

Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?

di Diletta Tega*

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2016)

Premessa

Con la sentenza n. 118 del 2015¹, la Corte costituzionale ha preso posizione sulle due leggi con cui la Regione Veneto aveva indetto altrettanti referendum consultivi: uno (legge n. 15 del 2014) articolato in cinque quesiti, prodromico a successive iniziative legislative della regione, orientate a rivendicare per quest'ultima maggiore autonomia, soprattutto finanziaria²; l'altro (legge n. 16 del 2014), con un singolo quesito che interrogava gli elettori sulla loro volontà di fare del Veneto una repubblica indipendente e sovrana. Mentre le due leggi avevano suscitato qualche attenzione presso gli studiosi³, l'opinione

¹ Su di essa vedi F. Conte, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in www.forumcostituzionale.it (3 luglio 2015) e in *Quad. cost.* 2015, n. 3; nonché, di chi scrive, *Venice is not Barcelona: A Less Aggressive Regional Question gets a More Nuanced Constitutional Answer*, in www.icconnectblog (23 luglio 2015); nonché C. Fasone, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014*, nel Blog della *Revista Catalana di Dret public*, <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/> (4 agosto 2015).

² La legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n. 15, intitolata *Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto*, si apre con la previsione di un «negoziato» tra il Presidente della Giunta regionale e il Governo, al fine di «definire il contenuto di un referendum consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto» (art. 1, comma 1). Qualora tale «negoziato», su cui il Presidente della Giunta deve riferire al Consiglio (art. 1, comma 2), «non giunga a buon esito» entro 120 giorni dall'approvazione della legge, il Presidente della Giunta «è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto» (art. 2, comma 1), in merito a cinque quesiti: 1) «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?»; 2) «Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?»; 3) «Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?»; 4) «Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?»; 5) «Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?».

³ G. Ferraiuolo, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. cost.* 2014, 703 ss.; C. Fasone, *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in www.diritticomparati.it (5 marzo 2015); D. Trabucco, *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it (31 maggio 2014). Vedi anche il numero monografico di www.federalismi.it, *Focus fonti* 2015, n. 1 (26 gennaio 2015), che è introdotto dall'editoriale di F. Modugno, *Unità della Repubblica e produzione del diritto oggettivo. Qualche riflessione a partire dal caso di due recenti leggi venete*, e raccoglie, tra l'altro, i contributi di P. Carnevale, *Unità della Repubblica ed unità del diritto oggettivo*; G. Serges, *Autodeterminazione, diritto a decidere, indipendenza, sovranità (notazioni a margine della Legge regionale del Veneto, n. 16 del 2014)*; G. Pistorio, *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica nella giurisprudenza costituzionale*; M. Pietrangelo, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet, a margine dei referendum consultivi veneti su indipendenza e autonomia*. Nel sito www.plebiscito2013.eu, sono anche pubblicati alcuni pareri di giuristi – raccolti in seguito all'approvazione, da parte del Consiglio regionale del Veneto (con deliberazione n. 145 del 28 novembre

pubblica è rimasta sostanzialmente indifferente⁴: anzi, come si vedrà, la stessa regione è porsa tutt'altro che ansiosa di indire concretamente le previste consultazioni. Non è escluso che sia rimasta addirittura spiazzata dall'esito del giudizio che, per la prima volta nella storia della giurisprudenza costituzionale su iniziative di questo tipo, permette di presentare agli elettori uno dei quesiti (previsto nella legge regionale n. 15 del 2014): "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?".

A una prima lettura, la motivazione scorre fluida e lineare. In realtà, a fronte di una notevole chiarezza espositiva, numerosi sono gli spunti di interesse: anzi, in un certo senso, la stessa impostazione, piana e aderente ai dati positivi, pare sintomatica di un cambiamento metodologico, rispetto ai precedenti, e segnala, in particolare, uno dei nodi, sui quali questa nota richiama l'attenzione. Infatti la Corte, pur confermando, come si vedrà, le conclusioni della giurisprudenza anteriore, e soprattutto della decisione n. 496 del 2000, dalle premesse teoriche di quest'ultima decisione sembra voler prendere le distanze, segnando così una cesura almeno metodologica.

Altri punti degni di riflessione che emergono dalla decisione riguardano: il presunto diritto alla autodeterminazione del popolo veneto; l'ambiguità del quesito referendario inaspettatamente 'salvato' dalla Corte; l'attenzione posta sull'art. 116, ultimo comma, Cost.⁵; la discrepanza tra i quesiti proposti e la ritrosia a perseguire la loro indizione da parte della regione; il rilievo centrale che si riconosce allo statuto regionale; il rapporto con i precedenti; il primo tentativo di dare una definizione di referendum.

2012) della risoluzione n. 44 (menzionata all'art. 3 della legge regionale n. 16 del 2014) – in merito alla legittimità di un referendum sull'autodeterminazione veneta: tra questi pareri, si segnalano quelli di L. Benvenuti, *Breve commento ai punti 8-9-10 della deliberazione n. 145, del Consiglio regionale veneto, del 28 novembre 2012*, e M. Bertolissi, *Le iniziative della Regione Veneto per una maggiore autonomia e/o per l' "indipendenza"*. Quest'ultimo autore, peraltro, prima di intervenire nel giudizio costituzionale come patrono della Regione Veneto, aveva rilasciato, in merito al referendum sull'indipendenza, l'intervista pubblicata con il titolo *Bertolissi: «una via legale non esiste»*, in *Corriere del Veneto* (20 marzo 2014). In generale sui referendum consultivi regionali v. V. De Santis, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle regioni*, Torino 2013, 322 ss.

⁴ Benché il referendum sull'indipendenza fosse stato preceduto da una sorta di consultazione telematica di analogo argomento, promossa e gestita da privati: cfr. M. Pietrangelo, *Qualche riflessione sui metodi della consultazione popolare al tempo di Internet*, cit.

⁵ Questo tema potrebbe imporsi nuovamente all'attenzione nei prossimi mesi. Mentre pendeva il giudizio in merito alle leggi venete, la Regione Lombardia ha preso l'iniziativa di indire un referendum sulla propria autonomia, in parte analogo: v. delibera del Consiglio regionale 17 febbraio 2015, n. X/368, in *Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia*, 24 febbraio 2015, n. 9, p. 5 (*ibidem*, pp. 2 ss., sono pubblicati altri atti consiliari di indirizzo relativi al conseguimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.). Prima di poter leggere la sentenza in commento, il Governo aveva ipotizzato la possibilità di ricorrere nuovamente alla Corte costituzionale contro questa iniziativa, ipotesi infine non perseguita: v. l'interpellanza n. 2-00874 presentata dall'on. Gasparini e la risposta data dal Governo, nel corso della seduta della Camera dei deputati n. 391 del 13 marzo 2015, attraverso il sottosegretario Bressa; dalla consultazione del sito ufficiale della Corte, salvo errore, non risulta al momento pendente alcun ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri contro la Regione Lombardia. In base a notizie di stampa del novembre 2015, il Presidente della regione Lombardia si sarebbe dichiarato intenzionato a realizzare il referendum entro il 2016.

1. Un esito non scontato

Vediamo gli esiti della decisione. Il contrasto della legge regionale n. 16 del 2014 con elementari principi costituzionali era marchiano. Del resto, oltre a contemplare il referendum sull'indipendenza, la legge insisteva a più riprese sul presunto diritto alla «autodeterminazione» del «Popolo Veneto»: nozione, quest'ultima, già contestata tanto dalla giurisprudenza⁶, quanto dalla dottrina⁷, con argomenti non certo superabili da una grossolana evocazione di principi di diritto internazionale.

La legge regionale n. 15 del 2014 prevedeva, invece, un ventaglio di quesiti sull'autonomia: graduata ora come autonomia speciale, soprattutto in relazione ai profili finanziari; ora come autonomia 'solo' differenziata, nella prospettiva dell'art. 116, terzo comma, Cost. È proprio il quesito più vicino a questa disposizione costituzionale l'unico a passare il vaglio di legittimità. La Corte afferma che esso non mette in discussione alcun contenuto della Costituzione, prevedendo soltanto una consultazione politica preliminare all'avvio del procedimento di cui all'art. 116, commi terzo e quarto, Cost.

Sul punto evidentemente si tornerà, ma sin d'ora vale la pena rilevare che l'esito del giudizio avrebbe potuto essere opposto. Infatti, il quesito 'salvato' non fornisce alcuna indicazione sulle ulteriori forme e sulle condizioni particolari di autonomia da attribuire alla regione: e se, nella giurisprudenza costituzionale recente, è parso problematico che, in un referendum abrogativo, l'elettore non potesse scegliere, nella riorganizzazione della geografia giudiziaria, tra un certo ufficio giudiziario e un altro⁸, a maggior ragione non lo si sarebbe dovuto mettere dinanzi a un quesito del tutto generico sulle ulteriori forme di autonomia proposte per la regione. Vero è che, il Governo ha impostato la questione in modo peculiare: infatti invece di denunciare direttamente il difetto di omogeneità del quesito, magari appellandosi all'apposita norma dello Statuto veneto⁹, ha prospettato una violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., poiché il quesito non garantiva il rispetto dei limiti di materia ivi previsti. Ecco spiegato perché, a fronte di tale impostazione, la Corte, da un lato, rinuncia a una re-interpretazione del motivo di ricorso, che avrebbe forse potuto permetterle di 'ripescare' la questione dell'omogeneità; dall'altro, dà una lettura sostanzialmente "adeguatrice" del quesito. Di conseguenza, la davvero inedita scelta di rimediare alle ambiguità del quesito attraverso un'esegesi correttiva appare fortemente condizionata dalle particolarità del caso, tanto che è quanto meno prematuro supporre che la Corte possa fare altrettanto nei giudizi sull'ammissibilità di referendum abrogativi¹⁰.

⁶ V., oltre a quelle che si citeranno oltre, la sentenza n. 170 del 2010.

⁷ V. per tutti A. Morrone, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quad. cost.* 2012, 615 ss.

⁸ Sentenza n. 12 del 2014. Ma la successiva sentenza n. 5 del 2015 glissa sul punto.

⁹ Art. 26, comma 5: «Sono comunque inammissibili le richieste di referendum aventi quesiti non omogenei». Dettata in tema di referendum abrogativi, la norma è applicabile anche a quelli consultivi in virtù del richiamo di cui al successivo art. 27, comma 3.

¹⁰ Così invece F. Conte, *I referendum del Veneto per l'autonomia*, cit. Anche altrove, nella sentenza commentata, la Corte segnala l'ambiguità di un altro dei quesiti di cui alla legge n. 15 del 2014: quello sull'assenza di vincoli in merito alla destinazione delle risorse regionali. Perché la lettura adeguatrice si è rivelata impossibile? Perché, afferma la Corte, il quesito o non aveva senso, perché prospettava l'introduzione di un principio in realtà già vigente nell'ordinamento a livello legislativo e costituzionale; oppure intendeva sopprimere le eccezioni al principio, anch'esse costituzionalmente previste. Perciò, con

2. Venezia non è Barcellona: la “prudenza” della Regione Veneto

Per quanto concerne la concreta vicenda cui si riferisce il giudizio della Corte, va sottolineato, in primo luogo, l’atteggiamento ambiguo della Regione Veneto. Non solo, dopo avere approvato le leggi in questione, essa si è mostrata tutt’altro che smaniosa di applicarle; ma addirittura, in giudizio, ha cercato di costruire sulla propria inerzia un argomento difensivo: ha cioè eccepito l’inammissibilità dei ricorsi «per carenza di attuale lesività delle leggi impugnate, giacché le previste consultazioni popolari non si sono ancora tenute e neppure si sono verificati i presupposti per il loro svolgimento: né il negoziato preliminare con il Governo, di cui all’art. 1 della legge reg. Veneto n. 15 del 2014, né la raccolta di elargizioni private destinate a sovvenzionare la consultazione, di cui all’art. 4 della legge reg. Veneto n. 16 del 2014».

La sentenza spiega persuasivamente perché queste eccezioni fossero destituite di fondamento. Qui vale la pena ricordare che, a norma del citato art. 4, la copertura degli oneri per la consultazione indipendentista, quantificati in 14 milioni di euro, era affidata a erogazioni liberali e donazioni da parte di cittadini ed imprese. La stampa quotidiana riporta che le elargizioni non hanno raggiunto la centesima parte di quanto ritenuto necessario¹¹. In effetti, ora, gli stessi indipendentisti dicono di volere ripetere l’iniziativa, ma con oneri a carico del bilancio regionale¹². Anche la stessa Regione, sin dall’inizio, si era mostrata estremamente cauta: nell’avviare la raccolta dei fondi, aveva precisato che essi sarebbero stati «considerati vincolati al finanziamento del referendum consultivo per l’indipendenza del Veneto» e che, «nel caso eventuale che le somme versate non [potessero] essere utilizzate per tale finalità», esse sarebbero state restituite¹³.

Se infine si considera come, nella scorsa campagna elettorale per le elezioni regionali in Veneto, non sia stato neppure necessario spingere troppo l’acceleratore sull’argomento dell’indipendentismo, è evidente che, lì, la questione dell’autodeterminazione territoriale e politica ha tutt’altro spessore che in Catalogna e Scozia, nonostante le due leggi in questione tentassero di scimmiettare le iniziative lanciate in quei paesi.

3. La centralità dello statuto regionale

Venendo ai principi giuridici alla base della motivazione, risalta lo spazio riconosciuto dalla Corte allo statuto regionale e alla specifica disciplina da esso

riguardo a tale quesito, il giudizio è nel senso dell’illegittimità.

¹¹ G. Velardi, *Indipendenza del Veneto, raccolta fondi flop per il referendum della Lega*, in *Il Fatto Quotidiano*, 9 aprile 2015, riporta una cifra di 114 mila euro.

¹² P. Francesconi, *Veneto indipendente, la Consulta bocchia il referendum consultivo*, in *Il Gazzettino*, 25 giugno 2015.

¹³ Deliberazione della Giunta regionale del Veneto 23 settembre 2014, n. 1709 (Art. 4 della legge Regionale 19 giugno 2014, n. 16 "Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto". Disciplina degli aspetti economici e finanziari relativi alla raccolta delle risorse finanziarie), in *Bollettino Ufficiale della Regione Veneto*, 30 dicembre 2014, n. 124.

dettata in merito ai referendum regionali¹⁴ – ovviamente, nei limiti in cui tale disciplina era stata evocata come parametro dal Governo¹⁵.

Riferimenti agli statuti figuravano anche nei precedenti¹⁶, ma erano rimasti allora del tutto avviluppati in un ragionamento imperniato su considerazioni di ordine ben diverso. Ora, invece, la Corte dà un rilievo centrale all'affermazione secondo cui «[l]a disciplina dei referendum regionali ha la propria sede nello statuto regionale, secondo quanto previsto dall'art. 123 Cost.».

Sottolineare l'importanza dello statuto, inevitabilmente, significa richiamare l'attenzione sul ruolo politico della regione. Lo stesso senso va riconosciuto alla parte della motivazione, in cui si ribadisce che «le questioni di interesse della comunità regionale, su cui la Regione può attivare la partecipazione delle popolazioni del proprio territorio tramite referendum consultivo, possono riguardare anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale». L'affermazione non è nuova, ma, questa volta, ha un accento diverso e più forte, perché risuona in una sentenza che, da un lato, lascia concretamente spazio a una delle consultazioni indette dalla regione; dall'altro, almeno nella costruzione della motivazione, sceglie argomenti in gran parte incentrati sui contenuti positivi dello statuto, diversi, come si è detto, da quelli impiegati nei precedenti diretti e, specialmente nella sentenza n. 496 del 2000.

4. Continuità e discontinuità con i precedenti

In effetti, uno degli interrogativi sui quali conviene soffermare di più l'attenzione riguarda proprio il rapporto della sentenza con i precedenti. Non si riscontra alcuna *overruling*: anzi, le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza anteriore sono confermate. Tuttavia, l'impostazione metodologica e, viene da dire, retorica è decisamente differente.

Qualcosa è cambiato.

D'altra parte, gli stessi precedenti, a leggerli con attenzione, non erano immuni da oscillazioni, latenti nelle motivazioni sebbene non nei dispositivi: la ragione del giudizio negativo della Corte sulle iniziative regionali via via considerate si sposta continuamente dal piano sostanziale a quello formale, dalla dimensione degli interessi alle caratteristiche dei procedimenti, da argomenti specifici a considerazioni molto ampie, quasi di dottrina dello stato.

Senza riassumere una giurisprudenza nota e commentata, ci si limita a ricordare che, nella iniziale sentenza n. 256 del 1989¹⁷, la principale *ratio* del

¹⁴ Sulla quale v. G. Ferri, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Veneto*, a cura di Paolo Cavaleri ed Eduardo Gianfrancesco, Torino 2013, 399 ss. Ivi, 401, si afferma tra l'altro che in Veneto il referendum consultivo regionale non aveva mai conosciuto, prima d'ora, alcuna applicazione concreta.

¹⁵ In proposito, correttamente F. Conte, *I referendum del Veneto per l'autonomia*, cit., rileva che i referendum in questione presentavano caratteristiche fondamentalmente differenti dal modello statutario: ad es., ai sensi degli artt. 26 e 27 dello statuto (e della legge regionale n. 1 del 1973, cui lo statuto rinvia), i referendum dovrebbero essere indetti con deliberazione del Consiglio regionale, non con legge.

¹⁶ Ad es. nella sentenza n. 496 del 2000.

¹⁷ Conflitto di attribuzioni sull'indizione di un referendum in Sardegna in merito alle basi militari straniere sul territorio isolano. Si veda E. Bettinelli, "Grandi questioni di interesse regionale" e referendum consultivi regionali, in questa rivista 1990, 1292, nonché P. Barrera, *Referendum consultivo e*

giudizio negativo sulla consultazione regionale era stata il confine tra interesse regionale e nazionale, inteso come limite anche alle iniziative referendarie.

Il tema è stato lasciato cadere nella sentenza n. 470 del 1992¹⁸, vero capostipite del filone in commento: vi si ammise che le iniziative referendarie e legislative regionali potessero toccare anche la materia costituzionale, «in relazione alla soggettività politica e costituzionale che (...) va riconosciuta alla Regione “riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell’art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima” (sent. n. 829 del 1988)».

L’esito comunque negativo del giudizio era giustificato in base a un altro argomento, cioè: «il rischio di influire negativamente sull’ordine costituzionale e politico dello Stato», a fronte di una disciplina del procedimento legislativo ordinario e, a maggior ragione, costituzionale che ha una precisa tipicità e, perciò, «non consente di introdurre, nella fase della iniziativa affidata al Consiglio regionale, elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di “aggravare”, mediante forme di consultazione popolare variabili da Regione a Regione, lo stesso procedimento». Dunque, almeno nel suo sviluppo logico, l’argomento ha carattere prevalentemente formale-procedurale e si presta a essere applicato anche con riguardo alle proposte di legge ordinaria, cui il referendum regionale pretenda di essere prodromico. Tra i commenti a questa decisione, ricordo soprattutto quello di chi¹⁹, in seguito venuto a sedersi nel collegio che ha pronunciato la sentenza n. 118 del 2015, sul piano formale, ha contestato che ciò che precede l’atto di iniziativa legislativa attenga al vero e proprio procedimento di formazione della legge; sul piano sostanziale – a suo giudizio immanente nella sentenza n. 470 del 1992 – ha dubitato della reale possibilità che un referendum consultivo regionale condizioni gli organi centrali dello Stato e del Parlamento, esercitando una influenza che comunque non sarebbe maggiore di quella di un’iniziativa popolare sorretta da ampio consenso.

La sentenza n. 496 del 2000 completa la svolta. Inizialmente formula un interrogativo di ordine formale, e cioè «se il potere di regolare il sub-procedimento [di iniziativa legislativa] ricadente nella competenza regionale incontri limiti sistematici, inerenti alla posizione costituzionale del popolo in relazione alla revisione». In ultima analisi però perviene a considerazioni nettamente sostanziali che attengono esclusivamente ai referendum preliminari a iniziative di revisione costituzionale; e sono basate sulla nozione di popolo, sul rapporto tra unità e autonomia, sul rischio che l’iniziativa referendaria regionale strumentalizzi una parte del corpo elettorale, raccogliendo e orientando le sue preferenze contro i fondamenti stessi dell’ordine costituzionale. Si tratta di una sentenza profondamente in linea con la dottrina

limiti del’ “interesse regionale”, in *Giur. cost.* 1989, I, 1223.

¹⁸ Giudizio sulla legittimità costituzionale di una legge veneta che prevedeva un referendum consultivo prodromico a una proposta di revisione costituzionale del regionalismo. Commentata in questa rivista 1993, 1304 ss., da M. Dogliani e F. Cassella, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell’unità nazionale*.

¹⁹ N. Zanon, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giur. cost.* 1992, 4252 ss.

professata in sede scientifica dal suo relatore e redattore, Carlo Mezzanotte²⁰, ma assai controversa tra i – numerosi – commentatori²¹.

In seguito la Corte è tornata sulla materia solo in modo molto fugace: in sede cautelare²²; oppure richiamando le conclusioni raggiunte al fine di giudicare, però, su questioni non equivalenti²³. In entrambe le occasioni, si è confermato che il problema riguarda i referendum regionali che vertano su proposte di revisione costituzionale. Nella seconda decisione, citando il precedente nel 2000, ha brevemente ricapitolato che «esiste nel nostro ordinamento costituzionale una “intensa” “istanza protettiva delle fonti superiori” finalizzata a garantire la piena ed effettiva libertà della rappresentanza politico-parlamentare nell’esercizio dei supremi poteri normativi, che non può quindi essere condizionata da atti e procedure formali non previsti dall’ordinamento costituzionale, seppur giuridicamente non vincolanti».

²⁰ Giudizio di legittimità costituzionale su una legge della regione Veneto che prevedeva un referendum consultivo a una proposta di revisione costituzionale questa volta inerente esclusivamente l’autonomia della regione. Lo attestano commentatori come E. Balboni, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché negarlo?*, in questa *Rivista* 2001, 220, e A. Mangia, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra «diritto» e «politica»*, in *Giur. cost.* 2001, 1678. Ma lo attesta anche – indirettamente, cioè con riguardo alle sentenze n. 106 e n. 306 del 2002, che hanno però in comune con la sentenza n. 496 del 2000 la forte affermazione della centralità rappresentativa del Parlamento e dell’immanenza, nel sistema costituzionale, di un unico popolo – un collega di Mezzanotte a Palazzo della Consulta, quale fu P.A. Capotosti: v. Id., *La forza ragionevole del giurista. Atti della giornata in ricordo di Carlo Mezzanotte* (Roma, 27 maggio 2008), a cura di A. Baldassarre, Padova 2010, 32-33. Ho fatto riferimento a questo caso in *La dottrina come amica curiae*, in www.forumcostituzionale.it (10 luglio 2015) e in corso di pubblicazione negli atti delle giornate italo-franco-belghe su *I rapporti tra la giurisdizione costituzionale e la dottrina*, Pisa 6 e 7 marzo 2015, a cura di P. Passaglia.

²¹ Senza pretesa di completezza, dato il gran numero di commenti, tra i sostenitori della decisione si segnala S. Bartole, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. cost.* 2000, 3818. Tra i più numerosi critici, F. Cuocolo, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo*, *ibidem*, 3810; E. Balboni, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità*, cit.; A. Ruggeri, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in questa *Rivista*, 2001, 224. Particolarmente severo G. Bognetti, *Referendum consultivi regionali e modifica della Costituzione: risposta negativa dalla Consulta*, in *Corr. giur.* 2001, 28, cui probabilmente ha inteso fare riferimento la difesa regionale. Pur non risparmiando critiche alla Corte, N. Zanon, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell’innovazione costituzionale*, in *Giur. cost.* 2000, 3827, ha sottolineato la difficoltà di sopportare che intorno a una riforma costituzionale, eventualmente approvata dal Parlamento in conformità alle preferenze del corpo elettorale regionale, possa poi aprirsi una contrapposizione politica tra questo e il corpo elettorale nazionale.

²² Ordinanza n. 102 del 2001, conflitto di attribuzioni sull’indizione di un referendum consultivo per il trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale alla Regione, sulla quale vedi, in *Giur. cost.* 2001, 634 ss., S. Bartole, *Overruling o qualification di precedente con ordinanza di reiezione della domanda di sospensiva di atto impugnato per conflitto di attribuzioni?*, e G. Moschella, *Referendum consultivi regionali: la Corte ci ripensa?*; nonché *ibidem*, 1670 ss., A. Mangia, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra “diritto” e “politica”*. Si sorvola sulle altre ordinanze di quel periodo (n. 189 del 2002; nn. 444, 403 e 101 del 2001) attinenti iniziative regionali del tipo in esame, poi ritirate per motivi politici dalle stesse forze politiche che le avevano promosse. Il contesto politico di allora è ricostruito in E. Gianfrancesco, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all’indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. Cost.*, 1495.

²³ Sentenza n. 365 del 2007, giudizio di legittimità costituzionale su una legge della Sardegna istitutiva della “Consulta per il nuovo statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo”, commentata in questa *Rivista* 2007, 219, da P. Caretti, *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una “specialità” perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, e da O. Chessa, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*.

Nella sentenza n. 118 del 2015 nulla è ripreso dell'impegnativo e discusso apparato teorico della sentenza Mezzanotte. L'argomento procedurale è espressamente smentito: allorché si afferma che una cosa è un referendum consultivo preliminare all'iniziativa di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., un'altra – e distinta – il procedimento che incomincia con tale iniziativa. Nondimeno, in modo estremamente laconico, è confermato che «i referendum regionali, inclusi quelli di natura consultiva, non possono coinvolgere scelte di livello costituzionale». L'aderenza, nelle conclusioni, ai precedenti fa sentire la Corte dispensata dalla necessità di rimettere in discussione il fondamento dell'affermazione appena trascritta: ma, evidentemente, essa non può che riposare sul delicato equilibrio istituito dall'art. 138 Cost. tra la funzione di rappresentanza generale del Parlamento e le altre istanze politiche potenzialmente coinvolte nella revisione costituzionale.

In ultima analisi, la sentenza conferma gli approdi della giurisprudenza anteriore; eppure, almeno sul piano teorico, rispetto all'impostazione dei principali precedenti si registra una certa tensione, forse non del tutto risolta. Ad avviso di chi scrive, è proprio questo il tratto maggiormente in contrasto con l'apparente linearità della decisione.

5. Oltre la questione specifica: natura e limiti del referendum

La sentenza formula poi altre considerazioni di rilievo generale, che riguardano il referendum, non solo regionale e non solo consultivo.

Anzitutto, per quanto noto, è la prima volta che la Corte adotta una sorta di definizione del referendum, allo scopo di mettere a fuoco i caratteri che lo distinguono da altre attività riconducibili a una nozione più lata di partecipazione politica: «[i] referendum è uno strumento di raccordo tra il popolo e le istituzioni rappresentative, tanto che si rivolge sempre all'intero corpo elettorale [...], il quale è chiamato ad esprimersi su un quesito predeterminato. Inoltre, anche quando non produce effetti giuridici immediati sulle fonti del diritto, il referendum assolve alla funzione di avviare, influenzare o contrastare processi decisionali pubblici, per lo più di carattere normativo». Sussistono alcune assonanze tra questa definizione e quella di referendum inteso come forma di partecipazione di tipo istituzionale, distinta da altre di tipo informale, e come votazione decisionale, armonicamente inserita in un modello referendario-rappresentativo, in cui i cittadini, oltre a manifestare il proprio consenso nei confronti di chi dovrà assumere le decisioni pubbliche, possono anche intervenire nei processi di assunzione delle stesse decisioni²⁴.

Non è questa la sede per analizzare le implicazioni generali che potrebbero scaturire quanto la Corte afferma sulla natura del referendum, né per porre a raffronto queste affermazioni con la già ricordata visione di Carlo Mezzanotte. Basterà dire che, dalla definizione riportata, la Corte prende spunto per affermare che, poiché il referendum si distingue da altre forme di partecipazione politica, è del tutto logico che esso si svolga «nelle forme e nei limiti» specificamente previsti dalla Costituzione, o in base ad essa. Non è citato l'art. 1 Cost. e non si prende posizione espressamente sul rapporto tra il referendum (regionale o attinente ad altro ambito politico; consultivo o di altro

²⁴ M. Luciani, *Commento all'art. 75 Cost.*, in *Commentario della Costituzione* fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Bologna-Roma 2005, 35 ss., 122 ss., ma *passim*.

tipo) e il concetto di sovranità popolare. Tuttavia, sembra chiara l'idea che la particolare valenza politica di questo istituto non possa andare disgiunta da altrettanto particolari limiti costituzionali: in altre parole, che anche questo istituto di democrazia diretta possa svolgersi solo «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Da qui si dipana il ragionamento sul ruolo dello statuto regionale, cui si è già fatto cenno. Tuttavia, la Corte lascia intendere che, anche qualora lo statuto fosse completamente muto, sussisterebbero comunque alcuni limiti desumibili direttamente dalla Costituzione: anzitutto, il divieto di referendum regionali, anche consultivi, che investano la materia costituzionale. Infatti, viene dichiarato costituzionalmente illegittimo, per contrasto con l'art. 116 Cost., anche il quesito (n. 5, nell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2015) sull'autonomia speciale, in relazione al quale – a quanto è dato comprendere dal Ritenuto in fatto – la difesa erariale non aveva invocato parametri statutari.

In secondo luogo, la Corte si guarda bene dal fare applicazione diretta dell'art. 75 Cost., disattendendo la richiesta in tal senso della difesa statale²⁵. Cionondimeno, allorché esamina la legittimità dei quesiti di cui ai nn. 2-4 dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2014, finisce comunque con il richiamare, nell'interpretazione delle clausole statutarie, tre delle categorie familiari alla giurisprudenza sul referendum abrogativo²⁶: le leggi tributarie; quelle di bilancio; le leggi costituzionalmente necessarie, se ad esse è lecito, come pare, accostare quelle il cui contenuto corrisponde a obblighi costituzionali, secondo la terminologia dello statuto. Soprattutto con riguardo alle prime due, la Corte delinea alcuni spunti nel senso di un'interpretazione estensiva, i quali però vanno considerati alla luce delle particolarità del caso, come si dirà.

In questa sentenza, sono ricondotte alle leggi tributarie quelle che hanno riguardo alla provenienza di un certo gettito da un certo tributo (nel caso, i tributi versati dai cittadini veneti o riscossi sul territorio veneto) e, in virtù di tale provenienza, lo vincolano a una certa destinazione (nel caso, le casse regionali o la prestazione di servizi o beni a favore dei cittadini della regione). Nella giurisprudenza anteriore, erano state definite come leggi tributarie quelle connotate, da un lato, dall'imposizione di un sacrificio economico al singolo attraverso un atto ablatorio dell'autorità; dall'altro, dalla destinazione del gettito scaturente dall'ablazione al fine di integrare la finanza pubblica²⁷. È a questo secondo versante che sembrano riallacciarsi le considerazioni della sentenza commentata, in quanto ragiona sulla specifica destinazione impressa al gettito in virtù della sua origine. In effetti, anche in passato, al riguardo, la Corte aveva adottato letture cautamente espansive della categoria, su più versanti²⁸.

²⁵ A quanto si legge nel § 1.4 del Ritenuto in fatto, la difesa statale aveva richiamato l'art. 75 Cost., oltre che i parametri statutari, per affermare la vigenza di «un principio generale di inammissibilità dei referendum, anche consultivi, su leggi tributarie e di bilancio, o che costituiscano adempimento di obblighi costituzionali, internazionali ed europei».

²⁶ Si rinvia riassuntivamente, in proposito, ad A. Pertici, *Il Giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino 2010, 134 ss.

²⁷ Cfr. ad esempio sentenza n. 11 del 1995.

²⁸ Dalle leggi in tema di imposte in senso proprio, a quelle in tema di tasse, sentenza n. 63 del 1990; dalle norme che riguardano il momento costitutivo dell'imposizione, a quelle che disciplinano gli aspetti dinamici del rapporto e la sua attuazione, comprese le fasi dell'accertamento e della riscossione, sentenze

La categoria delle leggi di bilancio è allargata sino ad includere non solo «le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese», ma anche gli «elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria», i quali, a loro volta, essendo «indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima», presentano anche profili di rilievo e necessità costituzionale. Tenuto conto del contesto, e di quanto la Corte osserva allorché distingue la «finanza pubblica generale» dagli interessi esclusivi del Veneto e dei suoi abitanti, gli elementi strutturali in questione pare debbano essere identificati, tra l'altro, con la possibilità che il gettito tributario proveniente dalle aree più ricche del territorio nazionale sia utilizzato per finanziarie spese indivisibili (ad esempio, per il rimborso del debito pubblico statale), misure di perequazione, ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., nonché interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.²⁹: quest'ultimo punto è chiarito dalla Corte esplicitamente, quando si occupa del quesito di cui al n. 4.

Naturalmente, come si anticipava, nel tentativo di estrapolare dalla sentenza considerazioni di ordine generale sul referendum e sulle categorie giuridico-costituzionali che ne delimitano l'ammissibilità, si devono tenere presenti le particolarità del caso: soprattutto, il fatto che oggetto del giudizio, talvolta, non fosse l'ammissibilità di quesiti abrogativi precisamente riferiti a determinati corpi legislativi già in vigore; bensì la legittimità di quesiti consultivi relativi a meri principi di riforma, estremamente laconici e, per questo, connotati da profili di genericità, o vera e propria ambiguità. Non si può affatto escludere che tale latitudine dei quesiti abbia esercitato una certa influenza nell'indurre la Corte ad allargare la portata dei limiti all'ammissibilità dei referendum in questione, evocando nozioni ampie quali gli «elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria», o i legami di solidarietà e coesione tra territori. In altre parole, non è detto che il riferimento a questa sentenza sarebbe sufficiente per decretare, ad esempio, l'inammissibilità di un referendum per l'abrogazione di una determinata misura di perequazione, o di un certo intervento speciale finalizzato a intensificare la coesione e la solidarietà sociale, o a rimuovere squilibri economici e sociali tra diverse aree della Repubblica.

n. 51 del 2000 e altre ivi richiamate. Ma, appunto, una certa prudenza ha sempre accompagnato queste estensioni, per evitare che trasmodassero in un'interpretazione analogica volta a «sottrarre al referendum tutte le norme implicanti un sacrificio economico da parte degli elettori», sentenza n. 26 del 1982; e a tenere fede alla scelta dei Costituenti, i quali meditatamente scartarono l'originaria proposta volta a escludere dal referendum tutte le leggi finanziarie, «proprio per evitare che attraverso tale limite si finisse per impedire il referendum su qualunque legge capace di produrre effetti sulle finanze pubbliche, e cioè in definitiva sulla quasi totalità degli atti legislativi», sentenza n. 12 del 2014.

²⁹ L'enfasi sui legami di solidarietà tra territori è un tema (anche) della giurisprudenza recente sull'art. 119 Cost. e si trova, ad es., nella sentenza n. 88 del 2014, relativa alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, Cost.; nonché nella sentenza n. 19 del 2015 commentata in questa rivista 2015, 799 ss., da R. Bin, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*. La sentenza n. 82 del 2015 riconosce espressamente il collegamento tra gli interventi perequativi, di competenza esclusiva dello Stato, e la «tutela della coesione e dell'unità economica della Repubblica».

6. Venezia non è affatto Barcellona (e nemmeno Edimburgo): una via italiana per le rivendicazioni di regionalismo differenziato

Restando comunque sui temi centrali della decisione, la Corte è stata qui chiamata a confrontarsi con istanze indipendentiste e autonomiste, le quali pretendevano di fare mostra di alcune somiglianze con i più noti casi della Catalogna e della Scozia.

Ed infatti, in primo luogo, la legge regionale n. 16 del 2014, pur contemplando un referendum puramente consultivo, implicava un'affermazione di sovranità almeno virtuale. In secondo luogo, come in Scozia³⁰, la legge regionale n. 15 del 2014 preannunciava anzitutto l'apertura di un negoziato con lo Stato, per concordare un referendum consultivo sulla maggiore autonomia, pur prevedendo in subordine l'indizione unilaterale della descritta consultazione in cinque quesiti, anch'essi vertenti su di una maggiore autonomia. In terzo luogo, come in Catalogna, la regione ha cercato, in giudizio, di dissimulare la natura delle consultazioni, qualificandole alla stregua di meri "sondaggi formalizzati", come tali coperti dall'art. 21 Cost.³¹.

Si è già detto che, dietro queste affinità di pura facciata, traspariva con molta chiarezza una sostanza politica e istituzionale ben diversa, e una assai minore determinazione della Regione Veneto a impegnarsi – e a rischiare – per rivendicazioni di autonomia e sovranità nelle quali, evidentemente, essa stessa credeva ben poco.

Pur a fronte di queste macroscopiche differenze, resta vero che la Corte costituzionale sembra avere indicato un modo in cui le regioni possono cercare di coagulare consenso popolare attorno alle proprie rivendicazioni di maggiore autonomia, e di un assetto più asimmetrico del regionalismo italiano. La via è segnata dall'art. 116, terzo comma, Cost.: una disposizione sinora negletta dalla politica³².

Salve le brevi considerazioni che si faranno alla fine, non è questa la sede per chiedersi quanto, dove e come possa essere ancora attuale, anche nel panorama comparatistico, la prospettiva del regionalismo differenziato. Certo è che verso la via richiamata sopra pare incamminata, come si è già

³⁰ Cfr. J. Frosini, *L'indipendenza della Scozia: l'uscita da due unioni?*, in *Quad. cost.* 2013, 442 ss. (v. poi Id., *C'è chi dice no: la Scozia non abbandona l'Unione*, *ibidem* 2014, 922 ss.).

³¹ Il tentativo catalano è passato, senza successo, attraverso l'indizione di una "consulta popolare non referendaria" di carattere "generale": v. in argomento V. Ferreres Comella, *Le censure del Tribunal Constitucional al referendum catalano sull'indipendenza*, in *Quad. cost.* 2015, 439 ss.

³² Nella letteratura vedi almeno A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale* 2007, 139 ss. (ivi v. sp. 141, sulla questione se le regioni, nel disciplinare le fasi procedurali di loro competenza, non possano prevedere anche referendum consultivi regionali, eventualmente anche in aggiunta alla consultazione degli enti locali); M. Cecchetti, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in www.federalismi.it (3 dicembre 2008; ivi, sp. 11, ove ci si domanda se la legge eventualmente approvata non debba considerarsi poi modificabile esclusivamente con lo stesso procedimento con cui è stata deliberata, e non con altri, nemmeno quelli che vedono un coinvolgimento diretto del corpo elettorale); L. Michelotti, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in questa Rivista 2012, 101 ss. (cui si rinvia per una complessiva panoramica dei numerosi dubbi in merito al procedimento di cui all'art. 116, terzo e quarto comma, Cost.).

ricordato, la Regione Lombardia, che intende porre agli elettori il seguente quesito: «Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?». In tale quesito, da un lato, è ambiguo il riferimento alla specialità della Lombardia e assai ampio, ai limiti della genericità, quello alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», nonché alle relative risorse; dall'altro, la salvaguardia dell'unità nazionale rimanda alla già ricordata ordinanza n. 102 del 2001³³ e il riferimento all'art. 116, terzo comma Cost., trova, ora, riscontro nella sentenza qui commentata.

Naturalmente, nell'art. 116, terzo comma, Cost., l'enfasi è sulle competenze legislative: ma esse portano con sé, a loro volta, questioni attinenti alle funzioni amministrative e alle risorse con cui esercitarle. È inutile negare che cruciale sia proprio la questione delle risorse, e della pretesa di alcune regioni di essere in grado di amministrarle, sul proprio territorio, meglio dello Stato; e che tale questione sia, almeno virtualmente, assai divisiva in Italia, tenuto conto dei perduranti *cleavages* economici e sociali tra Nord e Sud. In effetti, ad adombrare iniziative come quelle del Veneto e della Lombardia è soprattutto il timore che, se agli elettori delle regioni più ricche fosse consentito di rivendicare direttamente più autonomia finanziaria, e quindi meno solidarietà con quelle più povere, ciò susciterebbe gravi dissidi nel corpo elettorale nazionale, infiammando il dibattito politico in alcuni dei suoi gangli più sensibili e, in ultima analisi, mettendo a repentaglio la coesione nazionale. Con la decisione n. 118, viene indicato uno spazio per iniziative di questo genere: uno spazio relativamente ristretto, rinserrato nelle maglie procedurali e sostanziali dell'art. 116, terzo e quarto comma, Cost. e nella logica che lo anima, e che parte non dalle risorse, ma dalle maggiori competenze e responsabilità di governo.

Se poi i timori richiamati abbiano davvero ragion d'essere, il commentatore giuridico potrebbe dubitarne, guardando alla situazione attuale³⁴: al crescente disincanto degli elettori nei confronti dell'autonomia, segnatamente regionale; al procedere di riforme certamente non orientate all'accrescimento o alla conservazione di circuiti di indirizzo politico alternativi a quelli che fanno capo alla maggioranza parlamentare, al Governo e alla *leadership* del partito nazionale di maggioranza relativa. Ma tutto questo esula, evidentemente, dal ruolo non solo di questa nota, ma anche della stessa sentenza della Corte costituzionale: essa indica in quali spazi possono dispiegarsi le iniziative delle

³³ V. sopra, nota 22. Allora gli elettori lombardi erano stati chiamati a pronunciarsi sull'opportunità che la regione intraprendesse, «nel quadro dell'unità nazionale, [...] le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale».

³⁴ In questa rivista, 2015, 3 ss., si veda N. Falcon, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*. Nello stesso fascicolo sono pubblicate le risposte che numerosi studiosi di diritto costituzionale hanno dato a venti domande poste dalla direzione della Rivista sui diversi aspetti della riforma costituzionale.

regioni, ma spetta poi a queste ultime dimostrare di avere il consenso e la capacità politica di realizzarle.

* Università di Bologna – diletta.tega@unibo.it

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali