

## **La Regione del Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia** di Daniele Trabucco\*

SOMMARIO: 1. Referendum, plebiscito o sondaggio d'opinione? – 2. Le leggi regionali venete n. 15 e n. 16 del 2014: differenze rispetto alle delibere legislative del 1992 e del 1998 - 3. Art. 5 della Costituzione e principio di autodeterminazione dei popoli – 4. Il Trattato di Osimo del 1975 – 5. segue: unità/indivisibilità della Repubblica e Trattati internazionali che comportano variazioni territoriali - 6. Il "falso" problema del plebiscito di annessione del Veneto dell'ottobre 1866 – 7. La legge regionale del Veneto n. 16/2014 come atto contrario alla Costituzione?

### **1. Referendum, plebiscito o sondaggio d'opinione?**

Dove non era riuscito il tanko dei Serenissimi nel maggio del 1997, pare esserci riuscito il *web* e un *click* di mouse. I venetisti di "Plebiscito.eu" hanno annunciato il risultato della consultazione telematica, avviata domenica 16 marzo 2014 e conclusasi sabato 21 marzo 2014, nella quale si chiedeva, a chiunque intendesse esprimere il proprio voto, se desiderava che il Veneto si trasformasse in una Repubblica federale indipendente e sovrana. I voti conteggiati dai promotori, ma è ovviamente da verificare se siano dati attendibili, essendo tra l'altro già stati radicalmente ridimensionati da altre fonti informative, sarebbero stati due milioni 360.235, pari al 73,2% degli aventi diritto; i sì all'indipendenza due milioni 102.969, pari all'89% dei votanti, i no 257.276 (10,9%). I voti ritenuti "non validi", 6.615 (0,29%).

Una prima considerazione sulla natura di quest'operazione indipendentemente dall'accertamento del numero dei partecipanti: referendum consultivo, plebiscito o mero sondaggio d'opinione?

La dottrina da diverso tempo ha messo in luce le differenze che intercorrono tra l'istituto referendario e quello plebiscitario: abbandonata la tesi<sup>1</sup> secondo la quale la consultazione popolare referendaria ha per oggetto atti normativi, mentre quella plebiscitaria fatti, poiché anche i fatti prima o poi si traducono in un atto normativo, facendo venir meno così il criterio sostanziale di distinzione, appare preferibile insistere sulla tendenziale ordinarità del primo a fronte della tendenziale eccezionalità del secondo, ove per "ordinarietà" e "eccezionalità" s'intende rispettivamente una regolamentazione preventiva e generale (referendum) a fronte di una previsione specifica e puntuale (plebiscito)<sup>2</sup>. In entrambi i casi i due istituti operano comunque all'interno di un sistema di potere costituito. Con riferimento alla consultazione telematica di cui sopra e a prescindere dalle dubbie modalità e dal tipo di controlli che sono stati utilizzati, la conclusione è ovvia: si è trattato di un

---

\* Assegnista di ricerca post-dottorato in Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova.

<sup>1</sup> Così C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945.

<sup>2</sup> Cfr., A. VIGNUDELLI, *Diritto Costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 286; A. CHIAPPETTI, voce *Plebiscito*, in *Enc. Dir.*, Vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 952 e ss.

mero sondaggio, supportato da un Comitato avente precise finalità politiche e istituzionali<sup>3</sup>, espressione del diritto costituzionalmente garantito (art. 21 Cost.) di manifestare liberamente il proprio pensiero<sup>4</sup> “*con lo scritto, la parola e ogni altro mezzo di diffusione*”. Né potrebbe invocarsi, quale fondamento giuridico, la risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto, approvata con deliberazione n. 145/2012<sup>5</sup>, con la quale l'organo d'indirizzo “*impegna il Presidente del Consiglio regionale del Veneto e il Presidente della Giunta regionale ad attivarsi, con ogni risorsa a disposizione del Consiglio regionale e della Giunta regionale, per avviare urgentemente con tutte le istituzioni dell'Unione Europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione di una consultazione referendaria funzionale all'accertamento della volontà del c.d. popolo veneto in ordine alla propria autodeterminazione sino anche alla dichiarazione d'indipendenza*”. Da un lato la consultazione *on line* nel senso sopra descritto non è contemplata a livello statutario e legislativo, dall'altro appare di dubbia legittimità un'iniziativa come quella auspicata dalla Risoluzione n. 44, almeno stando ad una consolidata giurisprudenza costituzionale e nonostante le perplessità avanzate da una parte della dottrina di cui sarà conto nel paragrafo successivo. La Corte costituzionale, infatti, con le note sentenze n. 470/1992<sup>6</sup> e n. 496/2000<sup>7</sup>, ha escluso che una legge regionale possa istituire un referendum, anche se consultivo, in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per chiedere al corpo elettorale della Regione il punto di vista circa l'attribuzione di forme maggiori di autonomia, poiché da un lato si avrebbe un aggravamento, non contemplato in Costituzione, dell'art. 138, dall'altro le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dallo stesso art. 138. Ora, è vero che nella risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale veneto l'eventuale consultazione referendaria sull'indipendenza parrebbe non presupporre una fase successiva di presentazione al Parlamento nazionale di una proposta di legge, ma, benché il contenuto dei referendum consultivi regionali possa avere per oggetto questioni che si pongono al di là dei confini territoriali della Regione<sup>8</sup> e nonostante certe soluzioni normative restrittive contenute negli Statuti<sup>9</sup>, in caso di scelte fondamentali di livello costituzionale è preclusa la consultazione di

<sup>3</sup> Riguardo alla responsabilità circa l'assunzione d'iniziative destabilizzanti, è sempre necessario, ha osservato una parte della dottrina, “non confondere l'effetto (le iniziative predette) con le cause che sono molto profonde”: in questa direzione M. BERTOLISSI, “*Rivolta fiscale*”, *federalismo, riforme istituzionali. Promemoria per un'Italia che cambia*, Padova, Cedam, 1997, p. 95.

<sup>4</sup> È l'interpretazione che ne ha dato il costituzionalista patavino M. BERTOLISSI, *Una via legale non esiste*, in *Corriere del Veneto*, 20 marzo 2014. Lo stesso pensiero è riportato in forma più estesa in M. BERTOLISSI, *Le iniziative della Regione Veneto per una maggiore autonomia e/o indipendenza*, in *plebiscito2013.eu*, p. 13. Sulla stessa linea anche A. FAVARO, *Parere su “l'indizione della consultazione referendaria (...) al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione” (Risoluzione n. 44/2012 –Deliberazione n. 145 del Consiglio regionale del Veneto)*, in *plebiscito2013.eu*, pp. 2-3.

<sup>5</sup> Il testo completo è reperibile nel sito web [www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)

<sup>6</sup> Con la sentenza n. 470/1992 la Corte era stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale della delibera legislativa del 05 marzo 1992, con la quale la Regione del Veneto si proponeva di rafforzare, mediante referendum consultivo, un'iniziativa di revisione costituzionale prefigurante modifiche di carattere generale al Titolo V, Parte II, della Costituzione.

<sup>7</sup> Con la sentenza n. 496/2000 la Corte era stata chiamata a sindacare la legittimità costituzionale della delibera legislativa dell'08 ottobre 1998, con la quale la Regione del Veneto intendeva rafforzare, tramite referendum, un progetto di modifica costituzionale intesa a prevedere, tramite l'introduzione di uno Statuto speciale per il Veneto, la costituzione di un rapporto differenziato tra lo Stato e questa singola Regione.

<sup>8</sup> Cfr., sent. n. 829/1988 Corte cost.

<sup>9</sup> Si veda l'art. 27 del nuovo Statuto della Regione del Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1) ed i commenti di C. DE BENETTI, *Art. 27 Statuto Veneto*, in L. BENVENUTI – G. PIPERATA – L. VANDELLI (a cura

frazioni del corpo elettorale<sup>10</sup> per evitare il rischio di influire negativamente sull'ordine costituzionale e politico dello Stato<sup>11</sup>. Pertanto, se il principio concerne le richieste di maggiore autonomia nell'ambito di quanto consentito dal sistema costituzionale, a maggior ragione dovrebbe valere in ipotesi tali da condurre ad una rottura del patto e della legalità costituzionale.

## **2. Le leggi regionali venete n. 15 e n. 16 del 2014: differenze rispetto alle delibere legislative del 1992 e del 1998**

Dopo il clamore e le polemiche seguite al sondaggio d'opinione lanciato da Plebiscito.eu, il Consiglio regionale del Veneto ha approvato due leggi, la n. 15 e la n. 16 del 2014<sup>12</sup>, nelle quali si prevede rispettivamente l'indizione di un referendum consultivo al fine di conoscere la volontà degli elettori della Regione circa il conseguimento di maggiori forme e condizioni particolari di autonomia (legge regionale n. 15/2014) e l'indizione di una consultazione referendaria sulla possibilità che il Veneto possa divenire una Repubblica indipendente e sovrana (legge regionale n. 16/2014).

In particolare, la legge regionale del Veneto 19 giugno 2014, n. 15 prevede all'art. 2, comma 1, che, una volta non andato a buon fine il negoziato che il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad avviare con il Governo per la definizione dei contenuti di un referendum consultivo per le finalità sopra indicate<sup>13</sup>, si proceda da parte dello stesso Presidente ad indire una consultazione per conoscere il punto di vista degli elettori veneti in merito a:

- 1) ottenimento per la Regione del Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;
- 2) trattenuta nel territorio regionale di una percentuale non inferiore all'80% dei tributi attualmente pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale;
- 3) trattenuta dell'80% dei tributi riscossi nel territorio regionale;
- 4) il gettito derivante da fonti di finanziamento della Regione non deve essere soggetto a vincoli di destinazione;
- 5) trasformazione della Regione del Veneto in ordinamento regionale ad autonomia differenziata.

In caso di esito positivo, precisa il comma 2 dell'art. 2, il Presidente della Giunta regionale propone al Consiglio un programma di negoziati da condurre con lo Stato e presenta un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il conseguimento di forme di maggiore autonomia per la Regione Veneto.

---

di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, pp. 186-189 e di C. COLALUCA, *Le fonti normative e i referendum regionali*, in M. MALO (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 181-184. Per un inquadramento generale sui referendum consultivi regionali M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli Statuti regionali*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), settembre 2006.

<sup>10</sup> Si veda la sent. n. 496/2000 Corte cost.

<sup>11</sup> Cfr., sent. n. 256/1989 Corte cost.

<sup>12</sup> In B.U.R. n. 62/2014.

<sup>13</sup> Così dispone l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 15/2014.

Viceversa, la legge regionale 19 giugno 2014, n. 16, in esecuzione della già ricordata Risoluzione del Consiglio regionale n. 44/2012, stabilisce all'art. 1, comma 1, che il Presidente della Giunta regionale del Veneto indica *“un referendum consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”* e si attivi, come disposto dall'art. 3, comma 1, insieme al Presidente del Consiglio regionale *“per avviare urgentemente con tutte le istituzioni dell'Unione europea e delle Nazioni Unite le relazioni istituzionali che garantiscano l'indizione della consultazione referendaria innanzi richiamata ed il monitoraggio delle procedure di voto al fine di accertare l'effettiva volontà del popolo veneto e convalidare l'esito del risultato finale”*.

Ora, con specifico riferimento alla legge regionale veneta n. 15/2014, si pongono alcuni problemi di ordine costituzionale inerenti alla qualificazione attribuita all'istituto referendario. Premesso che non è in discussione l'iniziativa legislativa del Consiglio<sup>14</sup>, che può essere ordinaria e costituzionale indipendentemente da uno specifico interesse regionale, il problema, già affrontato dalla Corte nelle pronunce n. 470/1992 e n. 496/2000, è quello della possibilità per le Regioni, e per la Regione Veneto in modo particolare, di incidere sul procedimento di formazione delle leggi statali, condizionando con atti d'indirizzo, quale ad esempio un referendum consultivo<sup>15</sup>, le scelte del Parlamento<sup>16</sup>. Nella prima delle due sentenze citate il giudice delle leggi aveva escluso questa possibilità, affermando *“il principio della “solitudine” del rappresentante nazionale di fronte alle formazioni sociali territoriali per quel che riguarda la forma della loro unità politica”*<sup>17</sup>. In materia di forma di Stato, e quindi di rapporti politici tra lo Stato e parti della popolazione e del territorio, la potestà legislativa del Parlamento non può essere influenzata e indirizzata da una pronuncia anche se di tipo consultivo; e questo non tanto perché si tratta del corpo elettorale di una Regione, ma per il puro e solo fatto di essere una frazione territorialmente individuata del complessivo corpo elettorale nazionale<sup>18</sup>. Anche nella sentenza n. 496/2000 il giudice delle leggi non si era discostato da questo orientamento: è indubitabile che la decisione sulla modificazione delle norme per la comunità nazionale *“è dall'art. 138 Cost. rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare. All'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene, infatti, solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto a una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici”*<sup>19</sup>. Per questo motivo, concludeva la Corte, *“non è consentito sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali, giacché le regole procedimentali e organizzative della revisione, che sono legate al concetto di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), non lasciano alcuno spazio a consultazioni popolari regionali che si pretendano manifestazione di autonomia”*<sup>20</sup>. A queste conclusioni erano seguiti alcuni rilievi critici mossi da una parte della dottrina. Il referendum

<sup>14</sup> Sent. n. 256/1989 Corte cost.

<sup>15</sup> Per una panoramica delle scelte statutarie in materia di referendum regionali consultivi si rinvia a G. L. CONTI, *I referendum nei nuovi Statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 258-260.

<sup>16</sup> Cfr., M. DOGLIANI – F. CASSELLA, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, p. 1305.

<sup>17</sup> Così M. DOGLIANI – F. CASSELLA, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, op. cit., p. 1313.

<sup>18</sup> Cfr., G. M. SALERNO, *I limiti del referendum regionale consultivo: gli interessi nazionali di carattere unitario e i principi costituzionali impliciti*, in *Giur. it.*, 1990, I, 1, p. 1063 e ss.

<sup>19</sup> Così il punto 4.2. del *cons. in dir.* della sent. n. 496/2000 Corte cost.

<sup>20</sup> Cfr., il punto 5 del *cons. in dir.* della sent. n. 496/2000 Corte cost.

consultivo, previsto dalle delibere legislative regionali del 1992 e del 1998<sup>21</sup>, era considerato come un atto collocato in un momento antecedente la stessa redazione dei progetti di legge costituzionali<sup>22</sup> volti, rispettivamente, a una revisione del Titolo V (la delibera del 1992) e alla trasformazione della Regione del Veneto in ordinamento regionale a Statuto speciale (la delibera del 1998). Solo l'atto d'iniziativa legislativa fa parte del procedimento di formazione della legge e non invece quelle attività che possono aiutare il percorso di formulazione dell'atto medesimo<sup>23</sup>. Palazzo della Consulta, secondo alcuni autori, aveva dato eccessivo peso all'istituto referendario, che non poteva e non può comunque mai andare "al di là del valore di tendenza e/o monitorio" che è suo proprio<sup>24</sup>. Pertanto, non era ravvisabile alcuna violazione della competenza esclusiva delle Camere sulla formazione degli atti costituzionali<sup>25</sup>. L'errore, dunque, sarebbe consistito nell'attribuire un valore giuridico immediato di lesione a carico della competenza statale, e persino di valori fondamentali dell'intero ordinamento, a un atto improduttivo di effetti vincolanti<sup>26</sup> all'interno dello stesso ordinamento regionale<sup>27</sup>. Se si avvalora questa interpretazione, non disponendo l'esito del referendum un effetto immediato e vincolante sull'ordine costituzionale e politico dello Stato, la partecipazione allo stesso da parte del solo corpo elettorale regionale<sup>28</sup> non si poneva in contrasto con quanto indicato dalla Corte nella sentenza n. 256/1989 e comunque non aveva la forza giuridica per incidere sull'ordine medesimo. La successiva giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare l'ordinanza n. 102/2001, sembrerebbe aver attenuato la rigidità sul punto, avendo respinto la richiesta di sospensiva presentata dal Governo, in sede di ricorso per conflitto di attribuzioni, avverso una delibera del Consiglio regionale della Lombardia che aveva indetto un referendum consultivo regionale sulla c.d. *devolution* al fine di presentare progetti di legge, ai sensi del comma 2 dell'art. 121 Cost., per l'attribuzione di maggiori competenze<sup>29</sup>.

Tuttavia, se l'argomentazione regge per le delibere legislative regionali del 1992 e del 1998, lo stesso non può dirsi per la legge regionale n. 15/2014. Infatti, in quelle, il contenuto del referendum e le procedure per la sua celebrazione non prevedevano espressamente l'avvio di un'attività legislativa da parte del Consiglio regionale, che rimaneva semmai vincolato unicamente sotto il profilo politico ma certamente non sotto quello giuridico, viceversa, nella legge regionale n. 15/2014, il Presidente della Giunta presenta al Consiglio un disegno di legge statale per la richiesta di forme di maggiore autonomia per la Regione Veneto (art. 2, comma 2). Nella fattispecie ora descritta, è evidente come l'esito della consultazione, se favorevole, non costituisce più soltanto un

<sup>21</sup> Si vedano le note 6 e 7.

<sup>22</sup> Cfr., F. CUOCOLO, *Leggi di revisione della Costituzione e referendum consultivo regionale*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2000, p. 3814.

<sup>23</sup> Sul punto L. ELIA, *Forma di governo e procedimento legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1961, p. 170 e ss.; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 248 e ss.; N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, in *Giur. Cost.*, 1992, pp. 4269-4270. *Contra* C. ESPOSITO, voce *Legge*, in *N.mo Dig.It.*, Vol. VII, Torino, Utet, 1938, p. 722.

<sup>24</sup> Cfr., E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2001, p. 218.

<sup>25</sup> Cfr., A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2001, p. 229.

<sup>26</sup> Cfr., P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali*, Napoli, Jovene, 1992, p. 112 e ss.; V. DE SANTIS, voce *Referendum regionale*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, vol. IV, Torino, Utet, 2010, p. 481 e ss.

<sup>27</sup> Così A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, op. cit., p. 231.

<sup>28</sup> Sulla necessità di un cambiamento di orientamento della Corte nel quadro di una forma di Stato trasformata in senso federale T. GROPPI, *Riforma federale e revisione costituzionale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 122.

<sup>29</sup> A riguardo B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2004, p. 332.

indirizzo del corpo elettorale nei confronti degli organi rappresentativi<sup>30</sup>, ma diventa il momento iniziale di un processo decisionale<sup>31</sup>, trasformandosi in una sorta di condizione sospensiva al verificarsi della quale è presentato il disegno di legge statale sulla base dei principi e dei criteri direttivi predeterminati dal contenuto e dall'esito favorevole del referendum medesimo<sup>32</sup>. Alla conclusione cui si è pervenuti, si potrebbe obiettare che, in materia di referendum consultivo, lo stesso Statuto regionale veneto, all'art. 27, comma 2, stabilisce che, se alla votazione ha partecipato la maggioranza degli aventi diritto, "il Consiglio è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati a motivare le decisioni adottate in difformità". Tuttavia, per fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata, va rilevato come l'esame del risultato positivo del referendum non implica necessariamente un'attività del Consiglio e che l'obbligo di motivare le decisioni approvate difformemente dalle indicazioni risultanti dalla consultazione referendaria da un lato è eventuale, ossia limitato ai casi in cui il Consiglio decide di assumere una posizione sulla tematica sottoposta al voto popolare, dall'altro viene comunque assicurata la libertà di decidere in senso contrario. Nel caso invece della legge regionale n. 15/2014, il referendum si pone come *prius* logico-temporale a fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa di cui all'art. 121, comma 2, della Costituzione. In questo caso, non solo la legge veneta pare violare quella riserva di Statuto in materia di "referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione", per cui il rapporto del referendum con l'iniziativa legislativa dell'art. 121, comma 2, della Carta, essendo un principio di disciplina<sup>33</sup> che deve trovare regolamentazione all'interno della fonte statutaria, è normato a livello di legge regionale (sia pure in relazione ad un caso circoscritto), ma, attribuendo all'istituto referendario un ruolo condizionante della facoltà del Consiglio di presentare il disegno di legge alle Camere, ne aggrava l'*iter* di formazione al di fuori dei casi espressamente indicati nella Costituzione. Il Parlamento, in questo caso, è messo davanti a una pronuncia referendaria non solo densa di significato politico, ma soprattutto tale da incidere, per espressa previsione dell'art. 2, comma 2, della legge n. 15/2014, sulla proponibilità da parte dell'organo legislativo regionale della proposta di legge statale ai due rami del Parlamento, alterando l'equilibrio del procedimento di revisione costituzionale<sup>34</sup>. Il referendum, in altri termini, tradisce la sua funzione di raccordo con le popolazioni amministrate in relazione alle politiche e agli atti che gli organi rappresentativi sono chiamati ad adottare<sup>35</sup>, ponendosi ben al di là di una sostanziale influenza d'indirizzo e di orientamento. Si potrebbe osservare che la tipicità dei procedimenti di produzione normativa previsti dalla Costituzione è in alcuni casi smentita dalla prassi, come avviene ad esempio nel caso

<sup>30</sup> Questa dovrebbe essere la funzione propria di un referendum consultivo: cfr., A. MANGIA, *Referendum e "collaborazione" nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 1493.

<sup>31</sup> Si veda il contributo di F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, p. 330.

<sup>32</sup> Ritiene che la Regione sia libera di vincolarsi anche con riferimento all'esercizio dell'iniziativa di legge statali da parte dei Consigli regionali L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: Illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 126. Se si aderisse a questa tesi, verrebbe stravolto l'effetto giuridico proprio del referendum consultivo, che è quello di fornire un mero apporto conoscitivo alla libera decisione dell'organo attivo: così G. FERRI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, in P. CAVALERI – E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 405, nt. 23.

<sup>33</sup> AA.VV., *Diritto Regionale*, R. BIN – G. FALCON (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2012, p. 207.

<sup>34</sup> Cfr., S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giur. Cost.*, n. 6/2000, p. 3819. Parla invece di "offuscamento" degli organi rappresentativi nazionali A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 129.

<sup>35</sup> Cfr., M. VOLPI, *Il referendum tra innovazione e declino*, in *Pol. Dir.*, 1988, p. 445.

d'inserimento di altri limiti rispetto a quelli indicati dall'art. 76 Cost. nella legge di delegazione<sup>36</sup>, tuttavia mentre questi incidono sul contenuto della fonte, il referendum consultivo, così come emerge dalla legge regionale in commento, incide sulla funzione legislativa qual è costituzionalmente normata dalla Carta<sup>37</sup>. Certo, resta aperto il problema della forza politica di un'iniziativa di questo tipo, poiché "senza referendum la domanda della Regione è politicamente debole; con il referendum è costituzionalmente illegittima"<sup>38</sup>. L'occasione di fornire una risposta ai disagi di alcune delle Regioni del nord d'Italia, che si trovano a confrontarsi con autonomie regionali forti come il Trentino Alto Adige/Südtirol, non ha trovato risposte concrete, almeno per ora, nel disegno di legge costituzionale sul superamento del bicameralismo paritario e sulla riforma della Parte II, Titolo V della Costituzione. Infatti, la recente proposta legislativa di natura costituzionale A.S. n. 1429 sul superamento del principio del bicameralismo paritario e sulla riforma del Titolo V non ha inciso per nulla sulle forme dell'autonomia, lasciando inalterata la *summa divisio* tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. L'opzione per un regionalismo asimmetrico e dinamico, su cui da tempo insistono alcuni costituzionalisti<sup>39</sup>, poteva essere l'occasione per ciascun ente regionale "di attingere materie e funzioni che ritenga maggiormente adeguate al proprio sostrato economico-sociale da un "paniere" al riguardo predisposto in sede centrale e fatto oggetto di periodica messa a punto in ragione delle esigenze complessive del contesto e dei loro più salienti svolgimenti"<sup>40</sup>.

Diverso, invece, il discorso sulla legge regionale veneta n. 16/2014. Per essa non valgono le considerazioni fino a qui svolte, in quanto all'eventuale esito favorevole del referendum non segue, stando almeno alla lettera del testo legislativo, alcuna attività del Consiglio regionale sul piano dell'iniziativa legislativa<sup>41</sup>. In realtà, la possibilità di un referendum consultivo per chiedere il punto di vista del corpo elettorale veneto (*rectius*: del popolo veneto secondo il dettato della legge) costituisce un *unicum* con effetto dirompente nel panorama legislativo regionale italiano. A sostegno della non così infondata incostituzionalità della legge si può portare la disposizione normativa contenuta nell'art. 27, comma 1, del vigente Statuto della Regione del Veneto<sup>42</sup>, laddove precisa che il referendum consultivo possa essere richiesto su "*provvedimenti o proposte di*

<sup>36</sup> Muove l'obiezione N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze del diritto costituzionale materiale*, op. cit., p. 4269.

<sup>37</sup> Cfr., A. PACE, *I ridotti limiti della potestà normativa del Governo nella legge n. 400/1988*, in *Giur. Cost.*, n. 2/1988, p. 1483, nt. 2; ID., *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1987.

<sup>38</sup> Cfr., M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, Jovene, 2010, p. 7.

<sup>39</sup> Cfr., A. RUGGERI, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove Aut.*, n. 6/2000, p. 845 e ss.; G. C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 16 luglio 2013, p. 12; B. CARAVITA DI TORITTO, *Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V, in riformecostituzionali.gov.it*, 2013, pp. 14-19; M. MARCANTONI – M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, Donzelli editore, 2013, pp. 10-134; L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, Marsilio, 2013, pp. 187-190.

<sup>40</sup> Così A. RUGGERI, *Verso una revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Nuove Aut.*, n. 1/2013, p. 5 e ss. e ora anche in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2013*, vol. XVII, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 173-174.

<sup>41</sup> Nel testo licenziato dalla Commissione Affari istituzionali e generali del Consiglio regionale del Veneto si prevedeva all'art. 4 (progetto di legge regionale n. 342) che, in ipotesi di esito favorevole del referendum, il Presidente del Consiglio regionale entro dieci giorni convocasse l'organo legislativo perchè adottasse le conseguenti determinazioni.

<sup>42</sup> La norma statutaria potrebbe essere utilizzata dalla Corte costituzionale proprio quale parametro interposto ai fini della declaratoria di incostituzionalità: cfr., sent. n. 10/1980, sent. n. 48/1983, sent. n. 188/2011 Corte cost.

competenza del Consiglio<sup>43</sup>. Ora, mi pare evidente che, per quanto l'esito della consultazione sia quella di fornire un mero punto di vista, o meglio un apporto conoscitivo alla decisione dell'organo attivo, questo deve sempre inserirsi in una logica ed in una prospettiva di legalità costituzionale<sup>44</sup> non potendo prescindere. Proprio l'antinomia tra il contenuto del referendum consultivo sull'indipendenza della Regione del Veneto e il Testo fondamentale del 1948 sarà l'oggetto dei prossimi paragrafi.

### 3. Art. 5 della Costituzione e principio di autodeterminazione dei popoli

Un primo e invalicabile scoglio per il referendum previsto dalla legge n. 16/2014 consiste nella formulazione del principio d'indivisibilità e unità della Repubblica<sup>45</sup> proclamato all'art. 5 della Costituzione, disposizione guida all'insegna della quale vanno interpretati gli artt. 114 e ss. del Testo fondamentale<sup>46</sup>. Lungi dall'essere una norma giacobina o il risultato di un costituzionalismo statico/ottocentesco<sup>47</sup>, i due termini in essa contenuti, i quali non possono essere letti e intesi come un'endiadi<sup>48</sup>, rappresentano rispettivamente un limite assoluto e un limite elastico. Infatti, se dall'indivisibilità si ricava il divieto<sup>49</sup> di dividere o smembrare la Repubblica in più Stati indipendenti, anche da parte degli organi legislativi in sede costituente<sup>50</sup>, ovvero di procedere a secessione di una parte del suo territorio, dall'unità, proprio in virtù del suo carattere elastico, è stato possibile, soprattutto dopo la riforma del Titolo V nel 2001, modulare i rapporti tra Stato-Regioni-autonomie locali territoriali, superando quella concezione di unità politica affidata

<sup>43</sup> Sul punto si rinvia al dettagliato contributo di P. PETRALIA, *Referendum consultivo-parere*, in *plebiscito2013.eu*, p. 3.

<sup>44</sup> Ossia in una prospettiva in cui tutti i pubblici poteri devono essere guidati e limitati dalla Costituzione e dai vincoli da questa posti: in questa direzione F. SALOMONI, *Legalità (costituzionale) e forma di Stato: aspetti teorici e profili partecipi di due concetti apparentemente in crisi*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2004, p. 111. Si veda anche il saggio di C. RUPERTO, *La legalità costituzionale*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2001.

<sup>45</sup> Principio che conferma la scelta unitaria del 1861: cfr., in merito, V. ONIDA, *La Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 101.

<sup>46</sup> Così F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria universitaria editrice, 1975, p. 57 e ss.; M. BERTOLISSI, *Art. 5 Cost.*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 41.

<sup>47</sup> La norma dell'art. 5 della Carta costituzionale italiana costituisce una mirabile sintesi del rapporto unità-diversità: se, a prima vista, essa pare infrangersi con il principio di non contraddizione, secondo il quale non si può contemporaneamente essere un sé ed un altro da sé, in realtà non è così. Infatti, in democrazia l'unità è sempre pluralista e il pluralismo genera autonomia e quest'ultima, esprimendo una carica antiautoritaria, avvicina governanti e governati: così M. AINIS, *L'assedio. La Costituzione e i suoi nemici*, Milano, Longanesi, 2011, p. 17.

<sup>48</sup> Così A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 166-167. Riflette sull'unità e indivisibilità della Repubblica non solo come caratteristiche a sostegno dell'integrità del territorio nazionale, ma anche a proposito del patrimonio dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili dei cittadini che compongono la Repubblica dovunque essi si trovino A. RUGGERI, *Riforma costituzionale ed autonomia regionale dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali (profili problematici)*, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2013*, vol. XVII, Torino, Giappichelli, 2013, p. 378.

<sup>49</sup> Cfr., A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Milano, Giuffrè, 1948, pp. 39-40; R. BIFULCO, *Art. 5 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 140.

<sup>50</sup> Cfr., C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 72.

unicamente all'unità amministrativa dello Stato<sup>51</sup> attraverso il concorso di tutte le persone giuridiche pubbliche costitutive della Repubblica<sup>52</sup>. Unico limite che, nello spostamento delle competenze dal centro alla periferia, sono da evitare soluzioni tali da compromettere il carattere unitario e *indivisibile* (il corsivo è mio) dell'ordinamento<sup>53</sup>. In ragione di queste considerazioni non sarebbe neppure necessario richiamare la nota giurisprudenza costituzionale<sup>54</sup> sui limiti impliciti alla revisione costituzionale, dal momento che le parole iniziali dell'art. 5 "fanno parte integrante del concetto di Repubblica, tutelato dagli artt. 1 e 139 Cost."<sup>55</sup>. L'unico modo, dunque, con il quale sarebbe possibile procedere a una scissione di una parte del territorio nazionale, consisterebbe nel formarsi di una maggioranza parlamentare, rappresentativa di una volontà materialmente rivoluzionaria, in grado di trasformare il fatto in diritto per mezzo di fonti *extra ordinem*, là dove non bastassero o non fossero sufficienti le fonti legali di produzione<sup>56</sup>.

A fronte di questo, i giuristi che sostengono la causa dell'indipendenza, alcuni dei quali facenti parte della Commissione di esperti<sup>57</sup> chiamata a predisporre un parere per il Consiglio regionale in esecuzione della risoluzione n. 44/2012, invocano impropriamente il principio di autodeterminazione dei popoli<sup>58</sup>, e nel caso di specie del "popolo veneto", previsto a livello di diritto internazionale pubblico sia consuetudinario, sia pattizio. Sul punto, però, valgano alcune puntualizzazioni:

a) È quanto mai discutibile che si possa utilizzare l'espressione "popolo veneto", peraltro già presente nello Statuto della Regione del 1971<sup>59</sup> ed ora anche nel nuovo<sup>60</sup>. Certamente non ha senso

<sup>51</sup> Cfr., M. CAMMELLI, *Amministrazione e (interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1287-1288; G. C. DE MARTIN, *L'amministrazione pubblica e la Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), maggio 2006, p. 4.

<sup>52</sup> Sulla valenza del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica anche dopo la riforma del Titolo V C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 149-152. In questo modo il principio di unità della Repubblica trova tutela in conformità a una nuova interpretazione dell'art. 5 Cost., fondata su una scelta tendenzialmente collaborativa, anziché gerarchica, tra i diversi livelli di governo territoriale: cfr., L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Napoli, Jovene, 2008, p. 18.

<sup>53</sup> Cfr., A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, in A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 226.

<sup>54</sup> Sent. n. 1146/1988 Corte cost.

<sup>55</sup> Si esprime così L. PALADIN, *Saggi di Storia costituzionale*, S. BARTOLE (a cura di), Bologna, Il Mulino, 2008, p. 176.

<sup>56</sup> Sul punto sempre L. PALADIN, *Saggi di Storia costituzionale*, op. cit., p. 127.

<sup>57</sup> Una sintesi delle diverse posizioni sostenute dai membri della Commissione è rinvenibile nel sito [web.wwww.plebiscito2013.eu](http://web.wwww.plebiscito2013.eu), ove è pubblicato il verbale riassuntivo dell'attività svolta. Componenti della suddetta Commissione erano: dal prof. avv. Mario Bertolissi, del foro di Padova, professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Padova; dal prof. avv. Luigi Benvenuti, del foro di Venezia, professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Ca' Foscari di Venezia; dall'avv. Luca Azzano Cantarutti, del foro di Rovigo, esperto della materia; dal prof. avv. Andrea Favaro, docente incaricato presso la facoltà di diritto canonico "San Pio X" dello *Studium Generale Marcianum* di Venezia; dall'avv. Maria Patrizia Petralia, dirigente della Direzione regionale Affari Legislativi e dall'avv. Alessandro Rota, dirigente responsabile della Segreteria della Prima Commissione del Consiglio regionale.

<sup>58</sup> Si vedano le posizioni di due giuristi della Commissione di esperti nominata dalla Regione del Veneto: A. FAVARO, *Parere su "l'indizione della consultazione referendaria (...) al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione"* (Risoluzione n. 44/2012 – Deliberazione n. 145 del Consiglio regionale del Veneto, op. cit., pp. 6-11; L. A. CANTARUTTI, *Elaborato per la commissione giuridica Risoluzione n. 44*, in [plebiscito2013.eu](http://plebiscito2013.eu), pp. 8-13.

<sup>59</sup> In particolare l'art. 2, comma 1, dello Statuto del 1971 recitava: "L'autogoverno del popolo veneto si attua in forme rispondenti alle caratteristiche e tradizioni della sua storia".

parlare di popolo nel significato proprio della dottrina dello Stato e dei suoi elementi costitutivi. Il sostantivo va inteso, anche con riferimento ad altre disposizioni statutarie<sup>61</sup>, come comunità veneta<sup>62</sup>, ossia come un insieme di persone aventi in comune origini, tradizioni, lingua e rapporti sociali in modo da perseguire fini comuni. Il popolo è invece l'insieme di tutti coloro che sono legati allo Stato-istituzione da un particolare tipo di rapporto: lo *status civitatis*. Ora, se è vero che manca una definizione legale di popolo, è anche vero che, laddove l'art. 1 del Testo fondamentale del 1948 dichiara che *"la sovranità appartiene al popolo"*, non fa altro che ribadire la forma democratica dello Stato-ordinamento e affermare com'è solamente all'insieme dei cittadini che va attribuito l'esercizio di alcuni dei poteri più elevati, quelli cioè che condizionano la direzione e lo svolgimento degli altri. Quando la legge della Regione autonoma Sardegna, la n. 7/2006, aveva dettato disposizioni normative concernenti l'istituzione, l'attribuzione e la disciplina della Consulta per il nuovo Statuto di autonomia e sovranità del popolo sardo, l'impugnativa in via d'azione del Governo non si era fatta attendere. Pur non costituendo il "popolo sardo" oggetto di specifica impugnazione, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 365/2007, aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il riferimento a una "sovranità regionale"<sup>63</sup> che avrebbe finito per definire situazioni privilegiate per una categoria di soggetti dell'ordinamento nazionale, nonché, come evidenziato dall'Avvocatura dello Stato, "rivendicare poteri dell'ente Regione a livello d'indipendenza". Ne consegue che, se di diritto all'autodeterminazione si vuol parlare, ma vedremo che questa nozione è controversa quanto al suo contenuto, il suo esercizio va riferito a tutti i cittadini dello Stato-ordinamento: in questo senso, l'unicità del popolo è il corollario logico del principio di unità e indivisibilità della Repubblica<sup>64</sup>. La stessa formulazione dell'art. 1 della Carta costituzionale conduce a questa conclusione. Infatti, affermando che la sovranità appartiene al popolo (al singolare) e non ai popoli italiani, essa ne afferma la caratteristica di unità non smembrabile<sup>65</sup> e al contempo disconosce rilevanza a eventuali fratture etniche riscontrabili all'interno della comunità, con l'unica eccezione, ai fini dell'applicazione degli istituti di tutela minoritaria, per le differenze linguistiche ai sensi dell'art. 6 del Testo fondamentale<sup>66</sup>.

b) Il concetto stesso di autodeterminazione è poco chiaro e dai contorni non ben definiti<sup>67</sup>. In linea generale, accogliendo un'autorevole interpretazione dottrinale, si può definire come la libertà di un popolo di definire il proprio regime politico, economico e sociale, nonché la libertà di un popolo di accedere all'indipendenza come Stato separato oppure di staccarsi da uno Stato per aggregarsi a un

<sup>60</sup> L'art. 1, comma 2, del nuovo Statuto della Regione del Veneto (legge statutaria regionale 17 aprile 2012, n. 1) prevede: *"Il Veneto è costituito dal popolo veneto e dai territori delle Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza"*.

<sup>61</sup> Ad esempio l'art. 5, comma 2, del nuovo Statuto regionale: *"La Regione persegue le migliori condizioni di vita della comunità veneta..."*.

<sup>62</sup> Cfr., F. CORTESE, *Art. 1 Statuto Veneto*, in L. BENVENUTI – G. PIPERATA – L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, p. 39.

<sup>63</sup> Su questa sentenza si vedano i commenti di P. CARETTI, *La sovranità regionale come illusorio succedaneo di una specialità perduta: in margine all sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 219-226 e O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1/2008, pp. 227-238.

<sup>64</sup> Cfr., I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 78-79.

<sup>65</sup> Cfr., B. CARAVITA DI TORITTO, *Il tabù della sovranità e gli istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22/2007; P. VERONESI, *Il concetto costituzionale di "unità nazionale" e le sue implicazioni*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli, Jovene, 2013, p. 355.

<sup>66</sup> In questa direzione S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, op. cit., p. 3821.

<sup>67</sup> Cfr., B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 24-29.

altro<sup>68</sup>. La Corte internazionale di Giustizia<sup>69</sup> ha affermato che esso si applica soltanto ai popoli sottoposti a un Governo straniero (c.d. autodeterminazione esterna), ossia ai popoli ancora soggetti a dominazione coloniale e alle popolazioni di territori conquistati e occupati con la forza<sup>70</sup>. Solo in questo caso, precisa la CIG, l'autodeterminazione si configura come un diritto dei popoli soggetti a dominio straniero di divenire indipendenti, di associarsi o integrarsi ad altro Stato indipendente. Inoltre, puntualizza sempre la Corte internazionale di Giustizia, salvo il caso dei territori coloniali, affinché il principio sia applicabile, non deve risalire oltre l'epoca in cui il principio stesso si è affermato come principio giuridico, ossia oltre l'epoca successiva alla fine della seconda guerra mondiale<sup>71</sup>. Le Costituzioni riconoscono la possibilità di accedere a consistenti forme di autonomia, ma unicamente nell'ambito delle procedure da esse previste<sup>72</sup>: la recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 42/2014<sup>73</sup> sull'incostituzionalità di parte della Dichiarazione di sovranità e del diritto di decidere del popolo della Catalogna lo conferma, dal momento che si è posta al di fuori del sistema di potere costituito, ossia *extra ordinem*<sup>74</sup>. Nell'ordinamento costituzionale italiano vigente, qualcuno<sup>75</sup> ha ipotizzato la via del regionalismo differenziato o a geometria variabile dell'art. 116, comma 3, Cost. per la richiesta di una consultazione referendaria avente come fine l'attribuzione di maggiore autonomia alla Regione. Tuttavia, questo aspetto non è contemplato tra le "materie negoziabili" previste dall'art. 116, comma 3, Cost. La norma costituzionale invocata concerne unicamente un ampliamento delle competenze legislative regionali nelle materie di potestà

<sup>68</sup> Cfr., G. ARANGIO-RUIZ, voce *Autodeterminazione (diritto dei popoli alla)*, in *Enc. Giur.*, Vol. IV, Roma, Treccani, 1988. Parla, invece, diritto di un popolo a vivere libero da qualsiasi tipo di oppressione, tanto interna che esterna, condizione questa prioritaria per il raggiungimento di relazioni amichevoli tra gli Stati membri e per un progresso economico dei popoli fondato su un'equa distribuzione delle risorse a livello sia internazionale che interno, F. LATTANZI, *Autodeterminazione dei popoli*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, Vol. II, Torino, Utet, 1987, p. 4 e ss.

<sup>69</sup> C.I.G., caso della Namibia, Parere consultivo, 21 giugno 1971; C.I.G., caso del Sahara occidentale, Parere consultivo, 16 ottobre 1975; C.I.G., caso relativo alle conseguenze legali concernenti la costruzione del muro nei territori palestinesi occupati, Parere consultivo, 09 luglio 2004.

<sup>70</sup> Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, con risoluzione n. 2625 (XXIV) del 1970, ha equiparato ai popoli soggetti a dominazione coloniale quelli vittime di segregazioni razziali o di regimi di *apartheid* (si pensi al caso del Sud Africa). Sul punto, si veda anche il parere dell'avv. Rota, giurista della Commissione istituita dalla Regione per un parere sulla legittimità di un referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto: A. ROTA, *Appunti in tema di referendum regionale per l'autodeterminazione*, in *plebiscito2013.eu*, p. 4.

<sup>71</sup> Un approfondimento di questo punto si trova in M. BERTOLISSI, *Le iniziative della Regione Veneto per una maggiore autonomia e/o indipendenza*, op. cit., pp. 1-7.

<sup>72</sup> Il riferimento al parere del 22 luglio 2010 della Corte internazionale di Giustizia riguardante la dichiarazione d'indipendenza del Kosovo del 2008 non è rilevante per due motivi: 1) la non comparabilità della situazione del Kosovo con il "caso Veneto"; 2) il fatto che il parere lasci impregiudicato il problema circa l'idoneità del principio di autodeterminazione a fondare una pretesa secessionistica, limitandosi ad affermare la non incompatibilità con il diritto internazionale pubblico. Sul punto, L. BENVENUTI, *Breve commento ai punti nn. 8-9-10 della deliberazione n. 145 del Consiglio regionale veneto del 28 novembre 2012*, in *plebiscito2013.eu*, pp. 1-4 e M. BERTOLISSI, *Le iniziative della Regione Veneto per una maggiore autonomia e/o indipendenza*, op. cit., p. 6.

<sup>73</sup> Cfr., per un commento puntuale alla sentenza e per una precisa ricostruzione della vicenda catalana, L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 10/2014, pp. 1-21.

<sup>74</sup> Tutti i tentativi di derive secessionistiche sono miopi, poiché non considerano come i vecchi Stati nazionali, costruiti faticosamente dopo la pace di Westfalia, si stanno organizzando al loro interno secondo un modello sussidiario, "in cui lo Stato si articola "cedendo poteri verso l'alto e verso il basso", nonostante le difficoltà dell'attuale congiuntura finanziaria abbiano rallentato questo processo: cfr., a riguardo, B. CARAVITA DI TORITTO, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 9/2011, pp. 3-4 ed ora in *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 149-150.

<sup>75</sup> Cfr., A. ROTA, *Appunti in tema di referendum regionale per l'autodeterminazione*, op. cit., pp. 10-11.

concorrente e in alcune di potestà esclusiva dello Stato<sup>76</sup>, ma non consente di instaurare un negoziato tra Stato e Regione per la celebrazione di un referendum di natura consultiva nel senso sopra indicato.

c) Ammessa poi l'esistenza di un diritto di autodeterminazione, esso deve misurarsi con il principio supremo dell'art. 5 della Carta. Se inteso in senso consuetudinario, come ha suggerito la CIG<sup>77</sup>, pur trovando applicazione il rinvio automatico dell'art. 10, comma 1, Cost., esso non può in alcun modo violare i principi supremi dell'ordinamento costituzionale<sup>78</sup>.

A questa conclusione, si potrebbe replicare che al diritto internazionale generalmente riconosciuto appartengono anche norme consuetudinarie imperative (*ius cogens*) dotate della caratteristica della inderogabilità rispetto alle altre consuetudini internazionali: esse, tra le quali rientrerebbe pure il diritto all'autodeterminazione dei popoli<sup>79</sup>, si porrebbero in posizione sovraordinata rispetto al livello costituzionale, assumendo in questo modo il rango di principi supremi della Costituzione<sup>80</sup>, ma con una particolarità: mentre i principi supremi della Carta sono immodificabili, le norme consuetudinarie di *jus cogens* sarebbero modificabili da una norma imperativa posteriore<sup>81</sup>. Ora, a parte il fatto che la loro modificabilità per opera di una consuetudine successiva di natura imperativa contraddice la natura stessa dei principi supremi, qualora non sia possibile un'interpretazione adeguatrice, non potrebbe darsi ingresso nell'ordinamento a una norma avente come fine, anche solo potenziale, quello di pervenire a un ordinamento indipendente rispetto a quello originario<sup>82</sup>, perché in questo modo sarebbero travolti i soggetti e le condizioni stesse del patto costituzionale<sup>83</sup>. La norma consuetudinaria imperativa legittimerebbe l'esercizio di un nuovo potere costituente<sup>84</sup>, ponendosi in questo modo a fondamento di un nuovo ordinamento giuridico<sup>85</sup>.

<sup>76</sup> Cfr., A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, p. 2193.

<sup>77</sup> Si veda il parere del 21 giugno 1971 sulla Namibia (CIJ, *Recueil*, 1971, 31 e ss.).

<sup>78</sup> Cfr., sent. n. 48/1979 Corte cost.

<sup>79</sup> Sull'autodeterminazione dei popoli come norma di *jus cogens*, si rinvia al paragrafo 1 del contributo di S. MANGIAMELI, *Autodeterminazione: diritto di spessore costituzionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2009, p. 1. Nella sentenza del 1995, sull'affare riguardante Timor Est, la Corte Internazionale di Giustizia definisce il diritto di autodeterminazione dei popoli come uno "dei principi essenziali del diritto internazionale contemporaneo", opponibile a tutti gli Stati della Comunità internazionale.

<sup>80</sup> La tesi è sostenuta da N. RONZITTI, *L'adattamento dell'ordinamento italiano alle norme imperative di diritto internazionale*, in *Rass. Parlam.*, n. 2/2002, p. 503 e ss.

<sup>81</sup> Cfr., N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 244.

<sup>82</sup> Lascia intendere questa soluzione, seppure non con riferimento espresso al principio di autodeterminazione dei popoli, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 211-212.

<sup>83</sup> Cfr., M. P. GORLERO, *Il patto costituzionale*, Padova, Cedam, 2008, p. 251. In particolare, la Costituzione esclude che i principi ultimi dell'ordinamento dipendano e siano messi in discussione (il corsivo è mio) da decisioni di altre fonti: cfr., sul punto, S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 436-437.

<sup>84</sup> Sui problemi di definizione della nozione di potere costituente, si rinvia al lavoro di P. G. GRASSO, *Il potere costituente*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 3-61. È evidente che il potere di revisione della Costituzione è obbligato a muoversi nei limiti dell'ordinamento, di cui è una parte, e senza i quali l'ordinamento non sarebbe quello che è: L. ELIA, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache Sociali*, n. 11/1949, p. 2 e ss. ed ora in L. ELIA, *Costituzioni, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 12.

<sup>85</sup> Sulla tesi per la quale la rinnovazione del potere costituente comporterebbe la rottura della continuità costituzionale preesistente: cfr., L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 152 e M. FIORAVANTI, *Potere costituente e Diritto Pubblico*, in P. POMBENI (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1992, p. 55 e ss. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 47/1991, si rifà a questa tesi secondo la quale la Costituzione si esaurisce in un unico atto di esercizio e non è più reiterabile.

A questo si aggiunga che, quando la Corte nella sentenza n. 48/1979 dichiara che l'intero meccanismo di cui all'art. 10, comma 1, Cost. non può "*in alcun modo* consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione"<sup>86</sup>, lascia intendere che la distinzione tra consuetudini internazionali dotate di imperatività e consuetudini prive di questa caratteristica è irrilevante in termini di recepimento nel diritto interno.

Se invece si guarda a testi convenzionali, quali la Carta dell'Onu<sup>87</sup> e il Patto internazionale dei diritti civili e politici del 1966<sup>88</sup>, entrambi resi esecutivi in Italia rispettivamente con legge n. 848/1957 e con legge n. 881/1977, è vero che, con la novella del Titolo V, è stata superata la tesi della pari ordinazione tra la legge contenente l'ordine di esecuzione del Trattato e le altre fonti primarie interne per cui, alla luce del vigente art. 117, comma 1, Cost, la prima prevale sulle altre e costituisce, specialmente a seguito delle sentenze "gemelle" n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, parametro interposto per il vaglio di costituzionalità delle leggi interne, ma è anche vero che lo stesso parametro può essere sindacato proprio sul piano della sua conformità ai principi supremi dell'ordinamento.

d) A livello costituzionale l'Assemblea Costituente ha scelto una concezione di autodeterminazione che potremmo definire interna e che concerne la variazione del territorio delle Regioni ai sensi dell'art. 132, commi 1 e 2, Cost. La Corte costituzionale, nelle ordinanze n. 264/2010 e n. 11/2011, ha sì riconosciuto il diritto all'autodeterminazione delle popolazioni interessate di cui al comma 2 dell'art. 132 Cost. per il passaggio di Comuni e Province da una Regione a un'altra<sup>89</sup>, ma lo ha ricollegato alla natura consultiva del referendum di variazione territoriale, come emerge anche dalla sentenza n. 334/2004. Questo significa che l'autodeterminazione si traduce non in un diritto a disporre del proprio territorio, pena il venir dell'autonomia del Parlamento chiamato a valutare la congruità della proposta di variazione territoriale con l'interesse generale dell'ordinamento<sup>90</sup>, ma in un mero diritto di partecipazione delle popolazioni interessate, finalizzato ad esprimere il punto di vista delle stesse sull'iniziativa di distacco-aggregazione<sup>91</sup>. La Costituzione, pertanto, riconosce la possibilità che gli enti costitutivi della Repubblica, in particolare Regioni, Province e Comuni, mutino la loro consistenza territoriale e numerica senza però incidere sui confini della Repubblica<sup>92</sup>.

<sup>86</sup> Punto 3 del *cons. in dir.* della sent. n. 48/1979 Corte cost.

<sup>87</sup> Art. 1, par. 2 e art. 55

<sup>88</sup> Art. 1.

<sup>89</sup> Per un approfondimento dei problemi inerenti il passaggio di Comuni e Province da una Regione ad un'altra, A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 173-178.

<sup>90</sup> Cfr., L. FERRARO, *Artt. 131-132 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, Utet, 2006, p. 2539.

<sup>91</sup> In dottrina c'è chi ha sostenuto, in capo alle popolazioni interessate di Comuni e Province che intendono chiedere il passaggio ad altra Regione ai sensi dell'art. 132, comma 2, Cost., l'esistenza di un diritto all'autodeterminazione, ma non ha mai indicato in che cosa questo diritto consistesse: cfr., F. R. TRABUCCO, *L'impossibile referendum di variazione territoriale regionale: l'aggregazione provinciale alla Regione Trentino- Alto Adige (nota ad ord. 31 marzo – 11 aprile 2011)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 5.

<sup>92</sup> Così M. BERTOLISSI, *Referendum, ecco perché non si può fare*, in *Il Mattino di Padova*, 03 settembre 2012; E. MINNEI, *Territorio*, in *Federalismo Fiscale*, n. 2/2008, pp. 303-313.

#### 4. Il Trattato di Osimo del 1975

Una seconda ragione, posta a sostegno della legittimità di un referendum consultivo regionale sull'indipendenza, è data dalla presunta violazione dell'art. 5 della Costituzione da parte del Trattato di Osimo del 10 novembre 1975, recepito con la legge n. 73/1977. Secondo i sostenitori della tesi del referendum<sup>93</sup>, quando il Parlamento italiano ha reso esecutivo e ha autorizzato la ratifica del Tratto tra l'Italia e la Repubblica socialista federale di Jugoslavia, ha proceduto alla cessione di parti del territorio nazionale a uno Stato estero proprio in violazione della norma costituzionale sopra richiamata.

Ora, anche volendo aderire alla tesi sopra prospettata, che confonde il piano del principio di integrità territoriale dell'art. 5 Cost., il quale opera sul piano esclusivamente interno, con la possibilità per lo Stato di stipulare accordi internazionali che importano variazioni del territorio ex art. 80 Cost., l'Accordo di Osimo non ha comportato alcuna modifica di tipo territoriale. Per comprenderne la ragione è opportuna e doverosa una breve premessa. Il Trattato di pace del 10 febbraio 1947, ratificato dall'Italia in virtù della legge di autorizzazione 02 agosto 1947, n. 811, non solo ha stabilito gli attuali confini del territorio italiano, con rinuncia<sup>94</sup> a ogni diritto e titolo sui possedimenti territoriali in Africa, ma ha anche previsto l'istituzione del c.d. *Territorio libero di Trieste* (sigla TLT), fissando le rispettive frontiere sia sul versante italiano, sia su quello jugoslavo. Ma il Territorio non è mai stato costituito, essendo rimasto diviso in due zone, A e B, la seconda delle quali è fin da subito ricaduta sotto il controllo della Jugoslavia, mentre la prima, dopo essere stata amministrata dalle autorità militari del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America, è passata all'Italia a seguito del *Memorandum d'intesa* firmato a Londra il 05 ottobre 1954. Se alcuni<sup>95</sup> ritenevano che, non essendo mai sorto un Territorio libero di Trieste, l'Italia non avesse mai perso la propria sovranità, di contro la teoria predominante<sup>96</sup>, pur considerando l'insussistenza di uno Stato definibile come Territorio Libero di Trieste, lo ha ritenuto assoggettato a un regime di occupazione militare senza essere nel frattempo soggetto ad alcuna sovranità statale. Un'occupazione la cui potestà era limitata dagli obblighi, impliciti nel Trattato, di non appropriarsi del territorio e di non esercitare la potestà di governo nel senso di pregiudicare la futura sistemazione del territorio stesso. Sebbene l'Italia, l'ha lasciato intendere il giudice costituzionale nella sentenza n. 53/1964, sentisse il problema del destino della zona B, di una parte cioè "di territorio nazionale sul quale intendeva conservare e riaffermare i suoi diritti"<sup>97</sup>, quando il 01 gennaio 1948 la Costituzione repubblicana è entrata in vigore, essa ha tramutato o meglio "fotografato" gli elementi di fatto del fenomeno storico del territorio esistenti in quel momento in elementi della fattispecie giuridica<sup>98</sup>. Il Trattato di Osimo del 1975 non è intervenuto ad alterare la configurazione territoriale italiana presupposta dalla Carta, ma si è limitato a confermare una situazione oramai consolidata, fissando il confine tra i due Stati in coincidenza con la linea di demarcazione fra l'ex zona A e l'ex zona B<sup>99</sup>.

<sup>93</sup> Cfr., A. FAVARO, *Parere su "l'indizione della consultazione referendaria (...) al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione"* (Risoluzione n. 44/2012 –Deliberazione n. 145 del Consiglio regionale del Veneto, op. cit., p. 6.

<sup>94</sup> Così l'art. 23 del Trattato di pace.

<sup>95</sup> Cfr., A. E. CAMMARATA, *All'Italia la sovranità su Trieste*, in *Foro.it*, IV, p. 1. L'autore, in particolare, sosteneva la non cessazione della sovranità italiana in ragione della mancata nomina del Governatore del TLT, quale condizione per l'effettiva costituzione del nuovo ente.

<sup>96</sup> Cfr., M. UDINA, *Aspetti giuridici della questione di Trieste*, in *Rassegna giuliana*, 1955, p. 165.

<sup>97</sup> Si veda il *cons. in dir.* della sentenza n. 53/1964 Corte cost.

<sup>98</sup> In questo senso P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Territorio dello Stato*, in *Enc. Dir.*, XLIV, Milano, Giuffrè, 1992; F. CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 71.

<sup>99</sup> Sul punto si rinvia a L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 113.

## 5. segue: unità/indivisibilità della Repubblica e Trattati internazionali che comportano variazioni territoriali

È, dunque, giuridicamente non corretto appellarsi all'art. 80 della Costituzione, in particolare laddove la norma autorizza espressamente il Parlamento a poter dare esecuzione a Trattati internazionali che specificatamente importino "variazioni del territorio"<sup>100</sup>. In questo modo, sostengono i fautori della tesi del referendum indipendentista, si ravvisa nella stessa volontà dei Costituenti di non considerare l'art. 5 della Carta come una norma volta ad impedire una possibile e futura variazione territoriale della Repubblica. Un'evenienza che non costituirebbe un fatto acostituzionale, ma una situazione perfettamente consentita dallo stesso Testo fondamentale del 1948<sup>101</sup>.

In realtà questa ricostruzione dottrinale confonde i piani di operatività dell'art. 5 e dell'art. 80 del Testo del 1948<sup>102</sup>. Infatti, un conto è il principio di integrità territoriale di cui all'art. 5 della Costituzione per il quale, come insegnava Esposito, è illegale "ogni attività che *entro* lo Stato tenda alla divisione della Repubblica italiana in due o più Stati, o alla separazione di una o più parti d'Italia dallo Stato"<sup>103</sup>, un altro l'art. 80 della Carta che presuppone il contesto internazionale, riferendosi<sup>104</sup> a quegli atti di natura pattizia volti a determinare una ridefinizione dei confini territoriali o anche del mare territoriale a seguito di una guerra (Trattati di pace)<sup>105</sup> o di una conquista territoriale di altro tipo, e non ad altre e diverse ipotesi di distacco di una parte del territorio nazionale.

## 6. Il "falso" problema del plebiscito di annessione del Veneto dell'ottobre 1866

L'ultima ragione portata a sostegno della necessità di indire un referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto dall'Italia è di natura storica. Nella risoluzione n. 44/2012 del Consiglio regionale del Veneto si afferma, in modo perentorio, che il plebiscito di annessione del

<sup>100</sup> Cfr., A. FAVARO, *Parere su "l'indizione della consultazione referendaria (...) al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione"* (Risoluzione n. 44/2012 –Deliberazione n. 145 del Consiglio regionale del Veneto, op. cit., p. 6.

<sup>101</sup> Ancora A. FAVARO, *Parere su "l'indizione della consultazione referendaria (...) al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione"* (Risoluzione n. 44/2012 –Deliberazione n. 145 del Consiglio regionale del Veneto, op. cit., p. 6.

<sup>102</sup> Sul punto ringrazio il prof. avv. Paolo Piva, aggregato di Diritto dell'Unione Europea presso la Scuola di Economia e Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Padova.

<sup>103</sup> Cfr., C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 73.

<sup>104</sup> Cfr., M. GIULIANO, *Sui confini del territorio statale in senso stretto*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1954, p. 247 e ss.; E. PALAZZOLO, *Ordinamento costituzionale e formazione dei Trattati internazionali*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 209; M.

<sup>105</sup> Sulla guerra come fattore costitutore di nuove sovranità statali G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 159-166. È evidente che il fatto bellico, sia che prenda corpo fuori e lontano dai confini nazionali, sia che abbia luogo entro quest'ultimi, "possiede potenzialmente una carica dirompente nei riguardi della struttura costitutiva dell'ordinamento, suscettibile di essere profondamente alterata, malgrado il fatto in parola trovi (e debba per Costituzione trovare) la propria giustificazione, la causa come il fine, nell'intento di preservare l'identità-integrità dell'ordinamento": così A. RUGGERI, *Le guerre, la teoria del potere costituente e il bilanciamento tra valori costituzionali*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2005, p. 4.

Veneto<sup>106</sup> al Regno d'Italia dell'ottobre 1866 fu "caratterizzato da una serie di azioni truffaldine messe in atto dal Regno d'Italia"<sup>107</sup>. C'è chi ha parlato a riguardo di plebiscito truffa<sup>108</sup>.

Prima di entrare nel dettaglio del problema, consistente nel ruolo che ebbero i plebisciti nella formazione dello Stato unitario italiano, è opportuno brevemente ricordare che, di contro alla tesi sostenuta dagli internazionalisti<sup>109</sup> secondo i quali il Regno d'Italia, proclamato nel marzo 1861<sup>110</sup>, rappresenta uno Stato nuovo sorto dalle fusioni degli Stati pre-unitari con il Regno di Sardegna, per cui dovrebbe parlarsi di estinzione tanto dello Stato sardo quanto degli Stati con esso fusi e di simultanea e successiva creazione di nuovi Stati fino alla definitiva creazione del Regno d'Italia<sup>111</sup>, ha prevalso la tesi dei costituzionalisti<sup>112</sup>: il Regno d'Italia non rappresenta giuridicamente uno Stato nuovo rispetto al precedente, ma la sostanziale continuazione del Regno di Sardegna il quale non ha mai perduto le sue caratteristiche essenziali, registrando solo un ampliamento di dimensione territoriale<sup>113</sup>.

Ora, il ruolo che ricoprirono i plebisciti nel processo di formazione del Regno d'Italia, promossi pure in Regioni che non erano Stati autonomi come l'Umbria e le Marche, non può prescindere da questa interpretazione. Anche se le formule utilizzate e adoperate nelle consultazioni non furono tutte eguali<sup>114</sup> e spesso questi plebisciti furono visti come manifestazioni dal contenuto bonapartista, richiamando le ratifiche popolari all'autoritarismo consolare e imperiale, ebbero comunque il merito di "aggiungere un crisma di legittimazione democratica all'opera elitaria e per alcuni aspetti minoritaria di costruzione risorgimentale"<sup>115</sup>.

Solo all'interno della tesi della scuola internazionalista i plebisciti acquisirono un ruolo decisivo nel processo di unificazione, essendo considerati atti di carattere internazionale, o meglio proposte di fusioni fra le Regioni via via liberate dagli antichi governi e la Sardegna. In realtà, soprattutto per il modo con il quale furono tenuti, essi non assunsero mai un carattere internazionale, ma unicamente interno, nel senso che il Governo sabauda fece dipendere dai medesimi la continuazione della situazione che si era determinata con l'occupazione e che era stata costituzionalmente consacrata con l'estensione dello Statuto Albertino del 1848 alle zone gradualmente annesse al Regno d'Italia. Con riferimento al Veneto, la prova è data dal fatto che, fin dal 13 ottobre 1866, ossia prima della celebrazione del plebiscito che si tenne nei giorni 21 e 22 ottobre, era stata pubblicata la legge elettorale politica che assegnava alle Province della Venezia e di Mantova

<sup>106</sup> Nel [Veneto](#) era compresa la città di [Mantova](#) e la parte orientale dell'odierna [provincia di Mantova](#) e il [Friuli centro-occidentale](#).

<sup>107</sup> Si legge così nel punto 6 della premessa della risoluzione n. 44/2012.

<sup>108</sup> Si veda l'esautiva ricostruzione storica fatta da E. BEGGIATO, *1866: la grande truffa. Il plebiscito di annessione del Veneto all'Italia*, Venezia, Editoria Universitaria, 2007, pp. 5-79.

<sup>109</sup> Per una sintesi delle posizioni degli internazionalisti e dei costituzionalisti M. BERTOLISSI – R. MENEGHELLI, *Lezioni di Diritto Pubblico Generale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 411-412.

<sup>110</sup> Legge 17 marzo 1861, n. 4671.

<sup>111</sup> È la tesi sostenuta da D. ANZILOTTI, *La formazione del Regno d'Italia nei riguardi del diritto internazionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 1912, p. 4 e ss.

<sup>112</sup> Cfr., S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in "Scritti minori", vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, p. 327 e ss.

<sup>113</sup> Sulle varie tappe di annessione, si rinvia a R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carrocci Editore, 2011, pp. 19-23.

<sup>114</sup> Si passò dalla formula usata per il plebiscito delle popolazioni emiliane e toscane dei giorni 11 e 12 marzo 1860 "Unione alla monarchia costituzionale del Re Vittorio Emanuele o Regno separato?" a quella adoperata per il plebiscito meridionale dell'ottobre 1860, di chiara derivazione giacobina, "Il popolo vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele re costituzionale e i suoi legittimi discendenti?".

<sup>115</sup> Cfr., C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari, Laterza, 2002, pp. 97-98.

cinquanta deputati, uno ogni cinquantaduemila abitanti<sup>116</sup>. In altri termini, i plebisciti non rappresentarono una condizione sospensiva, ma risolutiva, nella scolastica ipotesi che il loro esito fosse negativo<sup>117</sup>. Nonostante il Trattato di pace firmato tra Austria e Italia il 03 ottobre 1866 contemplasse che il successivo trasferimento all'Italia del Veneto, già ceduto dall'Austria alla Francia, fosse sottoposto al previo consenso degli abitanti espresso tramite un [plebiscito](#), l'accettazione popolare non assunse alcun valore formativo del nuovo ordine, ma costituì solo la dichiarazione di volontà di continuarlo.

## 7. La legge regionale del Veneto n. 16/2014 come atto contrario alla Costituzione?

L'ultimo paragrafo di questo contributo intende brevemente interrogarsi sulla possibilità di scioglimento del Consiglio regionale veneto in base al comma 1 dell'art. 126 della Costituzione a seguito dell'approvazione e dell'entrata in vigore della legge regionale 19 giugno 2014, n. 16. Com'è noto, la norma costituzionale invocata stabilisce che, con decreto motivato del Presidente della Repubblica, si possa disporre lo scioglimento dell'organo legislativo e d'indirizzo della Regione e la rimozione del Presidente della Giunta per il "*compimento di atti contrari alla Costituzione*".

Pur trattandosi di un "intervento repressivo statale"<sup>118</sup>, è evidente che il suo impiego non può prescindere dal rispetto "del valore dominante dell'autonomia regionale"<sup>119</sup>, la quale può cedere unicamente di fronte a "situazioni di afunzionalità o perdurante illiceità nella vita dell'ente alla luce delle quali siano giustificati simili interventi - ovvero ingerenze - *ab extra*"<sup>120</sup>. L'approvazione di una singola legge regionale, per quanto contenutisticamente dirompente, non può certamente soddisfare il requisito della "perdurante illiceità" evidenziato da una parte della dottrina. La risposta, allora, all'interrogativo che ci si è posti sta nel verificare se il referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto, normato dalla legge regionale n. 16/2014, è tale o meno da incidere sui principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, nonché a porre a rischio l'unità e l'indivisibilità<sup>121</sup> della Repubblica<sup>122</sup> così da rendere necessario l'intervento statale *ex art.* 126, comma 1, Cost. Lo Stato, cioè, dovrebbe trovarsi nella condizione di impossibilità di impiegare

<sup>116</sup> Cfr., G. ARANGIO-RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Napoli, Jovene, 1985, p. 198.

<sup>117</sup> La stessa dottrina liberale dell'epoca negò che i plebisciti fossero a fondamento giuridico dello Stato unitario: così U. ALLEGRETTI, *Profilo di Storia costituzionale italiana. Lo Stato liberale. Il regime fascista*, Cagliari, Cuec editrice, 1983, p. 184.

<sup>118</sup> Così sent. n. 196/2003 Corte cost.

<sup>119</sup> Cfr., R. DI MARIA, *Scioglimento del legislativo e (connessa?) rimozione dell'Esecutivo regionale siciliano: "poscia più che 'l dolor, potè 'l digiuno*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 aprile 2010, p. 2.

<sup>120</sup> Cfr., J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1977, p. 1713 e ss.

<sup>121</sup> In un primo momento, la dottrina costituzionalistica aveva interpretato l'espressione "*atti contrari alla Costituzione*" in senso restrittivo, facendovi rientrare solo quegli atti volti a mettere in pericolo l'unità nazionale: così P. VIRGA, *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1955, p. 163.

<sup>122</sup> Cfr., V. SICA, *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1954, p. 470; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 320, nt. 279; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. Reg.*, n. 1/2003, pp. 12-13; D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2013, p. 12. *Contra* E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione ordinaria delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 12 e ss. per il quale lo scioglimento del Consiglio regionale si concretizzerebbe nella violazione di qualunque regola costituzionale.

strumenti alternativi idonei a porre fine a queste violazioni<sup>123</sup>. In questo senso è evidente come il referendum consultivo, attribuendo al corpo elettorale la possibilità di esprimere semplicemente una posizione non vincolante per l'organo o per gli organi cui è indirizzata in ordine ad una questione o a una particolare iniziativa politica, non presenta elementi atti a incidere direttamente sui principi sui quali si regge e si fonda l'ordinamento della Repubblica. Detto diversamente, la consultazione serve essenzialmente agli organi della Regione per conoscere l'orientamento del corpo elettorale veneto in merito alla questione oggetto del referendum, ma non dispone giuridicamente del potere di ledere i valori fondamentali che presiedono ai rapporti tra lo Stato e la Regione stessa a cominciare da quelli codificati nell'art. 5 della Carta. Semmai il problema si potrà presentare in futuro per gli atti che l'ente regionale intenderà porre in essere in attuazione di un possibile risultato favorevole del referendum "indipendentista". Pertanto, alla luce di queste valutazioni, l'unico rimedio esperibile da parte dello Stato è il giudizio in via d'azione ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge n. 16/2014.

---

<sup>123</sup> Cfr., C. DE FIORES, *Art. 26 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, p. 2494.