

Sentenza N. 118 depositata il 25 giugno 2015

Materia: Referendum e Autonomia costituzionale

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: Asserita violazione degli artt. 3, 5, 116, 117, 119 e 138 della Costituzione e degli artt. 26 e 27 dello Statuto del Veneto, relativamente alla legge della Regione Veneto 15/2014; asserita violazione degli artt. 5, 81, 114, 138 e 139 della Costituzione, relativamente alla legge della Regione Veneto 16/2014

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: Legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n.15 (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto) e legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n.16 (Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto)

Esito: Illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto 19 giugno 2014, n.16 e illegittimità costituzionale parziale della legge Regione Veneto 19 giugno 2015, n.15

Si riassumono sinteticamente i contenuti delle due leggi della Regione Veneto, impugnate dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La legge regionale 15/2014, all'art.2, comma 1, autorizza il Presidente della Regione Veneto ad indire un referendum consultivo recante i seguenti cinque quesiti: 1) *“Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”*; 2) *“Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”*; 3) *“Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”*; 4) *“Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”*; 5) *“Vuoi che la Regione del Veneto diventi una Regione a Statuto speciale?”*.

La legge regionale 16/2014 prevede, inoltre, che il Presidente della Regione Veneto indichi un referendum consultivo recante il seguente quesito: *“Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”*.

In considerazione della parziale analogia degli argomenti e parametri invocati, la Corte ha riunito l'esame delle questioni di costituzionalità sulle due leggi impugnate ed, essendo il giudizio di costituzionalità delle leggi esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio dell'associazione “Indipendenza Veneta”.

La Corte ha ritenuto anche infondata l'eccezione, sollevata dalla difesa della Regione Veneto, di inammissibilità dei ricorsi non avendo le due leggi impugnate carattere lesivo attuale. Per la Corte il giudizio di costituzionalità promosso con ricorso in via di azione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto (regionale o statale) impugnato, è astratto, ossia indipendente dall'attuazione del medesimo atto e, pertanto, dalla sua lesività, vertendo soltanto sul testo legislativo. Inoltre,

l'irrelevanza della lesività attuale ai fini dell'inammissibilità del ricorso deriva anche dalla brevità del termine per ricorrere, durante il quale può non essere ancora iniziata alcuna attuazione della legge impugnata.

Entrando nel merito delle questioni, la Corte afferma che non è giuridicamente consentito equiparare il referendum consultivo ad un qualsiasi spontaneo esercizio di manifestazione di pensiero. Al contrario, viene affermato che i referendum, anche quelli consultivi, essendo istituiti tipizzati, possono svolgersi soltanto nelle forme ed entro i limiti tracciati dalla Costituzione e dalle leggi costituzionali e, in proposito, vengono richiamate le fonti normative sui referendum regionali, in primis l'art. 123 Cost. che demanda la materia referendaria agli Statuti regionali sempre, però, in armonia con i principi dettati in Costituzione.

Viene anche ricordato dalla Corte che la nuova legge statutaria della Regione Veneto (1/2012), regolando i referendum regionali agli artt. 26 e 27, ne prevede anche i limiti, tra i quali quello di non vertere su scelte di livello costituzionale.

Venendo all'esame dell'art. 1 della legge regionale del Veneto 16/2014 che prevede il quesito referendario *“Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?”*, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale, affermando che il medesimo quesito non soltanto coinvolge scelte di carattere costituzionale *“ma suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.”*. La Corte ha dichiarato pertanto illegittima la legge 16/2014.

Più complesso, invece, appare il giudizio sulle questioni di costituzionalità sollevate verso la legge 15/2014 recante per oggetto (Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto).

La legge 15/2014 non è stata censurata nella sua interezza dal ricorso dello Stato, ma soltanto nei confronti di quattro dei cinque quesiti previsti all'articolo 2, comma 1 (si vedano i numeri 1,2,4 e 5 richiamati in apertura di questa nota).

1. In riferimento all'art.2, comma 1, numero 1, recante il quesito referendario *“Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”*, la Corte ha ritenuto non fondata la questione.

Nel ricorso dello Stato, la suddetta norma della Regione Veneto era stata censurata di illegittimità costituzionale per non avere esplicitato i limiti e le condizioni previsti dall'art.116, comma terzo, Cost. e per aver previsto un referendum consultivo preliminare in difformità dal medesimo art.116, Cost. che disciplina appositamente lo speciale procedimento legislativo e consultivo per l'attribuzione di particolari autonomie.

La corte non ha accolto le censure dello Stato osservando che, pur in assenza di una esplicitazione formale, una corretta interpretazione della norma impugnata lascia intendere che il quesito referendario verte esattamente nelle materie così definite dall'art.116, comma terzo, Cost.: *“di cui al terzo comma dell'art.117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia e della pace, n) e s)”*.

La Corte non ha accolto neppure l'altra eccezione, sollevata dal ricorrente, che fa discendere la preclusione di un referendum regionale consultivo preliminare dalla sua mancanza di previsione

nella disciplina sul riconoscimento di particolari autonomie appositamente prevista dall'art. 116 Cost. Invece, per la Corte, il procedimento di attribuzione di particolari autonomie previsto all'art.116, terzo comma, Cost. e il referendum consultivo preliminare, normato dalla Regione Veneto, sono indipendenti tra loro e, per questo motivo, non è escluso che i due istituti, possano trovare congiuntamente attuazione.

Essendo, pertanto, legittimo il quesito di cui all'art. **2, comma 1, numero 1**, sono anche legittime, relativamente al medesimo quesito referendario ivi previsto e sopra esaminato:

- la norma di cui **all'art. 1, comma 1** che *prevede un negoziato tra il Presidente della Giunta regionale e il Governo, allo scopo di definire il contenuto del referendum consultivo in argomento;*
- le norme di cui **all'art.2, commi, 2,3,4** che prevedono gli adempimenti strumentali all'espletamento del referendum dichiarato legittimo.

La Corte ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, per violazione degli articoli 26 e 27 dello Statuto del Veneto e dell'art.123 Cost., come segue:

- i quesiti referendari di cui **all'art. 2, comma 1, numeri 2 e 3**, chiedendo il pronunciamento dei cittadini del Veneto al fine di trattenere nella Regione almeno l'ottanta per cento dei tributi pagati e riscossi nel territorio della stessa, violano gli articoli 26 e 27 dello Statuto che non ammettono referendum in materia tributaria, i principi di coordinamento della finanza pubblica e il limite delle leggi di bilancio;
- Il quesito referendario di cui **all'art. 2, comma 1, numero 4**, chiedendo agli elettori di manifestare la loro volontà per l'eliminazione del vincolo di destinazione al gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione, viola il comma 5 dell'art.119 Cost. e, non rispettando tale obbligo costituzionale, viola anche gli articoli 26 e 27 dello Statuto Veneto che impongono tale obbligo;
- il quesito referendario di cui **all'art. 2, comma 1, numero 5**, chiedendo agli elettori di manifestare la loro volontà per mutare lo Statuto del Veneto da ordinario a speciale, viola gli articoli 26, comma 4, lett.b) e 27, comma 3, dello Statuto del Veneto che dispongono il rispetto degli obblighi costituzionali. Diversamente dal quesito referendario volto all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art.2, comma 1, numero 1) giudicato dalla Corte costituzionalmente legittimo perché indipendente e non condizionante gli esiti della procedura di cui all'art.116 terzo comma, Cost., quest'ultimo quesito referendario regionale (art. 2, comma 1, numero 5), finalizzato a mutare Lo Statuto del Veneto da ordinario a speciale, comporta una scelta costituzionale apertamente in contrasto con la disciplina dettata dall'art.116, Cost. ed è, pertanto da ritenere illegittimo.