

I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza).

Non c'è due senza tre. Anche se...

di Francesco Conte*

(3 luglio 2015)

(in corso di pubblicazione in *"Quaderni costituzionali"*)

Con la sentenza n. 118 del 2015, la Corte costituzionale si è pronunciata sui ricorsi statali avverso due leggi della Regione Veneto, aventi rispettivamente ad oggetto «Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto» (L.R. Veneto n. 15 del 2014) e «Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto» (L.R. Veneto n. 16 del 2014).

La Regione Veneto non è nuova a tentativi – finora rimasti incompiuti – di seguire la via referendaria per legittimare la richiesta di maggiori spazi di autonomia.

Il primo episodio risale alla delibera legislativa approvata dal Consiglio regionale il 5 maggio 1992, dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 470 del 1992. In quella circostanza, la Corte affermava che il procedimento di formazione delle leggi dello Stato «viene a caratterizzarsi per una tipicità che 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». E ciò sarebbe valso, a maggior ragione, nei confronti di un'iniziativa regionale destinata ad attivare un procedimento di revisione costituzionale.

Pochi anni dopo (l'8 ottobre 1998), il Consiglio regionale varò una nuova delibera legislativa, anch'essa dichiarata illegittima con la sentenza n. 496 del 2000, la quale, pur confermando (nell'esito) il precedente giudizio, se ne discostava parzialmente nelle motivazioni. Veniva, infatti, circoscritta la portata dell'argomento formalistico della tipicità del procedimento legislativo, pur ribadendosi il divieto che il «corpo elettorale regionale» potesse farsi «portatore di modificazioni costituzionali». La *ratio* di questa seconda pronuncia si fondava, innanzi tutto, sul rilievo che la decisione di revisionare la Costituzione è rimessa, dall'art. 138 Cost., «primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare», mentre il coinvolgimento del corpo elettorale, meramente eventuale, è previsto come successivo e riferito all'intero popolo. Al contrario, la legge regionale avrebbe assegnato al referendum una funzione propulsiva e per di più riservata ad una sola frazione del corpo elettorale «quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della

revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all'unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli» (sul punto cfr. A. Morrone, *Avanti popolo... regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2012).

L'attuale vicenda ha invece origine nel 2012, quando il Consiglio regionale del Veneto ha approvato una risoluzione (la n. 44) con cui impegnava il suo Presidente ed il Presidente della Giunta ad «avviare urgentemente con tutte le Istituzioni dell'Unione europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali» per garantire l'indizione di una consultazione referendaria «al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione di indipendenza». In esecuzione della predetta risoluzione, era pure stata ipotizzata la strada di una consultazione «informale», che si è effettivamente tenuta su iniziativa di un comitato civico, il quale ha organizzato un sondaggio *on line*, svoltosi tra il 16 ed il 21 marzo 2014. Secondo alcuni osservatori, tale consultazione, pur essendo priva di valore giuridico, avrebbe rappresentato l'espressione del diritto dei cittadini veneti «di manifestare liberamente il proprio pensiero» (così M. Bertolissi, in un'intervista pubblicata su *Corriere del Veneto* il 20 marzo 2014).

In questo contesto, sono infine state approvate le due leggi della Regione Veneto, n. 15 e n. 16 del 2014 (su cui, v. D. Trabucco *La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione in Cammino*, www.amministrazioneincammino.it, 2014).

In particolare, la legge n. 16 prevede, all'art. 1, l'indizione di un referendum consultivo sul quesito: «Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? S[ì] o No?». Sul punto, il giudizio della Corte non poteva che sfociare in una categorica declaratoria di illegittimità (v. G. Ferraiuolo, *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014): ciò che si è, puntualmente, verificato. Il contenuto del quesito, infatti, proponendo «prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano» è del tutto incompatibile con i principi supremi dell'unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., con i quali, anzi, si pone in diretto ed immediato contrasto.

Più complesse sono, invece, le questioni di legittimità relative alla legge n. 15. Infatti, i quesiti referendari ivi previsti consistono, meno ambiziosamente, nella richiesta di maggiori spazi di autonomia (e non incidono, dunque, sull'indivisibilità della Repubblica). Nello specifico, si dispone che il contenuto del referendum debba essere concordato per mezzo di un «negoziato» tra il Presidente della Giunta ed il Governo. Tuttavia, nell'eventualità che le trattative falliscano, si prevede che il referendum sia comunque

indetto sui quesiti formulati dal legislatore regionale: 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?».

Nonostante il referendum in parola sia espressamente qualificato come «consultivo», la stessa legge impone (derogando allo Statuto regionale) che, laddove partecipi la maggioranza degli aventi diritto e si raggiunga la «maggioranza dei voti validamente espressi», il Presidente della Giunta debba obbligatoriamente presentare al Consiglio «un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto». Se la Corte avesse applicato anche in tale occasione i principi enucleati nella sentenza n. 470 del 1992, sarebbe pervenuta alla declaratoria di illegittimità dell'intera legge, che introduce un aggravio del procedimento legislativo statale nella fase dell'iniziativa. Tuttavia, come si è accennato, già nella sentenza n. 496 del 2000, il divieto di sottoporre l'iniziativa legislativa consiliare ad un referendum regionale preventivo veniva (implicitamente) circoscritto alle sole ipotesi di revisione costituzionale: ed è questo l'approccio argomentativo seguito nella sentenza in commento.

La Corte ha pertanto accolto solo parzialmente le qq.dd.ll. sollevate dallo Stato sulla legge veneta n. 15 del 2014, dichiarando l'illegittimità dei soli quesiti nn. 2, 3, 4 e 5 e «salvando» il resto della legge (anche nelle parti relative al procedimento referendario).

In particolare, nel vagliare la legittimità dei quesiti nn. 2 e 3 (relativi al trattenimento dei tributi versati o riscossi nella Regione), i giudici hanno fatto ampio ricorso ai limiti di ammissibilità dei referendum previsti dallo Statuto della Regione Veneto, parametro interposto rispetto all'art. 123 Cost.: in questa prospettiva, i due quesiti avrebbero comportato, ancor prima che un'alterazione degli equilibri della finanza pubblica e dei principi costituzionali in materia di bilancio e di solidarietà fiscale, la violazione del limite oggettivo delle «leggi tributarie» previsto dagli artt. 26 e 27 dello Statuto «in armonia con la Costituzione» (ed applicato secondo il «canone interpretativo» rappresentato dall'art. 75 Cost.).

I quesiti nn. 4 e 5 sono invece stati dichiarati illegittimi in quanto involgono, entrambi, «scelte di livello costituzionale» precluse ai referendum regionali.

Secondo l'interpretazione della Corte, infatti, l'unico «significato plausibile» del quesito n. 4 (che chiedeva la cancellazione totale dei vincoli di destinazione) prospetterebbe la revisione dell'art. 119 Cost. Analogamente, anche la richiesta contenuta nel quesito n. 5, ossia quella di includere il Veneto tra le Regioni a Statuto speciale, implicherebbe una revisione dell'art. 116 Cost.

Viceversa la Corte ha ritenuto non fondata la q.d.l. sollevata in relazione al quesito n. 1, poiché il «referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost. [terzo comma]». Per giungere a tale conclusione, la Corte si è avvalsa di un'interpretazione costituzionalmente orientata (meccanismo probabilmente applicato per la prima volta ad un quesito referendario e che potrebbe, forse, trovare spazio anche nei giudizi di ammissibilità del referendum abrogativo) affermando che, benché il quesito non indichi gli ambiti nei quali richiede ulteriori forme di autonomia, cionondimeno possa ritenersi che la sua portata non fuoriesca dalle materie per le quali l'art. 116 Cost. consente l'attribuzione alle Regioni a Costituzione invariata. «Così interpretato – chiosano i giudici della Consulta – il quesito referendario non prelude a sviluppi dell'autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti».

Alla luce della sentenza n. 118, e dei suoi diretti precedenti, si possono ricavare alcuni «punti fermi» in materia di referendum regionali: a) la possibilità che i quesiti riguardino «anche ambiti che superano i confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi con la dimensione nazionale»; b) il divieto di sottoporvi scelte di rilievo costituzionale; c) *a fortiori*, il divieto di sottoporvi scelte in contrasto con i principi supremi (*in primis* quello d'indivisibilità della Repubblica); d) la loro sindacabilità in relazione alle norme statutarie.

Si registra poi una netta apertura per i quesiti aventi ad oggetto l'iniziativa legislativa regionale ex art. 116, terzo comma Cost. (il che spalanca le porte ad un'analogo proposta recentemente approvata dal Consiglio della Regione Lombardia).

Resta, però, un dubbio: a prescindere dalla legittimità dei singoli quesiti, il referendum previsto dalla Legge Veneto n. 15 del 2014 si discosta, negli effetti (in parte vincolanti), dal modello di referendum disciplinato dall'art. 27 dello Statuto della Regione (meramente consultivo). Orbene, se è vero, come pure afferma la Corte, che le leggi regionali «ordinarie» non possono derogare alle specifiche previsioni dello Statuto nelle materie di

competenza statutaria (cfr. anche sentt. 81/2015, 188/2011 e 188/2007), tra le quali rientra il referendum (sent. 372/2004), a maggior ragione dovrebbe essere illegittima l'istituzione, per via legislativa, di un referendum diverso, nelle caratteristiche fondamentali, da quelli statutariamente previsti. Tuttavia, nessuna questione è stata formulata in tal senso dalla difesa erariale e, conseguentemente, il vizio non è stato rilevato dalla Corte. Una piccola (e involontaria?) concessione alle istanze degli autonomisti.

** Dottore di ricerca in diritto costituzionale, Università di Bologna.

Forum di Quaderni Costituzionali