 2015, p. 7.

(36) Si rinvia, in merito, alle considerazioni di D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2015, pp. 1143-1155; F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quad. cost.*, 3, 2015, p. 739 ss.; G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. cost.*, 3, 2014, p. 703 ss.

(37) Cfr. la puntuale ricostruzione di C. COLALUCA, *Referendum regionali*, in M. MALO, P. SANTINELLO (a cura di), *Veneto. Voci per un dizionario giuridico*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 183-198.

tamente in linea con il comma 1 dell'art. 27 dello Statuto regionale<sup>38</sup> riguardando una possibile iniziativa del Consiglio regionale, benché quest'ultimo non sia vincolato giuridicamente dall'esito, in cui rientra a pieno titolo l'avvio dell'*iter* per l'ottenimento di quelle forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi della norma costituzionale sopra richiamata<sup>39</sup>. Viceversa, lo Statuto provinciale, pur elevato a dignità costituzionale dopo la riforma del Titolo V avvenuta nel 2001<sup>40</sup>, non solo non contempla *referendum* di natura consultiva su iniziative o richieste della Provincia (peraltro non ammesse) idonee ad attivare, sia pure in assenza di effetti giuridici vincolanti, procedimenti legislativi statali o regionali per un «incremento di specificità» o, più in generale, per un ampliamento della sfera di autonomia, ma colloca lo strumento referendario in una prospettiva molto diversa rispetto a quanto fa lo Statuto regionale, ossia indirizzata a fornire all'amministrazione un elemento di valutazione sull'opportunità di una data scelta che coinvolge unicamente (*rectius* esclusivamente) gli organi provinciali<sup>41</sup> e che si esaurisce nell'eventuale approvazione del relativo atto o in una sua revisione. Sembra, infatti, almeno stando alla giurisprudenza costituzionale in tema di *referendum* consultivi regionali<sup>42</sup>, che la possibili-

---

(38) Legge statutaria regionale 17 aprile 2012, n. 1, in *B.U.R.* n. 30/2012.

(39) Sulla novità della sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale rispetto alla giurisprudenza precedente S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giur. cost.*, 3, 2015.

(40) Cfr. D. GRANARA, *Il principio autonomistico*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 195.

(41) Cfr. F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto degli enti locali. Dall'autarchia alla sussidiarietà*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 193.

(42) Per un inquadramento dei *referendum* negli Statuti delle Regioni ad ordinamento comune si rinvia a N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze di diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.*, 6, 1992, p. 4267 ss.; F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giur. cost.*, 5, 2000, p. 3810 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno*, in *Quad. cost.*, 1, 2001, pp. 126-128; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, 1, 2001, p. 224 ss.; V. TEOTONICO, *Il referendum consultivo regionale tra procedimento di revisione costituzionale e funzione politico-rappresentativa degli organi elettivi*, in *Giur. it.*, 11, 2001, pp. 2199-2208; G. BOGNETTI, *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione*, in *Corr. Giur.*, 1, 2001, pp. 28-35; M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli Statuti regionali*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2006; F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti re-*

tà di «superare gli stretti confini delle materie e del territorio regionale fino ad intrecciarsi, in alcuni casi, con la dimensione nazionale»<sup>43</sup> spetti unicamente alle Regioni non solo e non tanto in ragione della loro natura di ente esponenziale della collettività regionale<sup>44</sup>, ma soprattutto perché ad esse, in particolare al Consiglio regionale, la Costituzione all'art. 121, comma 2 riconosce un potere di iniziativa legislativa nelle materie di competenza statale non previsto ovviamente per le Province, con i limiti di inammissibilità quando il *referendum* è diretto a rafforzare politicamente l'iniziativa regionale di leggi costituzionali<sup>45</sup> o ad introdurre, nella fase della iniziativa di tali leggi affidata all'organo rappresentativo, elementi aggiuntivi non previsti dalla Carta<sup>46</sup> ovvero ad alterare il momento di espressione della volontà popolare nell'*iter* di revisione ai sensi dell'art. 138 Cost.<sup>47</sup>. Né si potrebbe sostenere che il *referendum* costituisce il momento di espressione del punto di vista degli Enti locali previsto dal comma 3 dell'art. 116 della Costituzione<sup>48</sup>. Infatti, non solo ci si trova in assenza di una legge di attuazione della

---

*gionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, pp. 303-335; F. PASTORE, *Il referendum negli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generazione»*, in *www.federalismi.it*, 2, 2009; V. DE SANTIS, *Il referendum nei nuovi statuti regionali: molti elementi di continuità e qualche tentativo di innovazione*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, Jovene, 2010, p. 479 ss. e M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa nelle Regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, Jovene, 2010, pp. 719-766.

(43) Corte cost., sent. n. 470/1992.

(44) Cfr. AA.VV., *Diritto Regionale*, R. BIN, G. FALCON (a cura di), Bologna, il Mulino, 2012, pp. 207-208.

(45) Così Corte cost., sent. n. 470/1992.

(46) Corte cost., sent. n. 470/1992.

(47) Corte cost., sent. n. 496/2000.

(48) Ritiene (e le considerazioni sul punto appaiono pienamente condivisibili) che, in mancanza di una sede alta di incontro tra il livello statale e regionale, la maggiore autonomia legislativa ed amministrativa ottenuta sarà sempre considerata in «regime di concessione» in quanto esposta non solo ai condizionamenti ed alle restrizioni da parte degli organi titolari dell'indirizzo politico (Parlamento e Governo) e della Corte costituzionale, ma anche ai ripensamenti dello stesso legislatore costituzionale il quale potrebbe, unilateralmente e pur sempre legittimamente, rimodificare la Carta vigente *in peius* fino al limite di un ritorno allo *status quo* V. TEOTONICO, *Osservazioni in tema di federalizing process (con particolare riguardo al caso italiano)*, in A. URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Bari, Caucci Editore, 2012, pp. 33-34.

norma costituzionale sul regionalismo asimmetrico<sup>49</sup> che indichi con precisione le modalità attraverso le quali gli Enti locali devono essere sentiti<sup>50</sup>, ma il loro stesso intervento si colloca nella fase endoprocedimentale dell'*iter* e non in una antecedente il suo avvio formale.

#### 4. *Il parere della Commissione di esperti del 19 giugno 2017*

Come richiesto dal comma 1 dell'art. 67 dello Statuto della Provincia di Belluno, la Commissione di esperti in materie giuridico-amministrative, nominata il 13 giugno 2017 dal Consiglio provinciale, ha dichiarato l'ammissibilità del quesito referendario.

La Commissione ha dovuto affrontare due questioni. La prima inerente il merito del quesito del *referendum* consultivo provinciale, la seconda sull'esatta individuazione degli elettori chiamati ad esprimersi in sede di consultazione. In relazione all'ammissibilità del *referendum*, la Commissione, in via preliminare, ha inquadrato le finalità dell'utilizzo di questo istituto giuridico di democrazia diretta, «ossia quello di coinvolgere i cittadini nell'azione volta a salvaguardare ed incrementare effettivamente l'autonomia specifica della Provincia di Belluno anche nell'ambito delle auspicabili intese tra Stato e Regione Veneto ex art. 116, comma 3, Cost. che dovrebbero risultare sollecitate e rafforzate dal *referendum* regiona-

---

(49) Ritene che il comma 3 dell'art. 116 della Costituzione ponga più che un problema di attuazione costituzionale, ma di interpretazione costituzionale O. CHESA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del sistema autonomistico*, in *Rassegna Astrid*, 14, 2017, 9. Sul fatto che la lettera del comma 3 dell'art. 116 della Costituzione non contenga alcuna indicazione vincolante sul piano della sua attuazione cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *www.federalismi.it*, 13 dicembre 2002, p. 9. Parla di opportunità di una legge generale per evitare discipline e procedure diversificate in ragione dell'alto tasso di autonomia iniettato nel sistema costituzionale A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo Fiscale*, 1, 2007, pp. 154-155. Viceversa, si veda recentemente la posizione di L.A. MAZZAROLI, *Annotazione e riflessioni sul referendum di «autonomia» che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *www.federalismi.it*, 17, 2017, p. 8. Secondo Mazzaroli, infatti, la pratica delle intese con le confessioni religiose diverse da quella cattolica potrebbe fornire un modello di riferimento. In merito al dibattito sul regionalismo differenziato antecedente la riforma del Titolo V si rinvia a F. PALERMO, *Federalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 1997, p. 291 ss.; L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, Giuffrè, 2000.

(50) Cfr. L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2, 2007, p. 199 ss.

le in itinere»<sup>51</sup>. Una eventuale conclusione positiva del complesso procedimento di cui alla norma costituzionale sopra citata, si legge nel verbale della riunione della Commissione, potrebbe condurre la Regione del Veneto a «potenziare la propria azione per la promozione ed il sostegno della specificità bellunese». Quanto all'interpretazione della disposizione statutaria del comma 4 dell'art. 66, per cui il *referendum* deve riguardare solo materie di competenza provinciale, la Commissione, richiamando le motivazioni della deliberazione del Consiglio provinciale del 23 maggio 2017, ritiene che questa vada necessariamente valutata nel contesto di condizione istituzionale e di autonomia del tutto peculiari<sup>52</sup> che sia la legge ordinaria dello Stato n. 56/2014 (c.d. legge Delrio)<sup>53</sup>, introduttiva delle Province interamente montane e confinanti con Stati esteri<sup>54</sup>, sia lo Statuto della Regione Veneto<sup>55</sup> riconoscono alla Provincia di Belluno. In particolare, assume un rilievo «potenziale» la materia «cura dello sviluppo strategico del territorio e la gestione dei servizi in base alla specificità del territorio medesimo»<sup>56</sup> che, com'è noto, costituisce una delle due funzioni fondamentali amministrative riconosciute alle sole Province con territorio

---

(51) Cfr. Verbale della riunione della Commissione di esperti in materie giuridico-amministrative in relazione al *referendum* consultivo per una maggiore autonomia della Provincia di Belluno del 19 giugno 2017, p. 1.

(52) Ancora Verbale della riunione, cit., p. 1.

(53) Si vedano i commi 3, 54 e 86. Per inquadrare le riforme inerenti alle Province prima della legge n. 56/2014 si rinvia a G. MANFREDI, *Riordino delle Province e leggi-manifesto*, in *Giust. amm.*, 9, 2012, p. 1 ss.

(54) Cfr. B. DI GIACOMO RUSSO, *Il governo della montagna a livello di area vasta*, in B. DI GIACOMO RUSSO, L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, pp. 25-44; *Id.*, *La legge n. 56/2014 e i diversi tipi di Province*, in *Nuove Autonomie*, 2, 2015, p. 233; M. CAVINO, *La specializzazione delle Province montane dopo la legge n. 56/2014*, in B. DI GIACOMO RUSSO, L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana. Analisi giuridica ed economica*, cit., pp. 17-24; F. MAURI, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 8 febbraio 2016, p. 1 ss.

(55) Si veda l'art. 15, comma 5, dello Statuto regionale veneto. La pietra miliare alla base del primo intervento legislativo organico in Veneto per la tutela della montagna è stata la legge regionale 6 giugno 1983, n. 29 intitolata «Interventi a favore dei territori montani e approvazione del progetto montagna»: cfr., sul punto, M. BUSATTA, *Vent'anni: 1983-2002*, in M. BUSATTA (a cura di), *Montagna e montagna. Valori, risorse, scenari di una Regione alpina*, Belluno, Tipografia Piave, 2002, pp. 8-9.

(56) Verbale della riunione, cit., p. 2.

montano dall'art. 1, comma, 86, lett. *a*) della legge n. 56/2014<sup>57</sup>. Si tratterebbe di una previsione senza alcun seguito effettivo, ma che potrebbe essere concretata proprio, almeno per alcuni versi, «in sede di attuazione di quanto previsto dall'art. 116, comma 3, Cost. attraverso opportune intese, specie in campi significativi di possibile incremento dell'autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria provinciale bellunese, come sono «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», «il governo del territorio» e «la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale»<sup>58</sup>. Il *referendum*, dunque, per gli esperti della Commissione, appare «pienamente ammissibile» nella misura in cui si propone di tutelare, implementare e rendere effettiva la specifica autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria della Provincia di Belluno<sup>59</sup>.

In relazione, invece, al secondo punto, concernente la esatta individuazione degli elettori chiamati a *referendum*, il problema si pone in ragione della non felice formulazione del comma 2 dell'art. 66 dello Statuto provinciale per il quale hanno «diritto di partecipare al voto tutti i cittadini chiamati ad eleggere il Consiglio provinciale». Ora, poiché a seguito dell'entrata in vigore della legge Delrio le Province sono state trasformate in enti di area vasta i cui organi (Presidente e Consiglio) non sono più eletti a suffragio universale e diretto da parte del corpo elettorale ma dai Sindaci e dai consiglieri comunali dei Comuni della Provincia di Belluno<sup>60</sup>, ci si è chiesti come interpretare la disposizione statutaria del comma 2 dell'art. 66, ossia se questa debba essere riferita a tutti i cittadini elettori, oppure solo ai Sindaci ed ai Consiglieri comunali i quali, secondo le previsioni della legge ordinaria dello Stato n. 56/2014, sono gli unici chiamati ad eleggere il Consiglio provinciale. La Commis-

---

(57) L'altra funzione fondamentale amministrativa è indicata nell'art. 1, comma 86, lett. b) della legge n. 56/2014: «cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a Statuto speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti».

(58) Verbale della riunione, cit., p. 2.

(59) Verbale della riunione, cit., p. 2.

(60) Per il Presidente della Provincia art. 1, comma 58, della legge ordinaria dello Stato 7 aprile 2014, n. 56, mentre per i componenti del Consiglio provinciale art. 1, comma 69, della medesima legge.

sione, rinviando alla delibera dell'organo di indirizzo politico dell'ente provinciale del 13 giugno 2017, risolve la *quaestio* ritenendo che al voto sono coinvolti tutti i cittadini elettori. La norma, infatti, sia sul piano letterale, sia su quello logico-sistematico, non utilizza l'espressione «rappresentanti eletti a livello comunale», ma appunto «cittadini»<sup>61</sup>. Inoltre, essendo il *referendum* un istituto di democrazia diretta, contraddirebbe la sua natura e la sua funzione (nel caso di specie meramente consultiva) qualora la norma statutaria venisse interpretata con riferimento ai Sindaci ed ai consiglieri comunali<sup>62</sup>. Infine, l'elezione di secondo livello, ritenuta non in contrasto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 50/2015, presuppone comunque un primo grado in cui sono gli elettori residenti in un Comune della Provincia ad eleggere i rispettivi Sindaci e componenti del Consiglio comunale, in modo da realizzare una rappresentatività degli organi provinciali rispetto alla comunità territoriale provinciale di cui sono chiamati a curare gli interessi<sup>63</sup>.

##### **5. Segue: alcuni rilievi critici**

Dopo aver illustrato nel paragrafo precedente le ragioni che la Commissione di esperti in materie giuridico-amministrative ha portato a sostegno dell'ammissibilità del *referendum*, vediamo ora alcune criticità delle tesi da essa sostenute.

In via preliminare sia per le motivazioni già esposte in precedenza, sia per quelle che verranno di seguito proposte, l'ammissibilità del *referendum* provinciale presenta numerosi elementi di perplessità. Gli esperti, ben consapevoli della norma dell'art. 66, comma 4, dello Statuto che circoscrive il *referendum* alle «sole materie di competenza provinciale», partono dal presupposto che questa vada letta nel quadro della vigente condizione istituzionale in cui si trova la Provincia di Belluno tanto a seguito del riconoscimento della specificità di cui all'art. 15, comma 5, dello Statuto regionale veneto, quanto a seguito della istituzione, ad opera della legge Delrio (in particolare nell'art. 1, comma 3), di quella particolare specie di ente area

---

(61) Verbale della riunione, cit., p. 2.

(62) Verbale della riunione, cit., p. 2.

(63) Verbale della riunione, cit., p. 2.

vasta costituita dalle «Province con territorio interamente montano e confinanti con Stati esteri». Ora, in primo luogo va osservato che la peculiare condizione in cui si trova la Provincia di Belluno non può che essere interpretata come una declinazione del principio di differenziazione di cui al comma 1 dell'art. 118 della Costituzione<sup>64</sup> idoneo a rendere flessibile il modello di amministrazione locale<sup>65</sup>, pena il cadere nella tendenza a fare della Provincia dolomitica «un ente a sé, caratterizzato da un vero e proprio *status* giuridico speciale, totalmente differenziato rispetto alle altre Province del Veneto»<sup>66</sup> con una possibile incompatibilità con il dettato dell'art. 114, comma 2, Cost. secondo cui gli Enti autonomi territoriali godono di «poteri e funzioni secondo i principi dettati dalla Costituzione». In secondo luogo, il richiamo alla prima delle due funzioni fondamentali amministrative delle Province montane per individuare il *titulus materiae* del *referendum* (la «cura dello sviluppo strategico del territorio e la gestione dei servizi in base alla specificità del territorio medesimo»<sup>67</sup>) deve anch'esso essere letto nel contesto normativo vigente e non in senso «potenziale», come si legge nel verbale la Commissione di esperti, ossia con riguardo alle competenze amministrative fondamentali riconosciute a tutti gli enti di area vasta

---

(64) Così legge l'art. 15, comma 5, dello Statuto regionale M. MATTIUZZI, *Art. 15*, cit., p. 127. Sulla superfluità della disposizione, visto che la specificità del territorio e della comunità della Provincia di Belluno può essere adeguatamente riconosciuta e garantita dalle previsioni generali ed astratte, applicabili a tutti gli enti della Regione, dettate nei commi precedenti per definire l'assetto complessivo delle funzioni amministrative nella Regione, cfr. P. CAVALERI, *La problematica relativa alla Provincia di Belluno*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 367.

(65) Cfr. R. MANFRELOTTO, *Modelli di amministrazione locale e principi di dignità sociale dopo la riforma della Costituzione: funzioni amministrative e poteri regolamentari delle autonomie locali nel vigente sistema costituzionale*, in F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 139.

(66) L'obiezione è di P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori dello Statuto del Veneto*, in *Rivista A.I.C.*, 2, 2011 in relazione al comma 5 dell'art. 15 dello Statuto veneto (già art. 16-ter, comma 5, della bozza dell'11 aprile 2011).

(67) Utilizzare il concetto di funzione fondamentale amministrativa per la previsione di una differenziazione funzionale per le Province interamente montane e confinanti con Stati esteri sembra contraddirne la nozione in base alla quale, ha osservato una parte della dottrina, le funzioni fondamentali sono quelle attribuite dalla legge dello Stato nel rispetto del principio di eguaglianza tra enti dello stesso livello: così R. BIN, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. La funzione amministrativa*, in *Rivista A.I.C.*, 2002.

dall'art. 1, comma 85, della legge n. 56/2014<sup>68</sup> ed a quelle conferite da parte della Regione Veneto sia con la legge 8 agosto 2014, n. 25<sup>69</sup> di attuazione dell'art. 15, comma 5, della fonte statutaria, sia con l'art. 4 della legge 29 ottobre 2015, n. 19<sup>70</sup> che attribuisce in capo alla Provincia di Belluno «tutte le ulteriori funzioni conferite dalla normativa vigente e le funzioni non fondamentali confermate in capo alle Province dall'articolo 2»<sup>71</sup>. La materia dell'art. 1, comma 86, lett. a) è la pianificazione strategica del territorio provinciale nella quale sono comprese ed integrate «l'intera ed ampia gamma di politiche legate alla dimensione dell'area coinvolta»<sup>72</sup>, o meglio uno sviluppo del territorio che, sebbene abbia come scopo quello di individuare gli interessi dell'amministrazione provinciale nel medio-lungo periodo, opera sempre in senso «orizzontale», «intersettoriale» alla luce delle competenze provinciali<sup>73</sup>. In caso contrario, l'azione stessa sarebbe sottoposta ad una sorta di condizione permanente, in vista cioè di possibili ed eventuali nuovi ambiti materiali che non è detto vengano riconosciuti o conferiti da parte dello Stato e delle Regioni, e dunque opererebbe in un contesto non compiutamente definito.

Inoltre, vi è un secondo elemento normativo, non rilevato nella relazione della Commissione tecnica, che avrebbe dovuto essere preso in esame

---

(68) Per un inquadramento generale delle funzioni delle Province cfr. F. FABRIZZI, *Le Province*, in F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 57-88.

(69) In *B.U.R.* 79/2014.

(70) In *B.U.R.* n. 103/2015.

(71) Ai sensi dell'art. 3 della legge regionale veneta 30 dicembre 2016, n. 30 (collegato alla legge di stabilità regionale 2017) «Nelle more del trasferimento delle funzioni in attuazione della legge regionale 8 agosto 2014, n. 25 «Interventi a favore dei territori montani e conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria alla Provincia di Belluno in attuazione dell'articolo 15 dello Statuto del Veneto» in conformità a quanto previsto dagli articoli 11 e 15 dello Statuto del Veneto, oltre alle funzioni di cui al comma 2, sono confermate in capo alla Provincia di Belluno le funzioni non fondamentali già conferite ai sensi della normativa regionale vigente nelle materie di cui all'articolo 13 della legge regionale 8 agosto 2014, n. 25, ad esclusione della caccia e pesca».

(72) Cfr. D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, p. 146.

(73) Ancora, sul punto, D. DONATI, *Primi appunti*, cit., p. 146.

per inquadrare la norma dell'art. 66, comma 4, dello Statuto «nella cornice istituzionale vigente»: l'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000. La disposizione normativa *de qua*, infatti, afferma in modo espresso ed inequivocabile, come già evidenziato in precedenza, che «le consultazioni<sup>74</sup> e i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza provinciale e non possono avere luogo in coincidenza con operazioni elettorali provinciali, comunali e circoscrizionali». La legge, in altri termini, circoscrive gli ambiti oggetto di referendum locale a quei settori di piena e sola pertinenza provinciale. La consultazione referendaria, dunque, sarà funzionale ad acquisire il punto di vista degli elettori<sup>75</sup> sia per l'adozione di un determinato atto, sia anche per provvedimenti già approvati «purché suscettibili di revoca e modifica e non imposti dalla legge»<sup>76</sup>. In entrambi i casi, però, non deve essere contemplato l'intervento di livelli di governo territoriale superiori<sup>77</sup>, causa la violazione del carattere della spettanza «esclusiva» dell'ambito materiale all'Ente

---

(74) Si ritiene che la differenza tra consultazioni e referendum risieda nel fatto che mentre le prime seguono un procedimento poco formalizzato e sono alternative ai referendum, il referendum invece si svolge secondo procedure formalizzate. Sul punto P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali comunali*, in *Dir. e soc.*, 2, 1990, p. 251 e A. BENAZZO, *Il referendum consultivo comunale dopo la legge 8 giugno 1990*, n. 142, in *Dir. e soc.*, 4/1991, p. 647. Più sfumata la distinzione per L. COEN, *Consultazioni popolari ed autonomia locale*, in *Regione e gov. loc.*, 3-5/1986, p. 47; A. ZUCCHETTI, *Istituti di partecipazione*, in V. ITALIA, M. BASSANI (a cura di), *Commento alla legge n. 142*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 172 ss.

(75) Anche per questo tipo di referendum potrebbe utilizzarsi quanto indicato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 256/1989, relativa ai referendum consultivi regionali, per cui «anche se sul piano giuridico formale non sono vincolanti e non concorrono a formare la volontà degli organi, restano, però, espressione di una partecipazione politica popolare che trova fondamento negli artt. 2 e 3 della Costituzione: manifestazione che ha una spiccata valenza politica ed ha rilievo sul piano della consonanza tra la comunità e l'organo pubblico nonché della connessa responsabilità politica».

(76) Sul fatto che il referendum consultivo degli Enti locali possa riguardare atti da porre in essere o anche atti già adottati si rinvia al contributo di S. TROILLO, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazioni e referendum consultivi, a livello regionale e locale*, in *www.federalismi.it*, 11, 2016, pp. 10-11. Anche il regolamento sui referendum, approvato dal Consiglio provinciale con delibera n. 3 del 6 febbraio 2009, all'art. 3, comma 1, conferma il requisito delle materie di esclusiva competenza provinciale con l'esclusione, continua il comma 2, dei tributi e delle tariffe e dei provvedimenti a contenuto vincolato definito da leggi statali o regionali.

(77) Cfr. G. GIOVANNELLI, *Il referendum consultivo comunale. Commento all'ordinanza collegiale del Tribunale di Prato del 24 maggio 1999*, in *Nuova rass.*, 1999, p. 1823.

locale preso a riferimento. In questo senso è significativo un parere del Consiglio di Stato, sez. I, 14 febbraio 2001, n. 39<sup>78</sup> relativamente alla dislocazione su un territorio comunale degli impianti di smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Dipendendo dall'adozione di atti programmatici e piani di livello regionale e provinciale, e perciò trascendendo l'ambito locale, la materia non è stata considerata suscettibile di essere oggetto di *referendum*<sup>79</sup>. Si potrebbe sostenere che, in alcuni casi, può sussistere un interesse della popolazione locale con connotazioni più late che superano gli stretti confini delle materie. Questo avrebbe come conseguenza, allora, l'ammissibilità dei *referendum* comunali e provinciali «in tutti gli ambiti nei quali gli Enti territoriali, pur non essendo titolari in via esclusiva delle competenze nella materia oggetto del quesito, dispongano di poteri non meramente procedimentali»<sup>80</sup>. Anche aderendo a questa ricostruzione dottrinale e ritenendo che essa sia stata implicitamente accolta dai componenti della Commissione di esperti, resta la questione della individuazione di quella stretta connessione dell'oggetto del *referendum* con una delle competenze dell'ente provinciale, sia pure non attribuite in via esclusiva, ma collegabili ad un preciso interesse della comunità stanziata all'interno del relativo territorio. Con riferimento alla Provincia di Belluno, si potrebbe osservare come proprio la fonte statutaria preveda, in capo all'ente, compiti di promozione e valorizzazione da parte della Regione del Veneto di specifiche forme di autonomia finalizzate al potenziamento dell'autogoverno<sup>81</sup>, nonché l'azione volta ad un esplicito riconoscimento da parte dello Stato di un'autonomia speciale<sup>82</sup>. Il problema, dunque, parrebbe risolto ed il *referendum* di conseguenza pienamente ammissibile. In realtà si tratta di finalità, di materie-obiettivo (prive di una loro «fisicità»<sup>83</sup>), per riprendere un'espressione della giurispruden-

---

(78) In *Giust. amm.*, 2011, p. 266 ss.

(79) Cfr. F.R. TRABUCCO, *Referendum di variazione territoriale*, cit., p. 648.

(80) Cfr. A. DI GIOVINE, *I referendum locali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Bari, Laterza, 1992, p. 153 ss. e, recentemente, S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione*, cit., p. 18.

(81) Si veda l'art. 4, comma 1, dello Statuto della Provincia di Belluno.

(82) Si veda l'art. 5, comma 1, dello Statuto della Provincia di Belluno.

(83) Il concetto di materia, che non è definito dalla Costituzione, attiene, in linea generale, al-

za costituzionale relativa all'articolazione di alcune competenze legislative Stato-Regioni, collegate alla peculiare condizione della Provincia dolomitica che, tuttavia, non consentono di far valere la responsabilità politica<sup>84</sup> degli organi provinciali, uno dei requisiti ritenuto imprescindibile per la dimostrazione della connessione dell'interesse sotteso al *referendum* con un determinato settore competenziale provinciale<sup>85</sup>, dal momento che il «potenziamento dell'autogoverno» non rientra nella loro disponibilità, neppure parzialmente, dipendendo unicamente da futuri ed eventuali interventi legislativi dello Stato e/o della Regione Veneto quale risultato di mere scelte di natura politica. Il *referendum* in esame tende, semmai, sollecitare, senza effetti vincolanti, un *iter* procedimentale a conclusione di quello previsto per tutte le Regioni ad ordinamento comune dal comma 3 dell'art. 116 Cost., ma in assenza di qualunque fondamento legislativo e statutario ed a condizione che quello avviato dal Veneto si chiuda positivamente. Lo strumento referendario, viceversa, dovrebbe servire da supporto all'attività degli organi dell'ente<sup>86</sup> per provvedimenti che non richiedono altra competenza a decidere che non sia quella dell'ente medesimo<sup>87</sup> ed indipendentemente dal fatto che una comunità senta o meno come problema improcrastinabile la richiesta di maggiori forme di autonomia amministrativa e finanziaria<sup>88</sup>. Non si spiegherebbe altrimenti la disposizione del comma 2 dell'art. 68 dello Statuto della Provincia di Belluno: «qualora l'esito sia favorevole, il Consiglio provinciale è tenuto a proporre, entro 45 giorni dalla proclamazione dei risultati, la deliberazione sull'oggetto del quesito sottoposto alla consultazione popolare, in caso di *referendum* abrogativo la revoca della deliberazione oggetto della

---

la individuazione di una determinata attività umana (ad esempio la tutela dell'ambiente, etc.), sebbene sia difficile, se non improbabile, che una determinata attività possa essere ricompresa all'interno di un ambito ben preciso e delimitato: cfr., sul punto. B. CARAVITA DI TORITTO, *Lineamenti di Diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 174.

(84) Sul concetto di responsabilità politica L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2011, pp. 48-50.

(85) Precisa questo aspetto ancora una volta S. TROILO, *Fra tradizione e innovazione*, cit., p. 18.

(86) Consiglio di Stato, sez. I, parere 20 maggio 1998, n. 3045.

(87) Consiglio di Stato, sez. I, parere 10 febbraio 1993, n. 2073.

(88) Cfr. R. CARPINO, *Testo unico degli enti locali commentato*, Rimini, Maggioli Editore, 2015, p. 51.

votazione referendaria». La deliberazione sull'oggetto, se questo non concerne un ambito proprio della Provincia, diverrebbe un atto di iniziativa, sebbene non vincolante, finalizzato all'ottenimento di maggiore autonomia, intervenendo così in ambiti costituzionalmente riservati ad altre persone giuridiche pubbliche (Stato e Regione).

Infine, appare poco chiaro il riferimento, nel quesito del *referendum*, alle intese Stato-Regione che avrebbero come compito, secondo il parere della Commissione, quello di concretare con funzioni aggiuntive e «per alcuni versi» (quali?) l'autonomia amministrativa, regolamentare e finanziaria bellunese, «riempiendo» la materia «cura dello sviluppo strategico del territorio»<sup>89</sup> con «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», «il governo del territorio» e «la valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale»<sup>90</sup>. Ci si riferisce all'«intesa» tra lo Stato e la Regione sulla cui base è poi approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta la legge che attribuisce le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», oppure, come lascia intendere il termine utilizzato nella forma plurale, ad accordi successivi alla conclusione del procedimento di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione? Nella prima ipotesi, la funzione dell'intesa non è certamente quella di ridefinire materie espressione di funzioni fondamentali amministrative di un Ente locale territoriale, in quanto la loro allocazione ed individuazione sul piano contenutistico è di spettanza statale in virtù della copertura costituzionale del comma 2 dell'art. 117 Cost. lett. *p*), bensì di graduare l'ampliamento delle competenze regionali, tenuto conto delle avvertite esigenze locali, secondo le logiche della sussidiarietà e dell'adeguatezza<sup>91</sup>, e di trovare un punto di equilibrio laddove entrino in gioco più interessi costituzionalmente rilevanti (si pensi, ad esempio, al rapporto stretto tra protezione dell'ambiente ed iniziativa economica)<sup>92</sup>. Nella seconda ipotesi, invece, le intese sono superflue. Infatti, la norma dell'art. 116, comma 3, Cost., non precisando che sulle ma-

---

(89) Verbale della Commissione, cit., p. 2.

(90) Verbale della Commissione, cit., p. 2.

(91) Cfr. A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, p. 2194.

(92) Cfr. R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. del fed.*, 1, 2008, p. 13.

terie oggetto del regionalismo differenziato le Regioni ordinarie possano conseguire solo le competenze legislative, implica che esse possano divenire titolari anche delle corrispondenti competenze amministrative<sup>93</sup>. Ora, in ragione di questo presupposto, si ricade nella contraddizione di cui sopra: la Regione del Veneto, che a seguito dell'esito favorevole dell'*iter ex art. 116*, comma 3, Cost.<sup>94</sup> sulle materie ad essa attribuite è divenuta titolare non solo della potestà legislativa ma anche di quella amministrativa, si troverebbe nella situazione di riempire di contenuti un ambito materiale rientrando nell'art. 117, comma 2, lett. *p*) Cost. La Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 43/2004<sup>95</sup>, ha specificato che, mentre l'individuazione delle funzioni fondamentali spetta allo Stato con la copertura costituzionale della lett. *p*), l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa<sup>96</sup>. Nel nostro caso è arduo sostenere che le intese di cui parla il testo del quesito ineriscano alla dimensione organizzativa, rientrando, almeno secondo quanto lasciato intendere nel verbale della Commissione, in quella specificativa-riempitiva della materia che costituisce il contenuto di una delle due funzioni amministrative fondamentali delle Province con territorio montano. In conclusione, quindi, la Regione del Veneto potrà conferire in maniera autonoma alla Provincia di Belluno ulteriori funzioni amministrative in relazione al nuovo riparto delle competenze legislative successivo alla conclusione favorevole del complesso procedimento dell'art. 116, comma 3, Cost., ma non sulla base della «cura dello sviluppo strategico del territorio». Lo strumento dell'intesa, dopo l'eventuale attri-

---

(93) Cfr. A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 281.

(94) In dottrina la scelta di cui al comma 3 dell'art. 116 Cost. è stata criticata per via del mantenimento delle «vecchie» specialità: così A. ANZON DEMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 207 ss.

(95) Tra i diversi commenti cfr. T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum Quad. cost.*, 24 maggio 2004, p. 1 ss.; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi*, in *Le Regioni*, 4, 2004, pp. 1074-1083. I principi espressi nella sentenza n. 43/2004 Corte cost. sono stati poi ripresi nella sent. n. 220/2013 Corte cost. e nella sent. n. 22/2014 Corte cost.

(96) Cfr. M. FALCONE, *Le nuove funzioni fondamentali delle Province e i criteri per la loro individuazione: ennesimo divario tra previsioni costituzionali e attuazione concreta?*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, p. 202.

buzione al Veneto di settori quali «la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», sarà utilizzato anche sul piano amministrativo<sup>97</sup>, in nome del principio di leale collaborazione, specialmente per le difficoltà di affermare, data la commistione di livelli di interesse diversi, una netta separazione dell'esercizio delle competenze<sup>98</sup>. Alla luce di queste considerazioni presenta alcuni problemi di natura interpretativa l'art. 2-*bis*<sup>99</sup> del disegno di legge statale n. 43/2017 che il Consiglio regionale del Veneto, a seguito dell'approvazione avvenuta in data 15 novembre 2017<sup>100</sup>, intende presentare ai due rami del Parlamento *ex art.* 121, comma 2, Cost. quale atto iniziale del procedimento di cui al comma 3 dell'art. 116 della Costituzione e quale testo base della eventuale legge di differenziazione. La disposizione normativa prevede che, nella legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, siano fissati «i criteri attuativi, anche nel riparto delle risorse, per l'attribuzione diretta agli Enti locali delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, primo e secondo comma Cost. e dell'art. 11 dello Statuto del Veneto (comma 1). Per quanto riguarda la Provincia totalmente montana di Belluno, le funzioni amministrative e le connesse risorse da attribuire direttamente tengono altresì conto di quanto previsto dal terzo comma dello stesso art. 118 in ordine alla tutela dei beni culturali nonché delle funzioni fondamentali prefigurate dal comma 86 dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 e delle materie stabilite dall'art. 15 dello Statuto del Veneto (comma 2)». La norma, al di là della non chiara formulazione, pare introdurre una sorta di trasferimento automatico e diretto delle competenze amministrative a favore degli Enti locali e della Provincia di Belluno in particolare. Ora, a parte il fatto che né l'art. 2-bis, né altre norme del disegno di legge n. 43 specificano quali siano questi strumenti attuativi e quale sia il rappor-

---

(97) In questo senso si veda la sent. n. 308/2003, le sentt. n. 6, 9, 26 e 27 del 2004, la sent. n. 167/2014 e la sent. n. 140/2015 tutte della Corte costituzionale.

(98) Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 268.

(99) L'emendamento è stato presentato dal consigliere regionale Franco Gidoni (Lega Nord). Per il testo riportato si veda il sito *web www.amicodelpopolo.it*, 16 novembre 2017.

(100) Il disegno di legge statale n. 43 del 2017 è stato approvato con 40 voti favorevoli (10 consiglieri regionali non hanno partecipato alla votazione).

to degli stessi con l'art. 118 Cost.<sup>101</sup> (coincidono o sono differenti?), non si può dimenticare che la legge di differenziazione, una volta approvata a maggioranza assoluta dai componenti delle due Camere, introduce nell'ordinamento costituzionale, sia pure attraverso lo strumento legislativo ordinario ma autorizzato dalla Costituzione, una potestà legislativa regionale di tipo esclusivo per la quale, ai fini dell'individuazione del legislatore competente nell'allocatione delle funzioni amministrative, non si può che seguire il criterio generale che presiede al riparto delle competenze legislative. Poiché le materie individuate nella legge di differenziazione (se verrà approvata) sono già «transitate»<sup>102</sup> dallo Stato alla Regione del Veneto, sarà a quest'ultima cui spetterà il compito di distribuirle tra i diversi Enti locali<sup>103</sup> alla luce dei parametri dell'art. 118 e non certamente alla legge statale di autonomia negoziata<sup>104</sup>. Il che, come visto in precedenza, non esclude meccanismi di intesa e di raccordo con lo Stato, secondo il modello del regionalismo cooperativo, soprattutto laddove vi siano intrecci di competenze.

Appaiono invece, almeno in parte, condivisibili le ragioni portate dalla Commissione relativamente all'individuazione dei soggetti chiamati ad esprimersi in caso di *referendum* consultivo. Se si riflette sul «soggetto (l'insieme di cittadini maggiorenni) da cui proviene la pronuncia referendaria e sulla sovranità del popolo costituzionalmente riconosciuta nel nostro ordinamento, può quindi concludersi che il *referendum*, qualsiasi siano gli effetti della pronuncia popolare, appare sempre come procedimento volto alla produzione della deliberazione del corpo votante»<sup>105</sup>. Pertan-

---

(101) Cfr. R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, pp. 365-382 e G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2-3, 2002, pp. 383-398.

(102) «Transito» che dovrà necessariamente scontare l'ipoteca giurisprudenziale maturata in relazione a ciascun titolo oggettivo: cfr., sul punto, A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 176.

(103) Si vedano le sentt. n. 255 e n. 344/2007 e la sent. n. 412/2008 relativamente alla potestà residuale delle Regioni ordinarie.

(104) L'ipotesi di un ritorno allo stato di partenza, il *contrarius actus*, non soccorre più e richiede il necessario ricorso alle procedure indicate nell'art. 138 Cost. Così A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2002.

(105) Cfr. G.M. SALERNO, voce *Referendum*, in *Enc. giur.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 800 ss. La giurisprudenza amministrativa, in relazione ai soggetti chiamati a *referendum* locale, si divide in

to la disposizione statutaria dell'art. 66, comma 2, secondo la quale hanno diritto di partecipare al voto «tutti i cittadini chiamati ad eleggere il Consiglio provinciale» non può che essere interpretata in modo costituzionalmente conforme<sup>106</sup> e non limitata ai soli Sindaci e consiglieri comunali dei Comuni della Provincia di Belluno. Il *referendum*, infatti, rientra tra quegli strumenti di democrazia diretta attraverso i quali il corpo elettorale esercita direttamente la propria sovranità<sup>107</sup>, differenziandosi essenzialmente in ordine alle conseguenze giuridiche prodotte. L'insieme dei cittadini votanti, o una frazione di essi, costituisce un'articolazione giuridicamente rilevante mediante la quale il popolo, o parte di esso, è chiamato a concrete, senza l'intermediazione dello Stato-apparato e nei casi espressamente previsti dalla Costituzione o dalla legge, funzioni riconducibili alla sua posizione di titolare della sovranità<sup>108</sup>, rendendo in questo modo la democrazia accolta nel nostro sistema costituzionale né totalmente rappresentativa, né totalmente diretta. Quello che suscita qualche dubbio è la seconda argomentazione posta a sostegno della individuazione dei cittadini elettori quali soggetti che sono chiamati ad esprimere il loro punto di vista in merito al quesito referendario proposto. La Commissione, come si è visto nel paragrafo precedente, ha ritenuto che l'elezione di secondo livello presupponga comunque un primo grado in cui sono gli elettori residenti in

---

due distinti orientamenti: una parte, facendo comunque leva sul termine «popolazione» contenuto nella prima parte del comma 3 dell'art. 8 del d.lgs. n. 267/2000 ritiene che non solo le consultazioni, ma anche lo strumento referendario vada esteso anche agli stranieri ed agli apolidi stabilmente insediati nel territorio comunale o provinciale in ragione della identità degli interessi con i cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune (così TAR Toscana, sez. I, sent. 10 giugno 1998, n. 316, in *Foro amm.*, 1999, p. 450), un'altra parte ritiene che ai *referendum* non possano essere ammessi a partecipare i cittadini stranieri anche se residenti nel Comune da tre anni ed iscritti in appositi elenchi (così TAR Lombardia, sez. III, sent. 17 giugno 1996, n. 801, in *Foro amm.*, 1997, p. 520). Per un inquadramento generale del problema F. SCAGLIOTTI, *Art. 8 del d.lgs. n. 267/2000*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 94-95.

(106) Cfr. I. CIOLLI, *Brevi note in tema di interpretazione conforme a Costituzione*, in *Rivista A.I.C.*, 1, 2012, p. 1 ss.

(107) Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75 Cost. La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 1/2, Bologna, Zanichelli, 2005; G.M. SALERNO, voce *Referendum*, cit., p. 800 ss.

(108) In occasione del *referendum* bellunese del 22 ottobre 2017 sono stati chiamati al voto sia i cittadini iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Provincia di Belluno, sia i cittadini iscritti all'AIRE.

un Comune della Provincia ad eleggere i rispettivi Sindaci e componenti del Consiglio comunale, in modo da realizzare una rappresentatività degli organi provinciali rispetto alla comunità territoriale provinciale<sup>109</sup>. Ora, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 50/2015, ha rigettato i ricorsi di alcune Regioni volti a far dichiarare l'incostituzionalità della legge Delrio in relazione a diversi parametri presi a riferimento. In particolare, con riguardo alla elettività di secondo grado degli organi della Provincia, Palazzo della Consulta ha ritenuto che «la natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti. Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli<sup>110</sup>. Su un punto, però, la Corte ha omesso di pronunciarsi<sup>111</sup>, «ossia sul fatto che il modello di governo di «secondo grado, previsto dalla legge Delrio, presuppone un rapporto di connessione interorganica tra enti che per Costituzione, sulla base dello stesso art. 114, devono essere anche reciprocamente autonomi<sup>112</sup>. Non si è cioè risposto alla seguente domanda: il rapporto che la legge Delrio stabilisce obbligatoriamente tra i titolari degli organi dei Comuni e quelli del rispettivo ente di area vasta (Provincia o Città metropolitana) è compatibile con l'autonomia che deve sussistere non solo tra ciascun ente decentrato e lo Stato, ma anche con l'autonomia che deve sussistere tra gli stessi enti decentrati, e quindi tra il Comune e la rispettiva Provincia o Città metropolitana? Presa alla lettera,

---

(109) Verbale della Commissione, cit., p. 2.

(110) Così il punto 3.4.3 del *cons. in dir.* della sent. n. 50/2015 Corte cost.

(111) Sulle argomentazioni poco convincenti della sentenza n. 50/2015 si veda L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in *Quad. cost.*, 2, 2015, pp. 393-396.

(112) Cfr. G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica*, in *www.federalismi.it*, 7, 2015, p. 14.

la sentenza n. 50 del 2015 può consentire alla legge dello Stato, disciplinando i principi fondamentali della legislazione elettorale delle Regioni ai sensi dell'art. 122 Cost., di stabilire che i consiglieri regionali siano eletti dai parlamentari; ma ciò sarebbe evidentemente considerato un'evidente lesione dell'autonomia delle Regioni rispetto allo Stato. Parimenti, qualora una legge dello Stato stabilisse che i consiglieri comunali fossero eletti dai consiglieri regionali, si rispetterebbe alla lettera quanto indicato nella sentenza della Corte, ma si griderebbe allo scandalo<sup>113</sup>. È evidente, allora, che l'autonomia che l'art. 114 Cost. garantisce a tutti gli enti territoriali, anche nei loro reciproci rapporti, non possa non coinvolgere le modalità di determinazione degli organi rappresentativi<sup>114</sup>; in caso contrario, ne soffre lo stesso modello repubblicano che la Costituzione ci ha consegnato a partire dal 1948».

Resta un ultimo problema prima di chiudere le considerazioni di questo paragrafo: la possibile responsabilità contabile in caso di indizione di un *referendum* in ipotesi di annullamento del decreto di indizione che, comunque, nel caso di specie non si è verificata. In linea generale il via libera della Commissione non preclude, infatti, l'impugnabilità davanti al giudice amministrativo di primo grado del decreto con il quale, ai sensi dell'art. 67, comma 5, dello Statuto provinciale, il Presidente della Provincia procede alla indizione del *referendum* dopo la previa autorizzazione del Consiglio provinciale, atteso che egli si pone quale autorità nell'esercizio del potere amministrativo a fronte del quale sussiste una situazione soggettiva di interesse legittimo<sup>115</sup>. Al riguardo la Corte dei Conti<sup>116</sup> ha ritenuto sussistente la responsabilità amministrativa di un Sindaco «per le spese derivanti dall'indizione di un *referendum* consultivo in materia di fusione di Comuni, stante l'omesso doveroso controllo dell'assoluta carenza di potere all'esercizio del potere d'indizione della consultazione referendaria in detta materia»<sup>117</sup>.

---

(113) Ancora G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50/2015*, cit., p. 14.

(114) G.M. SALERNO, *op. ult. cit.*, p. 14.

(115) Cfr. R. CARPINO, *Art. 8*, cit., p. 49.

(116) Cfr. Corte dei Conti, sez. giur. Toscana, 1° luglio 2003, n. 527.

(117) Cfr. F.R. TRABUCCO, *Referendum di variazione territoriale*, cit., pp. 648-649.

## 6. Conclusioni

Ad avviso di chi scrive, l'indizione del *referendum* consultivo provinciale, funzionale all'ottenimento di una maggiore autonomia amministrativa e finanziaria per la Provincia di Belluno, appare come un espediente, costoso (la spesa calcolata si è aggirata attorno ai 300.000 euro), per nascondere non tanto le criticità della legge n. 56/2014, quanto soprattutto la situazione di sofferenza finanziaria che le Province stanno vivendo a causa del prelievo forzoso operato da parte dello Stato<sup>118</sup> il quale impedisce agli enti di area vasta di disporre delle risorse sufficienti per l'esercizio delle funzioni fondamentali. A ciò si aggiunga la non ancora completa attuazione della specificità che l'art. 15, comma 5, dello Statuto regionale veneto riconosce alla Provincia di Belluno.

Se da una parte sono comprensibili le ragioni di coloro che hanno affiancato il *referendum* provinciale a quello regionale veneto che si è celebrato il 22 ottobre 2017 al fine di ottenere, per l'effetto traino, una legittimazione maggiore a sostegno delle rivendicazioni autonomistiche, dall'altra non si è minimamente esplorata la via dello stesso regionalismo differenziato dell'art. 116, comma 3, della Costituzione vigente. In quella norma, infatti, è previsto che l'iniziativa della Regione non possa prescindere dal punto di vista degli Enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane). Proprio in questa sede, allora, avrebbero potuto e potrebbero ancora trovare collocazione quelle richieste di maggiore autonomia per la Provincia di Belluno. I sostenitori del *referendum* ritengono che la consultazione referendaria abbia attribuito alla Provincia dolomitica una maggiore forza politica nel dialogo con la Regione Veneto in relazione al procedimento contenuto nell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Questo è certamente vero, ma non può tuttavia condurre a travalicare i limiti cui, per legge, sono soggetti i *referendum* degli Enti locali, snaturandone le funzioni.

---

(118) Si pensi al decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, nella legge ordinaria dello Stato 23 giugno 2014, n. 89 e alla legge di stabilità (per l'anno solare 2015) 23 dicembre 2014, n. 190.