

## **Considerazioni ipotetiche sull'impugnazione in via principale della legge regionale del veneto n. 15/2014**

di Daniele Trabucco<sup>1</sup>

SOMMARIO: 1. I contenuti della legge regionale del Veneto 19 giugno 2014, n. 15 – 2. I parametri ritenuti violati dal Governo – 3. I parametri “dimenticati”: gli articoli 121, comma 2, e 138 della Costituzione - 4. segue: l’art. 123, comma 1, della Costituzione – 5. Anche per i referendum consultivi regionali si applicano i requisiti della omogeneità e della chiarezza del quesito?

### **1. I contenuti della legge regionale del Veneto 19 giugno 2014, n. 15**

Nella seduta del Consiglio dei Ministri dell'08 agosto (la n. 26), il Governo della Repubblica ha impugnato, ai sensi del comma 1 dell'art. 127 della Costituzione, le leggi regionali venete n. 15 e n. 16 del 2014. In questo breve intervento ci si soffermerà sulla dubbia scelta dei parametri indicati dall'Esecutivo per la prima delle due leggi regionali, sebbene si tratti solo di valutazioni ipotetiche che potranno trovare riscontro, o meno, solo quando sarà predisposto il testo del ricorso da parte dell'Avvocatura dello Stato.

La legge regionale del Veneto 19 giugno 2014, n. 15<sup>2</sup> prevede all'art. 2, comma 1, che, una volta non andato a buon fine il negoziato con il Governo per la definizione dei contenuti di un referendum consultivo<sup>3</sup> finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il

---

<sup>1</sup> Assegnista di ricerca post-dottorato in Istituzioni di Diritto Pubblico presso il Dipartimento di Diritto Pubblico-Internazionale-Comunitario della Scuola di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Padova. Un particolare ringraziamento al prof. Gian Candido De Martin dell'Università Luiss di Roma il quale non solo ha letto questo contributo, ma mi ha fornito utili indicazioni per una migliore articolazione del lavoro. Ringrazio, inoltre, la dott.ssa Francesca Ferrazza per la correzione degli errori di battitura e l'avv. Marco Casagrande per alcuni spunti critici che si sono rilevati particolarmente preziosi.

<sup>2</sup> In B.U.R. della Regione del Veneto n. 62/2014.

<sup>3</sup> L'iniziativa consiliare svuota di significato l'istituto, in quanto rimette alla volontà degli amministratori quello che dovrebbe essere uno strumento proprio degli amministrati.

conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto (art. 1, comma 1)<sup>4</sup>, il Presidente della Giunta regionale sia autorizzato 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 annui attualmente pagati 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 ente 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.

## **2. I parametri ritenuti violati dal Governo**

Il Governo, si ricava dal comunicato stampa di Palazzo Chigi, ha impugnato la legge n. 15/2014 in quanto conterrebbe disposizioni in contrasto con gli artt. 3, 5, 116, 117 e 119 della Costituzione<sup>5</sup>.

In primo luogo non convince il richiamo all'art. 5 che, nell'affermare il principio di indivisibilità, stabilisce il divieto di dividere o smembrare la Repubblica in più Stati indipendenti, ovvero di procedere a secessione di una parte del suo territorio. Come insegnava Carlo Esposito l'art. 5 costituisce il parametro per dichiarare l'illegalità di "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

---

<sup>4</sup> Sul piano strettamente sociologico sarebbe interessante notare come siffatte iniziative, davanti al rapporto tra dimensione globale e dimensione locale, prediligono la seconda quale estremo rifugio rispetto alle convulsioni della modernità: sul punto si rinvia al lavoro di L. BENVENUTI, *Diritto e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 4-6.

<sup>5</sup> Si veda il sito web [www.governo.it](http://www.governo.it)

dallo Stato”<sup>6</sup>. Ora, la legge regionale veneta 19 giugno 2014, n. 15 non prevede che oggetto della consultazione referendaria sia il distacco della Regione del Veneto dal resto dell'Italia, ma semplicemente, anche se attraverso un quesito non omogeneo, l'ottenimento di forme e condizioni di maggiore autonomia. Per questa ragione appare poco convincente pure il richiamo all'art. 116. La legge in commento non prevede che l'ente regionale disponga da sé “forme e condizioni particolari di autonomia”, compito spettante alla legge costituzionale che adotta gli Statuti speciali o ad una legge di revisione della Costituzione, ma che, all'esito positivo del referendum consultivo e fallito il primo negoziato con il Governo<sup>7</sup>, si avvii un *iter* legislativo volto ad inserire il Veneto tra le Regioni ad autonomia differenziata (quesito numero 5) e, in generale, ad ottenere condizioni speciali di autonomia soprattutto sul versante tributario. Non credo, invece, che il parametro invocato dal Governo nel suo ricorso davanti alla Corte costituzionale sia rappresentato dal comma 3 dell'art. 116 Cost., ossia che la Regione del Veneto richiede una maggiore autonomia al di fuori del procedimento prescritto dalla Costituzione per la realizzazione di quel regionalismo a geometria variabile o differenziato che, ad oggi, non ha mai trovato attuazione. Infatti la richiesta veneta non concerne le materie che l'art. 116, comma 3, Cost. consente possano essere attribuite alla potestà legislativa residuale delle Regioni ad ordinamento comune, ma è rivolta all'avvio di un'attività legislativa che dovrebbe portare, a conclusione del procedimento, al mutamento dello *status* giuridico della Regione.

In secondo luogo qualche perplessità suscita anche il riferimento all'art. 3 della Carta costituzionale. Il suo richiamo presuppone erroneamente che le Regioni debbano essere sullo stesso livello? Oppure che la concessione di maggiori forme di autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria alla Regione del Veneto rechi pregiudizio alle altre realtà regionali a Statuto ordinario? Indipendentemente dal fatto che la consultazione referendaria non può determinare e non determina alcun mutamento del tipo di Regione, è la stessa Costituzione che, sull'influsso della Carta costituzionale spagnola della seconda repubblica<sup>8</sup>, ha articolato le Regioni in due livelli: quelle speciali e quelle ordinarie. Per il Testo fondamentale del 1948, quindi, le autonomie regionali non

<sup>6</sup> Cfr., C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1954, p. 73. In merito ad una concezione della indissolubilità in senso relativo F. MODUGNO, *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 della Costituzione)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo II, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1013-1017.

<sup>7</sup> Da rilevare la contraddizione esistente tra il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 15/2014 e l'art. 2, comma 1, della medesima legge. Nel primo caso il Presidente, fallito il negoziato con il Governo, procede all'indizione del referendum consultivo, mentre, nell'art. 2, comma 1, si dice che il Presidente della Giunta regionale è autorizzato senza che ne discenda un obbligo giuridico.

<sup>8</sup> Cfr., A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 245-246.

devono avere caratteri di assoluta omogeneità. Né la richiesta di un diverso *status* pregiudica un'analoga possibilità/opportunità per le altre Regioni, le quali ben possono presentare alle Camere un disegno di legge costituzionale modificativo dell'art. 116, comma 1, Cost., o volto all'ottenimento di forme di autonomia più consistenti.

Dubbi sorgono, infine, in relazione agli articoli 117 e 119 della Costituzione. È vero che, con riferimento al primo, spetta alla potestà esclusiva statale la competenza in materia di sistema tributario, ma è anche vero che la legge regionale n. 15/2014 non intende apportare direttamente modifiche all'ordinamento finanziario della Regione<sup>9</sup>. Ad analoghe conclusioni si può pervenire per il secondo parametro invocato, rappresentato dall'art. 119 Cost., richiamato per colpire quella che il Governo ritiene una piena ed autonoma esplicazione della potestà legislativa regionale non solo al di fuori del quadro delineato dall'art. 119, ma anche in assenza di una legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento<sup>10</sup>. La consultazione, in realtà, mira solamente a conoscere il punto di vista del corpo elettorale ai fini della presentazione di un'iniziativa legislativa ai due rami del Parlamento, funzionale ad assicurare al Veneto una parte consistente dei tributi riscossi nel territorio regionale e comunque nel quadro di un *status* giuridico regionale non più ordinario, ma speciale. Né varrebbe l'obiezione che il referendum consultivo è richiesto su provvedimenti, o proposte di provvedimenti non di pertinenza del Consiglio, come invece prevede l'art. 27, comma 1, del nuovo Statuto regionale<sup>11</sup>. Interpretando la disposizione statutaria in senso costituzionalmente orientato, tra i provvedimenti del Consiglio si potrebbe far rientrare anche la possibilità di fare proposte di legge alle Camere<sup>12</sup> ai sensi dell'art. 121, comma 2, Cost. Del resto la stessa norma dell'art. 27 è avara di indicazioni, limitandosi genericamente a nominare provvedimenti di

---

<sup>9</sup> Pare essere questo il motivo del riferimento all'art. 117 Cost. secondo F. FACCINI, *Impugnato il referendum sull'indipendenza del Veneto*, in *Italia Oggi*, 12 agosto 2014.

<sup>10</sup> Si veda la sent. n. 37/2004 Corte cost.

<sup>11</sup> Con riferimento all'istituto del referendum consultivo disciplinato dallo Statuto della Regione del Veneto si rinvia a G. FERRI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, P. CAVALERI – E. GIANFRESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 403-406. In 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; M. OLIVETTI, *I referendum e gli altri istituti di democrazia partecipativa negli Statuti delle Regioni ordinarie italiane*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, p. 719 e ss.; V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 328 e ss.

<sup>12</sup> L'art. 64, comma 1, del vigente Statuto della Regione Lazio in questo senso è chiaro: "Il Consiglio regionale può deliberare lo svolgimento di referendum consultivi delle popolazioni interessate, da indire con decreto del Presidente della Regione, in ordine a provvedimenti di competenza del Consiglio stesso, incluse le iniziative regionali di proposizioni di leggi statali, anche costituzionali". Dubita della legittimità costituzionale di questa disposizione, soprattutto alla luce della giurisprudenza della Corte G. D'ALESSANDRO, *La partecipazione popolare*, in M. RUOTOLO – G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di Diritto Costituzionale della Regione Lazio*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 286.

competenza del Consiglio senza alcuna limitazione contenutistica<sup>13</sup>. Questo potere, che può riguardare sia leggi costituzionali, sia leggi ordinarie<sup>14</sup>, sarebbe generale e non limitato ad oggetti di interesse regionale<sup>15</sup>. Inoltre, benché la giurisprudenza costituzionale, almeno in una prima fase, avesse ritenuto i referendum consultivi circoscritti alla dimensione regionale dell'interesse coinvolto<sup>16</sup>, in seguito, valorizzando il carattere della Regione quale ente esponentiale della collettività regionale, aveva ammesso che essi potessero assumere "connotazioni più late, che superano gli stretti confini delle materie e del territorio regionale, fino ad intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione nazionale"<sup>17</sup>. Il giudice costituzionale aveva escluso, però, che questi disponessero della forza di "influire sull'ordine costituzionale e politico dello Stato"<sup>18</sup> e che potessero avere ad oggetto iniziative regionali di proposte di legge costituzionale<sup>19</sup>. L'ordinanza n. 102/2001 della Corte, però, 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 per l'attribuzione di maggiori competenze<sup>20</sup>.

### 3. I parametri "dimenticati": gli articoli 121, comma 2, e 138 della Costituzione

Nei casi decisi dalla Corte con le sopra ricordate sentenze n. 470/1992 e n. 496/2000, il problema era rappresentato dalla possibilità per la Regione d' incidere sul procedimento di formazione delle leggi statali, condizionando con atti d'indirizzo, quale ad esempio un referendum consultivo, le scelte del Parlamento. Parte della dottrina<sup>21</sup> aveva contestato l'orientamento della Corte, poiché essa

<sup>13</sup> Cfr., C. COLALUCA, *Le fonti normative e i referendum regionali*, in M. MALO (a cura di), *Veneto. L'autonomia statutaria*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 182.

<sup>14</sup> Sent. n. 496/2000 Corte cost.

<sup>15</sup> Una puntuale ricostruzione del dibattito attorno al potere di presentazione di leggi alle Camere da parte del Consiglio regionale è fatta da A. DEFFENU, *Art. 121 Cost.*, in A. CELOTTO – R. BIFULCO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, pp. 2411-2412.

<sup>16</sup> Sent. n. 256/1989 Corte cost.

<sup>17</sup> Cfr., punto 3 del *cons. in dir.* della sent. n. 470/1992 Corte cost.

<sup>18</sup> Sent. n. 256/1989 Corte cost.

<sup>19</sup> Sentt. nn. 470/1992 e 496/2000 Corte cost. Parla di "offuscamento" degli organi rappresentativi nazionali A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2001, p. 129.

<sup>20</sup> A riguardo B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2004, p. 332.

<sup>21</sup> Cfr., E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2001; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2001.

pareva attribuire un valore giuridico immediato di lesione della competenza statale, e persino di valori fondamentali dell'intero ordinamento, a un atto improduttivo di effetti vincolanti all'interno dello stesso ordinamento regionale. Nelle delibere legislative venete del 1992 e del 1998, la cui impugnazione governativa aveva condotto alle sentenze n. 470/1992 e n. 496/2000<sup>22</sup>, il referendum non condizionava sul piano giuridico, né un'attività legislativa delle Camere, né la presentazione di alcun disegno di legge da parte del Consiglio regionale; quest'ultimo costituiva una possibilità futura e non direttamente dipendente dall'esito della consultazione.

Nella legge regionale n. 15/2014, invece, viene alterato il rapporto tra l'istituto del referendum consultivo e la successiva iniziativa legislativa regionale di progetti di legge statale. Dalla lettera dell'art. 2, comma 2, dell'atto normativo in commento, è evidente come l'esito referendario, se favorevole, non costituisce più soltanto un indirizzo del corpo elettorale nei confronti degli organi rappresentativi, ma diventa il momento iniziale di un processo decisionale, trasformandosi in una sorta di condizione sospensiva al verificarsi della quale è presentato il disegno di legge sulla base dei principi e dei criteri direttivi predeterminati dal contenuto e dall'esito favorevole del referendum medesimo. Il referendum si pone, quindi, come *prius* logico-temporale ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa regionale di cui all'art. 121, comma 2, della Costituzione. La norma costituzionale ora invocata, se da un lato non indica alcun determinato campo entro il quale il potere di proporre progetti di legge alle Camere da parte della Regione debba contenersi<sup>23</sup>, esclusi i settori riservati al Governo, dall'altro non stabilisce alcun atto prodromico da porre in essere prima della effettiva deliberazione del Consiglio regionale. Solamente nei casi espressamente previsti dalla Carta del 1948, il procedimento legislativo statale, che comincia con la fase dell'iniziativa, presuppone alcuni adempimenti aggiuntivi (che, comunque, presentano caratteristiche diverse dai referendum consultivi regionali), consistenti sostanzialmente in una partecipazione dal basso mediante atti di iniziativa, o atti volti a sentire il punto di vista delle popolazioni interessate, come ad esempio nei commi 1 e 2 dell'art. 132 Cost., o nel comma 1 dell'art. 133 Cost. Al di là del fatto che in questi casi sarebbe, se non esclusa, quanto mai inopportuna un'iniziativa legislativa regionale, dato che la Regione sarebbe già coinvolta nel procedimento di variazione territoriale, o in

---

*Contra* 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.; M. DOGLIANI – F. CASSELLA, *La "solitudine" del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, p. 1305.

<sup>22</sup> Una sintetica e puntuale ricostruzione della vicenda si trova in M. BERTOLISSI, *Un giorno dopo l'altro*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 5-7.

<sup>23</sup> Così L. PALADIN, *Diritto Costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 332.

quello di istituzione di nuove Province/modifica di quelle esistenti attraverso il parere obbligatorio e non vincolante a conclusione della fase referendaria, o dell'iniziativa comunale, si tratta di "rinforzi" all'*iter* legislativo non vincolanti, tali cioè da non obbligare giuridicamente all'avvio del procedimento e, quindi, alla presentazione del progetto di legge. Diversamente la legge regionale veneta 19 giugno 2014, n. 15 pare indirettamente alterare la natura propria del referendum consultivo, il cui compito è solo quello di fornire agli organi della Regione indicazioni circa la futura attività politico-legislativa-amministrativa<sup>24</sup> e fungere da strumento di raccordo tra la comunità regionale ed i suoi organi elettivi<sup>25</sup>. Nel prevedere che il Presidente della Giunta regionale presenti il disegno di legge, una volta accertato l'esito favorevole della consultazione, la legge veneta n. 15/2014 comprime la libertà dell'iniziativa legislativa presupposta dall'art. 121, comma 2, Cost. al risultato di un atto generalmente privo di qualunque effetto vincolante, con la conseguenza di una sua inerenza alla dimensione del diritto<sup>26</sup>. In altri termini, il referendum consultivo regionale, il quale non è ricollegabile ad alcun tipo di referendum statale, più che un istituto di democrazia diretta, è una "forma di partecipazione popolare di tipo consultivo all'attività del Consiglio"<sup>27</sup> che, proprio in ragione di queste sue caratteristiche, non può costituire condizione di procedibilità dell'iniziativa legislativa delle Regioni su progetti da presentare ai due rami del Parlamento.

Inoltre, la particolare posizione/collocazione, che la legge regionale del Veneto n. 15/2014 attribuisce al referendum consultivo, corre il rischio di violare anche l'art. 138 della Costituzione. La normativa sul procedimento di modifica della Carta fondamentale, com'è noto, rientra tra le c.d. "regole costitutive"<sup>28</sup> del sistema, ossia "non può essere applicata in modo parziale o graduale, né può essere bilanciata con altri asseriti valori, né tantomeno essere derogata"<sup>29</sup>. In ordine

---

<sup>24</sup> Cfr., sulla funzione del referendum consultivo regionale, A. MANGIA, *Referendum e "collaborazione" nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 1493.

<sup>25</sup> A riguardo V. ATRIPALDI, *La disciplina del referendum regionale in una recente legge della Regione Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 5/1984, p. 899.

<sup>26</sup> L'espressione è di F. BIONDI, *Il referendum negli Statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova, Cedam, 2007, p. 327. Si vedano, inoltre, i contributi di A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra "diritto" e "politica"*, in *Giur. Cost.*, 2001, p. 1677 e ss. e di M. MARABINI, *Il referendum consultivo regionale sui temi del federalismo: l'iniziativa della Regione Lombardia*, in *Fed. & libertà*, 1998, p. 207 e ss.

<sup>27</sup> Cfr., R. BIAGI GUERRINI, *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. Cost.*, n. 1/1978, pp. 867-868.

<sup>28</sup> Cfr., N. BOBBIO, voce *Norma*, in *Enciclopedia Einaudi*, vol. IX, Torino, Einaudi, 1990, p. 896 e ss.; R. DWORKING, *I diritti presi sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 197 e ss.; A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 2/2014, p. 5.

<sup>29</sup> Cfr., A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, op. cit., p. 6.

all'iniziativa legislativa, come rilevava Mortati<sup>30</sup>, non sussistono elementi sufficienti a far escludere alcuna delle varie specie indicate nell'art. 71 Cost. Alla luce di questa premessa, al di fuori dei casi in cui il procedimento di formazione di una legge costituzionale presenta degli aggravamenti sul piano degli adempimenti procedurali, esauritisi i quali l'*iter* prosegue secondo le forme ordinarie (ad esempio della legge costituzionale di creazione di nuove Regioni, o di fusione di Regioni esistenti di cui all'art. 132, comma 1, Cost., o il caso della legge costituzionale che modifica gli Statuti delle Regioni ad ordinamento speciale<sup>31</sup>), tutti quegli elementi che condizionano *de iure* la presentazione e parzialmente pure i contenuti dell'iniziativa regionale, in relazione a proposte di leggi statali di natura costituzionale, incorrono inevitabilmente nella violazione dell'art. 138 della Costituzione<sup>32</sup>.

#### **4. segue: l'art. 123, comma 1, della Costituzione**

Il terzo parametro che il Governo non ha indicato nel momento dell'impugnativa in via d'azione della legge regionale veneta n. 15/2015 è rappresentato dall'art. 123, comma 1, Cost. Tra i contenuti della fonte statutaria la Carta menziona "*l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione*"<sup>33</sup>. Già prima della modifica avvenuta con la legge costituzionale n. 1/1999, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 470/1992, aveva avuto modo di precisare che l'espressione utilizzata dal Testo del 1948 era impropria, poichè poteva dare adito ad interpretazioni restrittive in riferimento, cioè, ai soli atti amministrativi della Regione<sup>34</sup>. In realtà, precisava il giudice delle leggi, "la formula espressa dalla disposizione in questione, dove si impiega il termine "provvedimenti", va riferita chiaramente, al di là della dizione adottata, non solo

<sup>30</sup> Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1969, p. 1113. Sulla stessa linea M. RODRIGUEZ, *Art. 138 Cost.*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 817.

<sup>31</sup> Cfr., R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 67.

<sup>32</sup> Si veda il punto 4 del *cons. in dir.* della sent. n. 470/1992 Corte cost.

<sup>33</sup> Cfr., per un inquadramento generale della formula utilizzata nell'art. 123 della Carta dopo la riforma del 1999, G. TARLI BARBIERI, *I referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione di cui all'art. 123 Cost.*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, La forma di governo delle Regioni, Torino, Giappichelli, 2001, p. 198 e ss.

<sup>34</sup> Propone un'interpretazione ristretta dell'espressione utilizzata nell'art. 123, comma 1, Cost. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 457. Secondo l'autore questo risolverebbe a monte la questione dell'ammissibilità dei referendum consultivi regionali quando riguardano atti regionali di altro tipo come la presentazione di progetti di legge alle Camere.

agli atti amministrativi, ma anche legislativi della Regione”, come risultava confermato dalla stessa disciplina attuativa emanata dalla Regione del Veneto in tema di referendum consultivi<sup>35</sup>. Inoltre, va precisato come la dottrina è sempre stata concorde nel ritenere che la generica disposizione costituzionale desse adito alla più ampia interpretazione, potendosi prospettare varie soluzioni circa le forme di referendum disciplinabili dai vari Statuti delle Regioni ordinarie<sup>36</sup>, anche se, in fase di formulazione degli Statuti di prima generazione<sup>37</sup>, vennero esclusi non solo i c.d. referendum costitutivi, che affidano agli elettori l'intero esercizio della funzione legislativa, ma anche i referendum preventivi; unica eccezione quelli consultivi, purché non comportassero alcun aggravamento dell'*iter* legislativo<sup>38</sup>.

Con riguardo all'art. 23, comma 1, Cost., la legge veneta sembra violare quella riserva di Statuto prevista dalla norma costituzionale ora citata, nel momento in cui, sia pure in relazione al caso specifico, pone l'esito della consultazione quale condizione di procedibilità per la proposizione del progetto di legge statale. Infatti il rapporto del referendum consultivo regionale con l'iniziativa legislativa è un principio di disciplina che può trovare collocazione unicamente all'interno della fonte statutaria<sup>39</sup> e non nella legge regionale. Il problema, semmai, è chiedersi se un referendum di tipo consultivo sia in grado di porsi, una volta soddisfatte le condizioni previste dallo Statuto, quale condizione sospensiva della successiva fase di presentazione di un progetto di legge<sup>40</sup>. Per rispondere alla domanda, ritengo sia opportuno distinguere i casi di iniziativa legislativa di leggi regionali dai casi concernenti la presentazione di proposte di legge statale alle Camere ai sensi dell'art. 121, comma 2, Cost. Mentre nella prima circostanza una soluzione positiva sarebbe rinvenibile<sup>41</sup>, poiché lo Statuto, facendo leva sulla propria competenza a disciplinare l'iniziativa

<sup>35</sup> Il riferimento era all'art. 26 della legge regionale veneta 12 gennaio 1973, n. 1.

<sup>36</sup> Così S. CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione e negli Statuti delle Regioni ad ordinamento speciale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Padova, Cedam, 1972, p. 154.

<sup>37</sup> Sulla scarsa carica innovativa degli Statuti di seconda generazione, specialmente a seguito della legge di riforma costituzionale n. 1/1999, si rinvia al contributo di G. C. DE MARTIN, *Bastano "nuove regole" per rinnovare i Consigli regionali?*, in *Il Filangeri, Quaderno 2009*, pp. 5-27.

<sup>38</sup> Così si esprime L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 327.

<sup>39</sup> F. CORVAJA, *Le Regioni a Statuto ordinario. L'autonomia statutaria e l'organizzazione fondamentale*, R. BIN – G. FALCON (a cura di), *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 207.

<sup>40</sup> Sul carattere polifunzionale del referendum consultivo regionale G. L. CONTI, *I referendum nei nuovi Statuti regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 258.

<sup>41</sup> Lascia intendere questa soluzione, ancora con la formulazione dell'art. 123 Cost. antecedente la modifica del 1999 anche se in relazione all'intero procedimento di formazione di un atto, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, Jovene, 1971, pp. 45-46.

legislativa di leggi regionali<sup>42</sup>, ben potrebbe prevedere procedure aggravate per la stessa presentazione dei disegni di leggi<sup>43</sup>, alla stessa conclusione non si potrebbe pervenire in ipotesi di iniziative di legge statali. In questo secondo caso la stessa l'iniziativa, come ha avuto occasione di precisare la Corte nella sentenza n. 470/1992, pur costituendo un atto proprio della Regione, assume "natura strumentale rispetto all'attivazione di un procedimento che è e resta di competenza statale"<sup>44</sup> e sul quale solo la Costituzione è competente eventualmente ad intervenire anche nella fase introduttiva<sup>45</sup>. Questo non significa che lo Statuto non possa disciplinare il rapporto tra referendum consultivo e iniziativa legislativa regionale di leggi statali (ordinarie o costituzionali), ma che l'espressione dell'art. 123, comma 1, del Testo fondamentale, *l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione*, non può essere utilizzata per introdurre aggravamenti ad un atto escluso dalla piena disponibilità del legislatore statutario per la ragione sopra ricordata. Del resto, lo stesso Statuto regionale veneto vigente si limita a richiamare tra le funzioni del Consiglio regionale, all'art. 33, comma 3, lett. *l*), il potere di presentazione di disegni di legge alle Camere senza alcuna ulteriore previsione.

Guardando, poi, all'esperienza di altre realtà regionali, si rinvencono disposizioni statutarie che prevedono un obbligo di presentazione di un disegno di legge a esito positivo di un referendum consultivo: è il caso dello Statuto della Regione Piemonte, contenuto nella legge statutaria regionale 04 marzo 2005, n. 1<sup>46</sup>, il quale prevede all'art. 83, comma 2, che "*entro sessanta giorni dalla proclamazione dei risultati del referendum, se l'esito è stato favorevole, il Presidente della Giunta regionale è tenuto a proporre al Consiglio un disegno di legge sull'oggetto del quesito sottoposto a referendum*". Benchè la norma, anche negli altri commi, non specifichi se si tratta di un'iniziativa volta all'avvio del procedimento per l'approvazione di una legge regionale, o finalizzata ad attivare

<sup>42</sup> La materia dell'iniziativa è contenuta necessario dello Statuto in virtù dell'espressa previsione costituzionale: I. CARLOTTO, *Art. 20 St.*, in L. BENVENUTI – G. PIPERATA – L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Veneto*, Venezia, Ca' Foscarina, 2012, p. 155. Dell'iniziativa legislativa come fase apicale del procedimento di formazione delle leggi regionali parla M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, p. 815.

<sup>43</sup> Cfr., R. TARCHI – D. BESSI, *Art. 123 Cost.*, in A. CELOTTO – R. BIFULCO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, Utet, 2006, p. 2461.

<sup>44</sup> Si veda ancora il punto 4 del *cons. in dir.* della sent. n. 470/1992.

<sup>45</sup> Ritiene, invece, 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.

<sup>46</sup> La legge statutaria regionale piemontese 04 marzo 2005, n. 1 è stata modificata con le leggi regionali statutarie 13 novembre 2009, n. 2, 21 marzo 2013, n. 3 e 9 aprile 2013, n. 4 e 28 maggio 2013, n. 5.

un procedimento legislativo statale, la disposizione statutaria sarebbe comunque immune da vizi di incostituzionalità, se interpretata come circoscritta ad iniziative di leggi regionali.

Infine si potrebbe obiettare che un obbligo di esame dell'esito favorevole di un referendum consultivo regionale è contemplato dalla stessa fonte statutaria veneta, per cui, da questo punto di vista, la legge regionale non violerebbe lo Statuto e, quindi, indirettamente neppure l'art. 123, comma 1, Cost. Infatti, l'art. 27, comma 2<sup>47</sup>, St. 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 e a motivare le decisioni adottate in difformità"*. Tuttavia, l'esame dell'argomento sottoposto a referendum non presuppone anche la presentazione di progetto di legge e l'obbligo di motivazione sussiste solo in caso di orientamento difforme dell'organo, il quale, dunque, dispone della facoltà di decidere in modo diverso rispetto al punto di vista del corpo elettorale veneto. Viceversa, nella legge regionale n. 15/2015 la presentazione del disegno di legge statale è consequenziale al risultato positivo della consultazione referendaria, escludendo qualunque margine di valutazione e di esame da parte del Consiglio. La legge regionale, quindi, risulterebbe incostituzionale nella parte in cui fa conseguire al referendum con esito positivo obblighi per la Giunta ed il Consiglio nell'esercizio dei loro poteri; la Corte, se fosse stata investita della questione in relazione ai "parametri dimenticati", avrebbe potuto intervenire con una sentenza di accoglimento parziale, lasciando in piedi quelle parti della legge regionale che non fossero risultate illegittime.

## **5. Anche per i referendum consultivi regionali si applicano i requisiti della omogeneità e della chiarezza del quesito?**

L'ultimo aspetto che s' intende prendere in esame in questo lavoro riguarda il modo con cui sono formulati i cinque quesiti che vengono sottoposti al voto popolare in sede di referendum, che spaziano dalla generica richiesta di maggiori forme di autonomia alla trasformazione della Regione del Veneto in Regione a Statuto speciale, dalla possibilità di trattenere una parte consistente dei

---

<sup>47</sup> Per un commento alla norma C. DE BENETTI, *Art. 27 St.*, in L. BENVENUTI – G. PIPERATA – L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Veneto*, Venezia, Ca' Foscarina, 2012, pp. 186-189.

tributi riscossi nel territorio regionale al non sottoporre il gettito derivante da fonti di finanziamento della Regione a vincoli di destinazione.

Con riferimento al referendum abrogativo statale<sup>48</sup> ex art. 75 della Costituzione, la Corte costituzionale ha ritenuto indispensabile, fin dalla storica sentenza n. 16/1978<sup>49</sup>, che ciascun quesito referendario risultasse omogeneo, anziché contenere una tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria, tale da non venir ricondotta alla logica dell'art. 75, la quale richiede che gli elettori siano messi nelle condizioni di esprimere il loro sì, o il loro no in vista di interrogativi chiari e precisi, non già per rispondere ai diversi referendum conglobati a forza entro un solo contesto<sup>50</sup>. Ci si chiede, quindi, se questi requisiti debbano valere anche per i referendum consultivi regionali<sup>51</sup>. La dottrina è divisa. Se per alcuni questi referendum, in quanto atti non normativi contenenti solo pareri, o proposte, devono considerarsi sottratti ad un rapporto di correlazione e derivazione con i referendum abrogativi statali<sup>52</sup>, per altri dovrebbero anche loro essere sottoposti al requisito della chiarezza e della omogeneità<sup>53</sup>. Sul punto credo che il problema vada risolto non tanto guardando agli effetti dell'atto, o alla natura del referendum, quanto piuttosto al rapporto tra quesito ed elettori della Regione. Infatti, anche in ipotesi di referendum consultivo regionale, deve risultare chiaro e palese il contenuto della futura azione politico-legislativa sulla quale il corpo elettorale è chiamato ad esprimere il proprio parere. In caso contrario si correrebbe il rischio di un uso improprio dello strumento referendario, soprattutto dove la questione sia posta

<sup>48</sup> Una ricostruzione completa dell'istituto referendario a livello statale si trova in A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>49</sup> Sulla stessa linea anche le successive sentenze della Corte: la n. 28 e la n. 29 del 1981.

<sup>50</sup> Per un inquadramento generale sui requisiti della chiarezza e della omogeneità del quesito si rimanda al lavoro monografico di A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 167-179.

<sup>51</sup> Osserva molto attentamente P. PETRALIA, *Referendum consultivo-parere*, in *plebiscito2013.eu*, p. 2 come lo Statuto veneto all'art. 27, comma 3, non ammettendo referendum consultivi nelle ipotesi di cui all'art. 26 commi 4 e 5 (relativo ai referendum abrogativi), estenda il limite della non omogeneità del quesito anche a loro. Da segnalare anche il ricorso notificato alla Regione Veneto in data 21 maggio 2001 e depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 31 maggio 2001 con il quale il Governo della Repubblica aveva impugnato la deliberazione legislativa del Consiglio regionale del Veneto, riapprovata in data 2 maggio 2001 a seguito di rinvio a nuovo esame da parte del Governo, recante: "Referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge costituzionale per il trasferimento alla Regione Veneto delle funzioni statali in materia di sanità, formazione professionale ed istruzione, polizia locale" Secondo il ricorrente, il quesito referendario difettava dei requisiti della chiarezza e dell'omogeneità. La Corte costituzionale, con ordinanza n. 189/2002, non entrava nel merito di questo aspetto, ma dichiarava estinto il ricorso a seguito della rinuncia congiunta della Regione del Veneto e dell'Avvocatura generale dello Stato. Un primo commento alla vicenda è di F. DI LASCIO, *Lo Stato rinuncia al ricorso contro il referendum consultivo della Regione Veneto*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 2002.

<sup>52</sup> Così E. SPAGNA MUSSO, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in *Scritti di Diritto Costituzionale*, vol. i, Milano, Giuffrè, 2008, 1381 e ss.

<sup>53</sup> Così A. MANGIA, *I referendum regionali e la sovrapposizione tra "diritto" e "politica"*, op. cit., p. 1679.

genericamente, o demagogicamente, alterando il modello di democrazia rappresentativa che caratterizza l'ordinamento regionale<sup>54</sup> e condizionando la libertà e la genuinità della manifestazione del voto riconducibili all'art. 48, comma 2, della Carta fondamentale.

In merito alla legge regionale veneta n. 15/2014 i cinque diversi oggetti del referendum potrebbero dare adito a fraintendimenti; si tratta di sentire il corpo elettorale solo in relazione a forme di autonomia finanziaria, oppure in funzione del conseguimento di un'autonomia che investe pure l'aspetto legislativo ed amministrativo? Per fornire un'interpretazione volta a mettere in evidenza la matrice razionalmente unitaria dei cinque punti oggetto del referendum si potrebbe richiamare l'art. 2, comma 1, della legge n. 15/2014, laddove precisa che la finalità del referendum, cui dovrebbero essere ricondotti pure i suoi diversi contenuti, è quella di interpellare il corpo elettorale regionale per conoscere la loro volontà circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto.

---

<sup>54</sup> Cfr., P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 242.