

VIZI E VIRTU' DEI REFERENDUM CONSULTIVI IN LOMBARDIA E VENETO

MASSIMO CARLI[†]

Sommario

1. L'art. 116, terzo comma della Costituzione. - 2. Le leggi della Regione Veneto nn. 15 e 16 del 2014 e la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015. - 3. I due referendum. - 4. Le valutazioni della dottrina.

Suggerimento di citazione

M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017.
Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

[†] Già professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università degli Studi di Firenze.
Contatto: massimo@massimocarli.net

1. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione

La Costituzione del 1948 prevedeva cinque Regioni a statuto speciale e quindici regioni ordinarie tutte uguali fra loro nonostante le grandi differenze di popolazione, estensione territoriale, sviluppo economico, tradizioni storiche e culturali. Oggi, dunque, le Regioni ordinarie sono tutte uguali. Non sarà più così, se arriveranno in porto i procedimenti iniziati con i referendum consultivi delle Regioni Lombardia e Veneto.

Questo il procedimento disegnato dall'art. 116.3 Cost. (e dall'art. 1, comma 571 della legge di stabilità del 2014, n. 147/2013). Proposta della Regione; sentiti gli enti locali; riferimento a tutte le materie concorrenti e a tre materie di competenza statale; nel rispetto dei principi di cui all'art. 119; presentazione dell'iniziativa al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali; obbligo per il Governo di attivarsi entro 60 giorni; intesa Governo – Regione; approvazione a maggioranza assoluta, da parte del Parlamento, di un disegno di legge conforme all'intesa.

La disciplina costituzionale è tutt'altro che esaustiva, tanto che parte della dottrina ha chiesto una normativa di attuazione per risolvere i vari problemi. Proposta della Regione: della Giunta o del Consiglio? Sentiti gli enti locali: quali e quando; prima della proposta o prima della firma? Le ulteriori forme e condizioni di autonomia si riferiscono alla potestà legislativa o possono comprendere anche le funzioni amministrative? Quali sono i principi di cui all'art. 119 da rispettare? L'intesa va raggiunta con la Giunta o con il Consiglio? Il Parlamento può modificare il disegno di legge che approva l'intesa?

Non pare necessaria una legge attuativa della previsione costituzionale, perché le soluzioni si trovano, anche tenendo conto delle sue prime applicazioni. Proposta della Giunta o del Consiglio? Di quest'ultimo, perché il procedimento si conclude con un disegno di legge regionale, anche se le trattative faranno capo alla Giunta, sulla base però di indirizzi consiliari o, quanto meno, accompagnate da assidua informazione al Consiglio del loro stato di avanzamento. Con la riforma del 2001 è stato previsto il Consiglio delle autonomie locali come organo di consultazione proprio fra la regione e gli enti locali ed è quindi evidente che non potrà essere pretermesso, salve altre consultazioni. Il "quando" può avere varie soluzioni, a seconda del peso che si vuole dare al punto di vista degli enti locali, e in particolare dei Comuni, che sono, per Costituzione, i titolari della competenza generale in materia di esercizio delle funzioni amministrative; e nulla vieta che il loro parere possa essere richiesto due volte, all'inizio e alla fine delle trattative. La dottrina è quasi unanime nel ricomprendere nell'intesa anche le funzioni amministrative, oltre a quelle legislative.

I principi di cui all'art. 119 Cost. da rispettare mi sembrano questi. Le nuove funzioni devono essere accompagnate dai relativi finanziamenti, perché le risorse assegnate alle regioni devono finanziare integralmente le loro funzioni e non devono dar luogo a trasferimenti dallo Stato alla regione ma all'aumento della quota di tributi statali spettanti alla regione medesima perché, sempre per l'art. 119, le uniche entrate delle regioni sono i tributi propri, le quote di tributi erariali (riscossi nel loro territorio) e le quote del fondo perequativo.

Siccome le trattative sono condotte dalla Giunta, sarà necessario il suo assenso, ma anche quello del Consiglio che dovrà trasformare in proposta di legge i contenuti della raggiunta intesa. Il Parlamento potrà naturalmente non approvare il disegno di legge, ma non modificarlo, accompagnando, eventualmente, il rifiuto di approvazione con l'indicazione delle modifiche da introdurre al fine della sua approvazione.

2. Le leggi della Regione Veneto nn. 15 e 16 del 2014 e la sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015

Secondo l'art. 2 della legge veneta n. 15 del 2014 il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine ai seguenti quesiti:

1.1 – Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?

1.2 – 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?

1.3 – Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?

1.4 – Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?

1.5 – Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?

Ancora più radicale il quesito di cui alla legge n. 16/2014: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?"

Il Governo ha impugnato le due leggi regionali sulla cui legittimità nessuno avrebbe scommesso¹, stante la giurisprudenza della Corte in materia di referendum consultivi regionali, secondo la quale il referendum regionale consultivo "per quanto sprovvisto di efficacia vincolante non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei

¹ 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 *Federalismi.it*, n. 20/2015.

confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato”². Ed invece la Corte ha salvato il quesito n. 1 nonostante che la richiesta regionale di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non possa non avere influenza anche sul Governo in sede di consenso all’intesa e sul Parlamento chiamato ad approvarla a maggioranza assoluta.

Il Governo aveva sostenuto la illegittimità del quesito n. 1 perché lo speciale procedimento legislativo previsto dalla disposizione costituzionale non permetterebbe l’introduzione di un preliminare referendum consultivo regionale. Ma la Corte disattende ancora la sua precedente giurisprudenza affermando, a nostro avviso giustamente, che il referendum “si colloca in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all’art. 116 Cost.”³.

E così Veneto e Lombardia hanno potuto indire i referendum del 22 ottobre scorso sull’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.

3. I due referendum

I quesiti delle due regioni, come è noto, non erano identici. Più conciso quello della Regione Veneto (quello di cui al n. 1), più articolato quello della Lombardia: “Volete voi che la Regione Lombardia, 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?”.

Tentativi di attuazione dell’art. 116.3 Cost. c’erano già stati nel 2003 da parte della Toscana, nel 2006/07 da parte della Lombardia e del Veneto e nel 2008 da parte del Piemonte, ma le iniziative regionali non ebbero alcun seguito, da parte di Governi di centro-destra e centro-sinistra. E, quanto meno per le iniziative di Lombardia e Veneto, il silenzio governativo ci pare ampiamente giustificato dal fatto che quelle regioni non avevano ancora approvato il loro nuovo statuto.

La legge veneta n. 15 del 2014, in caso di esito positivo del referendum e raggiungimento del quorum, obiettivi raggiunti il 22 ottobre, impone al Presidente della Giunta di presentare un disegno di legge statale contenente “percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di

² Sentenza 470 del 1992, punto 4 del considerato in diritto.

³ Sentenza 118 del 2015, punto 8.3 del considerato in diritto.

autonomia per la Regione del Veneto” (art. 2, secondo comma). A questi fini, la Giunta ha presentato in Consiglio regionale una proposta di legge (n. 43), da valere come base di partenza della trattativa con il Governo, proposta che per circa un mese è stata discussa con le forze sociali e poi definitivamente approvata il 15 novembre e quindi inviata al Governo con richiesta di avvio del negoziato, avvenuto il 1 dicembre, dando la precedenza a cinque materie, ma confermando la richiesta di aprire il negoziato su tutte e 23: istruzione, tutela e sicurezza del lavoro, ambiente, rapporti con l’Unione Europea e sanità.

Da segnalare, sempre per la Regione Veneto, una delegazione per trattare con il Governo composta da dirigenti regionali e docenti universitari di Diritto costituzionale, Istituzioni di diritto pubblico, Scienza delle finanze e Diritto tributario, nonché una Consulta, come organismo permanente di supporto, composta dalle rappresentanze regionali di ANPI, UPI e UNCEM, categorie economiche, sindacati, Terzo Settore e altri organismi espressione di interessi diffusi.

Nella evidente impossibilità di dar conto delle richieste regionali nelle 23 materie, richiamiamo l’attenzione su due aspetti di tipo c.d. orizzontale, relativi alle risorse finanziarie e al personale.

L’art. 2 prevede che spettano alla Regione i nove decimi dell’IRPEF, dell’IRES e dell’IVA riscossi nel territorio della Regione stessa, che si aggiungono ai beni e alle risorse in dotazione allo Stato individuati mediante appositi accordi tra lo Stato e le Regioni. Detta richiesta mi pare priva di fondamento perché non attiene alle materie di cui all’art. 116, terzo comma Cost., bensì all’art. 119 Cost. e le risorse che le regioni hanno diritto di avere devono far riferimento a quelle che, nel bilancio dello Stato, si riferivano alle funzioni trasferite. Per quanto riguarda le risorse umane, cioè il personale, meraviglia il fatto che si continui a parlare di personale trasferito dallo Stato alla Regione, ignorando che tali trasferimenti, se non volontari, sono di fatto possibili solo nei confronti del personale in servizio presso gli uffici periferici e non dai Ministeri.

Il referendum consultivo della Lombardia, a differenza di quello veneto, si basa non su una legge regionale ma prima di tutto sullo statuto che, all’art. 52, prevede che il Consiglio regionale, a maggioranza dei due terzi dei componenti, può deliberare l’indizione di referendum consultivi su questioni di interesse regionale, e poi su due delibere consiliari: con la prima⁴ è stato indetto il referendum e con la seconda, una mozione⁵, si impegna il Presidente a fare varie cose (istituire un tavolo tecnico, a svolgere la trattativa

⁴ Delibera del Consiglio regionale della Lombardia 17 febbraio 2015 – n. X/638.

⁵ Mozione approvata nella seduta del 13 giugno 2017, n. X/1531.

successiva al referendum possibilmente insieme al Governatore del Veneto, Luca Zaia, a convocare un Tavolo, dopo lo svolgimento del referendum, in seno alla Conferenza Stato-Regioni) ma, soprattutto, a negoziare, contestualmente alle nuove competenze e alle risorse relative, anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle Regioni a statuto speciale, applicando quello che viene definito il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangono sui territori che le hanno generate. Anche qui siamo fuori del campo di applicazione dell'art. 116, terzo comma e il principio, invece che sacrosanto, è la negazione della solidarietà fra le regioni, necessaria a mantenere l'unità del paese. Questo spiega l'esistenza di una forte minoranza contraria all'indizione del referendum e alla mozione (su ottanta, 20 voti contrari all'indizione del referendum e 22 alla mozione)

La lettura della mozione è interessante anche per altri aspetti. In particolare, perché si giustifica la mancata indicazione, nel quesito referendario, delle maggiori competenze richieste, con il fatto che si tratta su tutto, e perché si giustifica la richiesta di maggiori competenze con la "oggettiva diversità" della Lombardia rispetto a tutte le altre regioni per i suoi "ineguagliati e ineguagliabili tassi di virtuosità".

4. Le valutazioni della dottrina

Nella Costituzione del 1948 il 116, terzo comma, non c'era e, come accennato in apertura di queste note, quindici regioni ordinarie, tutte uguali, a fronte di cinque regioni speciali, una diversa dall'altra, pone oggi qualche problema di ragionevolezza; e il 116.3 nasce proprio per contrastare le richieste di alcune regioni ordinarie di godere anch'esse di uno statuto speciale⁶. Ma se la riforma costituzionale del Governo di centro-destra non fosse stata bocciata dal referendum del 2006 il 116.3 sarebbe stato abrogato e, invece, se al referendum del 4 dicembre 2016 avessero vinto i sì, non sarebbe stata più necessaria la maggioranza assoluta.

Tra i commenti che abbiamo potuto leggere, solo uno ne prende le distanze, notando che si tratta di previsione teoricamente interessante, ma che rischia di determinare un'Italia a macchia di leopardo⁷, mentre, anche chi considera la riforma del titolo quinto del 2001 una riforma sciagurata⁸, ne esclude il 116.3, che avrebbe il merito sia di favorire una competizione

⁶ S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, Intervento all'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali del 29 novembre 2027.

⁷ B. CARAVITA, *L'autonomia del nord nel perimetro della Costituzione italiana, Federalismi.it*, 20 ottobre 2017.

⁸ M. AINIS, *La Repubblica*, 21 ottobre 2017.

virtuosa fra i territori regionali⁹, sia di attenuare le tensioni tra il Veneto, le regioni speciali e le Province autonome¹⁰.

Nessuna valutazione positiva, a quanto mi risulta, è stata data dei due referendum promossi dalle Regioni Lombardia e Veneto, pacificamente inutili dal punto di vista giuridico. Alcuni giudizi sono trancianti: truffa delle etichette e frutto di populismo referendario¹¹, forzatura della volontà popolare,¹² richieste di votazione sul nulla¹³. Giudizi che, al di là dei toni, mi pare difficile non condividere, giacché non si può negare che l'oggetto vero dei due referendum è stato l'incremento della spesa pubblica sul territorio delle Regioni¹⁴ e, per il Veneto, i 9/10 dei tre più importanti tributi statali: motivazioni, come abbiamo già detto, del tutto estranee ai quesiti, perché fuori dei loro possibili oggetti, secondo quanto previsto dall'art. 116.3 della Costituzione.

Un merito però i due referendum nel Veneto e in Lombardia lo hanno avuto, e cioè quello di riproporre all'attenzione della società e delle forze politiche il tema delle Regioni, tema che era stato accantonato dopo le diffuse vicende di improprio utilizzo, a volte anche di rilevanza penale, di finanziamenti pubblici da parte dei consiglieri regionali, di indennità di importo eccessivo, di vitalizi oltremodo favorevoli, di dieci regioni commissariate per i deficit sanitari, ed altro ancora, facendo dimenticare che il valore dell'autonomia di cui all'art. 5 della Costituzione non può essere abbandonato per i difetti dei suoi interpreti.

⁹ S. MANGIAMELI, *L'attuazione* cit.

¹⁰ A. D'ATENA, Intervento all'indagine conoscitiva di cui alla nota 6.

¹¹ A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, *Federalismi.it*, n. 20/2017.

¹² M. AINIS, *La Repubblica*, cit.

¹³ C. PINELLI, *Votare sul nulla*, in *Mondoperaio*, n. 10/2017, 28.

¹⁴ Così G. MACCIOTTA, *Federalismo differenziato e federalismo fiscale*, in *Astrid Rassegna*, n. 15/2017.