

28 OTTOBRE 2015

La Corte costituzionale in tema di
referendum consultivi regionali e
processo politico: una esile linea
argomentativa per un esito (in parte)
prevedibile

di Gennaro Ferraiuolo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II



La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*

di Gennaro Ferraiuolo

Professore associato di Diritto costituzionale
Università di Napoli Federico II

Sommario: 1. Premessa. 2. I precedenti: l'itinerario della Corte in materia di referendum consultivi regionali. 3. Argomentazioni ed esiti della sentenza n. 118 del 2015, tra continuità, rotture e incertezze.

1. Premessa

Le leggi della Regione Veneto nn. 15 e 16 del 2014¹ lasciavano presagire uno scontato accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, in via principale, dal Governo. Si trattava di atti legislativi che disciplinavano l'indizione di cinque referendum consultivi regionali su temi legati al mutamento dell'assetto autonomistico della regione (i quattro della legge n. 15) fino alla prospettiva – estrema e, allo stato, implausibile – dell'indipendenza (L.R. n.16). Tali contenuti parevano scontrarsi con una consolidata giurisprudenza della Corte in materia. Con simili premesse, la sentenza n. 118 del 25 giugno 2015² offre diversi spunti di interesse. Non si intende, in questa sede, condurre valutazioni in ordine alle istanze portate avanti dalla Regione

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un'analisi di tali atti e dei precedenti legislativi e giurisprudenziali concernenti le vicende referendarie della regione Veneto, cfr. D. TRABUCCO, *La regione Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in *Amministrazione in cammino*, 2014.

² Sulla decisione si vedano i commenti di D. TEGA, *Venice is not Barcelona: A Less Aggressive Regional Question gets a More Nuanced Constitutional Answer*, in *Int'l J. Const. L. Blog*, 22 luglio 2015 (www.iconnectblog.com); C. FASONE, *Una, indivisibile, ma garantista dell'autonomia (differenziata): la Repubblica italiana in una recente*

con le segnalate leggi, anche osservate – specie la n. 16 - in chiave di comparazione con gli obiettivi di altri movimenti secessionisti sviluppatisi, negli ultimi anni, nel contesto europeo (e dell'Unione europea in specie)³. Più semplicemente, ci si limiterà ad alcune osservazioni relative ai contenuti della pronuncia e ai suoi percorsi argomentativi.

2. I precedenti: l'itinerario della Corte in materia di referendum consultivi regionali

Una illegittimità scontata, si diceva, rispetto alla quale può addirittura sorprendere che la decisione faccia salvo uno dei quesiti formulati: «Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?» (art. 2, co. 1, n. 1, L.R. n. 15/2014)⁴.

L'elemento che, seguendo la motivazione della pronuncia, pare differenziare tale consultazione dalle altre è rappresentato dalla mancata incidenza «su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di referendum regionali» in virtù di quanto affermato in precedenti sentenze (punto 8.6 del *considerato in diritto*). Argomento questo che, ad una prima analisi, potrebbe risultare convincente: tutti i referendum ritenuti illegittimi presuppongono, in maniera più o meno evidente, una modifica della normativa di rango costituzionale; unica eccezione è rappresentata dal quesito che, prospettando «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», si muoverebbe entro il binario tracciato dall'art. 116 Cost.

Guardando più attentamente alle giustificazioni che la Corte, nel tempo, ha posto alla base degli stringenti limiti individuati per i referendum consultivi regionali, possono sorgere però alcune perplessità sulla diversa valutazione dei quesiti prospettata nella sentenza in commento.

In una delle pronunce chiave del filone giurisprudenziale che qui interessa (la n. 470 del 1992) le criticità dei referendum consultivi regionali sono riferite all'esercizio della funzione legislativa statale nel suo complesso, indipendentemente dal suo estrinsecarsi in atti di rango costituzionale o primario. L'esigenza posta dalla Corte al centro della propria argomentazione è infatti quella di

pronuncia della Corte costituzionale sulle leggi regionali venete nn. 15 e 16 del 2014, in *Blog de la Revista catalana de dret públic*, 15 settembre 2015 (<http://blogs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/>); F. CONTE, *I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se...*, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2015 (in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*).

³ In merito cfr. F. CLEMENTI, *Quel filo di Scozia nel vestito della democrazia europea*, in www.confronticostituzionali.eu, 1 ottobre 2014; C. FASONE, *Il tentativo secessionista "all'italiana" e la semi-indifferenza della politica nazionale*, in www.dirittoconparati.it, 5 marzo 2015; sia consentito anche il rinvio a G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014, p. 703 ss.

⁴ Una iniziativa di analogo tenore è stata intrapresa dalla Regione Lombardia: si veda la deliberazione del Consiglio regionale del 17 febbraio 2015, n. X/638 (*Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*), pubblicata nel BUR n. 9 del 24 febbraio 2015, p. 5. In merito cfr. D. TEGA, *Venice*, cit., e C. FASONE, *Una, indivisibile*, cit.

salvaguardare la libera espressione degli organi rappresentativi rispetto ad un pronunciamento popolare che «- per quanto sprovvisto di efficacia vincolante - non può non esercitare la sua influenza, di indirizzo e di orientamento, oltre che nei confronti del potere di iniziativa spettante al Consiglio regionale, anche nei confronti delle successive fasi del procedimento di formazione della legge statale, fino a condizionare scelte discrezionali affidate alla esclusiva competenza di organi centrali dello Stato» (punto 4 del *considerato in diritto*)⁵.

Ciò che per la Corte viene ad essere alterata è la tipicità della iniziativa legislativa del Consiglio regionale, che non tollera «elementi aggiuntivi non previsti dal testo costituzionale e suscettibili di “aggravare”, mediante forme di consultazione popolare variabili da Regione a Regione, lo stesso procedimento»⁶.

Il sovrapporsi di un duplice momento referendario - quello previo, regionale; quello successivo (ed eventuale), nazionale - non costituisce l'ossatura dell'argomentazione ma la rafforza con riferimento alle iniziative (come quella oggetto della decisione del 1992) che dovranno seguire l'iter di cui all'art. 138 Cost. Va peraltro segnalato che, anche in riferimento alla legislazione ordinaria sussiste la possibilità di un successivo pronunciamento del corpo elettorale nella sua interezza, attraverso lo strumento del referendum abrogativo previsto dall'art. 75 (pur collocandosi quest'ultimo in una fase senz'altro esterna al procedimento legislativo).

Il rapporto tra i due profili evidenziati sembra invertirsi nella decisione n. 496 del 2000: al cuore di questa pronuncia si pone la riferita inconciliabilità del duplice momento referendario⁷; non si guarda più alla tipicità dell'iniziativa legislativa generalmente considerata ma a quella del procedimento di cui all'art. 138 Cost.⁸. Si insiste pertanto, in maniera ripetuta, su una «istanza protettiva delle fonti superiori» (di rango costituzionale), lasciando aperta la possibilità di soluzioni diverse per i casi in cui il referendum consultivo incida sul livello primario delle fonti (sebbene in ambiti pur sempre rimessi alla decisione politica dello Stato).

⁵ Sulla prospettazione, nella sentenza n. 470 del 1992, del referendum consultivo regionale come atto di indirizzo cfr. M. DOGLIANI – F. CASSELLA, *La “solitudine” del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 1993, p. 1310 ss.

⁶ Critico rispetto a tale ricostruzione N. ZANON, *I referendum consultivi regionali, la nozione di procedimento e le esigenze di diritto costituzionale materiale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, in particolare p. 4270.

⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Riforme federali e consultazioni referendarie regionali: un abbinamento discutibile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 3819 ss.; critici in merito alle argomentazioni della Corte N. ZANON, *Il corpo elettorale in sede referendaria non è il propulsore dell'innovazione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 3826; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 232 ss.

⁸ Sul punto v. A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum*, cit., pp. 228-229.

Invero, il profilo del condizionamento degli organi rappresentativi, anche se collocato in secondo piano, non scompare del tutto: riemerge, ad esempio, nei diversi richiami della pronuncia alla necessità di rispettare le sfere riservate alla rappresentanza politico-parlamentare. Pure l'affermazione per cui «il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale» appare agevolmente trasponibile sul piano della legislazione ordinaria, anche in considerazione del fatto che l'iniziativa popolare conosce già una precisa modalità di estrinsecazione delineata nell'art. 71, co. 2 Cost.⁹.

In termini ancora più chiari, l'ultimo punto del *considerato in diritto* (n. 6), ragionando sugli effetti del referendum, conferma come lo stesso, nonostante la portata formalmente consultiva, produca già sul Consiglio regionale «un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione»: valutazioni che, di nuovo, potrebbero conservare rilievo prescindendo dal livello normativo su cui si intende intervenire¹⁰. L'insieme di questi dati potrebbe portare a ritenere che l'insistenza della sentenza 496/2000 sul limite costituzionale sia legato al contenuto della legge oggetto del giudizio (rivolta alla celebrazione di un referendum consultivo in merito alla presentazione di una proposta di legge – per l'appunto - costituzionale)¹¹ più che da una chiara intenzione di rivedere le conclusioni, di portata più ampia, rinvenibili nel precedente del 1992.

Una svolta in questa direzione è stata invece intravista nell'ordinanza n. 102 del 2001¹², con cui la Corte ha rigettato l'istanza di sospensione di una delibera del Consiglio regionale della Lombardia (la n. VII/25 del 15 settembre 2000) mediante la quale si proponeva l'indizione di un referendum consultivo relativo al «trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione»¹³. Il rigetto, in tale caso, si fonda proprio sulla circostanza per cui il referendum regionale «non coinvolge “scelte fondamentali di livello

⁹ Si vedano gli spunti offerti da M. LUCIANI, *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, p. 1399; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, p. 127.

¹⁰ In merito v. F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale e referendum consultivo regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 3813.

¹¹ Sulla peculiarità della legge regionale oggetto della decisione cfr. N. ZANON, *Il corpo elettorale*, cit., p. 3825.

¹² Parla di *mutamento di rotta* della Corte, ma con accenti dubitativi, N. ZANON, *Il corpo elettorale*, cit., p. 3827; in merito v. pure G. MOSCHELLA, *Referendum consultivi: la Corte ci ripensa?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, p. 644 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, p. 332.

¹³ Più precisamente, il quesito era formulato nei seguenti termini: «Volete voi che la Regione Lombardia intraprenda le iniziative istituzionali necessarie alla promozione del trasferimento delle funzioni statali in materia di sanità, istruzione, anche professionale, nonché di polizia locale, alla Regione?».

costituzionale” in presenza delle quali non è consentita la separata consultazione di frazioni del corpo elettorale».

Anche in questa vicenda – poi risolta per via politica, evitando la celebrazione del referendum (si veda l’ordinanza n. 444 del 2001) – si riscontrano alcuni elementi che attenuano la nettezza di una differenziazione di regime tra iniziative legislative ordinarie e costituzionali. La mancata incisione su questo secondo piano potrebbe essere stata considerata dalla Corte un fattore che semplicemente porta ad escludere – nella fase cautelare – la sussistenza di «gravi ragioni che, sole, giustificano la sospensione dell’esecuzione degli atti che danno luogo al conflitto di attribuzione», restando dunque impregiudicata una più approfondita valutazione sul punto, rimandata alla definizione del giudizio.

Peraltro, tanto le premesse della deliberazione consiliare, quanto il quesito referendario contemplavano un riferimento generico alla messa in opera di «*iniziative istituzionali* necessarie alla *promozione* del trasferimento delle funzioni» (mio il corsivo): formulazione vaga la cui concretizzazione potrebbe ritenersi rimessa ad autonome valutazioni degli organi rappresentativi regionali e che non si dovrebbe necessariamente sostanziare in iniziative predefinite da intraprendere sul piano della legislazione costituzionale o ordinaria¹⁴. La stessa difesa regionale, pur escludendo interventi solo sul versante costituzionale (non anche su quello ordinario), per suffragare la legittimità della deliberazione consiliare individuava l’oggetto del referendum in attività di «promozione» che possono anche estrinsecarsi «in campo organizzativo e amministrativo».

3. Argomentazioni ed esiti della sentenza n. 118 del 2015, tra continuità, rotture e incertezze

Nello scenario sinteticamente descritto, l’approdo della sentenza n. 118 del 2015 può rappresentare – se non una novità – quantomeno una chiarificazione, non esente però da profili di criticità. Se, sullo sfondo, continua infatti a profilarsi il bisogno di evitare il condizionamento degli organi rappresentativi (regionali e statali) con forme di manifestazione diretta della volontà popolare, tale esigenza, presente in riferimento alla legislazione di rango sia costituzionale sia ordinario, soccombe nel secondo caso.

Si badi: si tratta di uno degli aspetti su cui si sono appuntate le principali critiche della dottrina alla precedente giurisprudenza costituzionale. La posizione della Corte rischiava infatti di negare,

¹⁴ Sul punto cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali*, cit., pp. 1391-1392.

nella sostanza, la natura consultiva dei referendum al centro delle questioni di legittimità e poneva sotto una tutela ritenuta da molti studiosi eccessiva processi – e conflitti – di natura eminentemente politica¹⁵. Il superamento (anche parziale) di quella impostazione appare dunque, per molti versi, da condividere. Ciò che però non convince nella pronuncia del 2015 sono le motivazioni su cui si dovrebbe fondare la diversa considerazione del livello ordinario e costituzionale: i referendum consultivi regionali, prescindendo dal rango di normazione cui guardano, dovrebbero vincolare (o non vincolare) allo stesso modo gli organi rappresentativi¹⁶.

Le prospettazioni del ricorso governativo evidenziavano l'utilizzo indebito del referendum come «mezzo di pressione sull'attività legislativa del Parlamento»; problematica che, se si manifestava «soprattutto quando si tenti di far precedere tale consultazione a iniziative di riforma della Costituzione promosse dagli organi politici delle regioni», non arretrava di fronte all'esercizio della funzione legislativa ordinaria o, più specificamente, all'attivazione del procedimento delineato all'art. 116, co. 3 per l'attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle regioni ordinarie (cui la Corte riconduce il primo quesito della legge regionale n. 15/2014).

Il Giudice costituzionale non condivide tale tesi, non riscontrando alcuna «sovrapposizione tra la consultazione popolare regionale e il procedimento di cui all'art. 116»; il referendum consultivo si porrebbe, in questo caso, «in una fase *anteriore* ed *esterna* rispetto al procedimento prestabilito dall'art. 116 [...]. Lo stesso atto regionale di iniziativa [...] rimane giuridicamente *autonomo* e *distinto* dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito» (punto 8.3 del *considerato in diritto*, miei i corsivi). Conclusione ineccepibile, che però - una volta accettata - sembra estendibile alle iniziative destinate a sfociare in disegni di revisione: non si coglie infatti il motivo per cui, in tale ipotesi, il referendum consultivo perda i menzionati caratteri di *anteriorità*, *esteriorità*, *autonomia*, *distinguibilità* rispetto al procedimento di cui all'art. 138¹⁷.

Invero, è la struttura complessiva della legge regionale n. 15/2014 che altera l'autonomia di tutti i referendum prospettati – compreso quello fatto salvo dalla Corte – dai passaggi rimessi, in una

¹⁵ Cfr. M. LUCIANI, *I referendum regionali*, cit., p. 1398 ss.; E. BALBONI, *Il referendum consultivo nello Stato-comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, p. 218 ss.; N. ZANON, *I referendum consultivi regionali*, cit., p. 4271 ss.; ID., *Il corpo elettorale*, cit., p. 3827; F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale*, cit., p. 3815 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum*, cit., p. 233 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo*, cit., p. 126 ss. In senso diverso, si vedano le argomentazioni, pienamente adesive rispetto agli esiti cui perviene la Corte, sviluppate da A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2001, p. 129 ss.

¹⁶ Cfr. F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale*, cit., p. 3816.

¹⁷ Sul punto si vedano le osservazioni sviluppate, con riferimento alla precedente giurisprudenza, da N. ZANON, *I referendum consultivi regionali*, cit., p. 4269 ss., e F. CUOCOLO, *Leggi di revisione costituzionale*, cit., p. 3814.

fase successiva, agli organi rappresentativi. L'art. 2, co. 2 della legge (non travolto dalla sentenza n. 118/2015)¹⁸ stabilisce infatti che, in caso di partecipazione della maggioranza degli aventi diritto e di esito positivo del referendum, il Presidente della Giunta *debba* proporre al Consiglio «un programma di negoziati che intenda condurre con lo Stato» e presentare «un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione Veneto»¹⁹. In tal modo, se in passato la Corte aveva negato la legittimità di referendum (pienamente) consultivi in ragione dei vincoli politici generati dagli stessi sugli organi rappresentativi (anche regionali), con la decisione in commento essa finisce con il ritenere conforme a Costituzione un referendum il cui esito, nonostante la dichiarata natura consultiva, pone in capo al Presidente della Giunta specifici obblighi giuridici (eccedenti le prescrizioni dall'art. 27, co. 2 dello Statuto veneto)²⁰.

Lasciando da parte tale aspetto e recuperando il tema dell'inquadramento dei referendum destinati ad incidere sul livello costituzionale, nella parte in diritto della sentenza non si riscontrano riferimenti espressi al problema – centrale, come visto, nei precedenti giurisprudenziali – della inconciliabilità di una duplice pronuncia referendaria (regionale e nazionale). Il profilo è richiamato solo implicitamente, allorquando si evocano le pregresse decisioni in materia; la Corte preferisce riferirsi, in forma ellittica, al limite del «rispetto degli obblighi costituzionali», desumibile dalla giurisprudenza costituzionale (anche da quella sull'ammissibilità del referendum abrogativo) e dalle disposizioni dello Statuto regionale (artt. 26 e 27).

Anche da questo punto di vista la lettura prescelta dalla Corte non può essere ritenuta scontata. La prospettazione, mediante referendum, di un percorso teso alla modifica della normativa costituzionale non appare un'automatica violazione degli obblighi costituzionali. Questa si produce, senz'altro, laddove la Regione non si attenga al pieno rispetto, sul piano sostanziale, dei fondamentali principi di sistema e, su quello formale, dei procedimenti previsti dalla Costituzione per la propria modifica.

L'accoglimento di questa impostazione non avrebbe in alcun modo condizionato la parte di pronuncia riguardante il referendum indipendentista (punti 7-7.3 del *considerato in diritto*),

¹⁸ Cfr. il punto 8.7 del *considerato in diritto* e il punto 5 del dispositivo.

¹⁹ Il profilo era evidenziato da D. TRABUCCO, *La regione del Veneto*, cit., p. 7, e ID., *Considerazioni ipotetiche sull'impugnazione in via principale della legge regionale del Veneto n. 15/2014*, in *Amministrazione in cammino*, 2014, p. 6; ora v. pure F. CONTE, *I referendum*, cit.

²⁰ La disposizione statutaria stabilisce quanto segue: «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 eventualmente adottate in diffinità».

consentendo di distinguere le sorti dei quesiti che prospettano legittime modifiche costituzionali da quelli che guardano ad esiti ritenuti giuridicamente impossibili in quanto rivolti ad alterare il nucleo imm modificabile dell'ordinamento. Sul punto la Corte si mostra netta: «una iniziativa referendaria che [...] contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò extra ordinem» (punto 7.2 del *considerato in diritto*).

Senza entrare nel delicato tema del rapporto tra secessione e democrazia²¹, ci si può limitare a segnalare, in questa sede, l'atteggiamento diverso (almeno in apparenza) mostrato dal *Tribunal constitucional* spagnolo nella sentenza n. 42 del 2014²².

Il Giudice costituzionale muove dal presupposto (già affermato in precedenti decisioni: nn. 48/2003; 103/2008, 31/2009) che quello spagnolo non è un modello di *democracia militante* «en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución»; esso è dunque privo di un «núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional». Pertanto, anche un progetto secessionista può essere legittimamente perseguito, purché segua i procedimenti costituzionalmente contemplati: «si la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, que tiene reconocida por la Constitución iniciativa de reforma constitucional [...], formulase una propuesta en tal sentido, el Parlamento español deberá entrar a considerarla» (sentenza 42/2014, FJ 4).

Proprio queste affermazioni potrebbero far vacillare quei precedenti (in particolare la decisione n. 103/2008) in cui il *Tribunal constitucional* aveva escluso (riecheggiando proprio i pronunciamenti della Corte italiana)²³ la possibilità di sottoporre a un previo referendum consultivo (regionale) una iniziativa destinata ad incanalarsi sui binari della revisione costituzionale: se la *consideración* della proposta della Comunità autonoma che il Parlamento spagnolo è tenuto a compiere deve

²¹ La letteratura sul tema, soprattutto straniera, è ampissima; ci si limita a richiamare il recente saggio, in italiano, di S. MANCINI, *Ai confini del diritto: una teoria democratica della secessione*, in *Percorsi costituzionali*, n. 3, 2014, p. 623 ss.

²² Sulla decisione cfr. E. FOSSAS ESPADALER, *Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña*, in *Revista Española de Derecho constitucional*, n. 101, 2014, 273 ss.; J. VINTRÓ, *El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014*, in *Blog de la Revista catalana de dret públic*, 2 aprile 2014; tra i commenti della dottrina italiana v. R. IBRIDO, *Il "derecho a decidir" e il tabù della sovranità catalana. A proposito di una recente sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2014; L. FROSINA, *Il c.d. derecho a decidir nella sentenza n. 42/2014 del Tribunale costituzionale spagnolo sulla dichiarazione di sovranità della Catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2014.

²³ Cfr. C. VIVER I PI-SUNYER, *Intervento*, in L. CAPPUCCIO – G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il futuro politico della Catalogna*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2014, p. 94, nota 2, che riconduce esplicitamente la posizione del *Tribunal constitucional* all'impostazione assunta sul tema dalla giurisprudenza costituzionale italiana.

avere un senso, il primo presupposto da cui dovrà muovere non potrà che essere la volontà dei cittadini.

In effetti la dottrina, già prima della decisione del 2014, aveva rilevato come sul punto fosse opportuna una riconsiderazione, quantomeno con riferimento all'ipotesi della secessione: «it would be absurd to start the process of constitutional amendment to allow Catalan independence, before there is any reason to believe that Catalans really want to quit Spain»²⁴. Anche il noto parere della Corte suprema canadese sulla secessione del Québec (*Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 S.C.R. 217), espressamente richiamato dalla sentenza n. 42 del 2014, valorizza un approccio che presuppone la previa manifestazione di volontà dei cittadini della nazione minoritaria²⁵.

Il posizionamento del *Tribunal constitucional* è di indubbio interesse anche, come detto, per le ricadute sulla configurazione delle consultazioni referendarie in ambito non statale; difficile tuttavia dire quanto esso discenda dal peculiare rilievo che in quel sistema assumono, storicamente, le fratture territoriali, quanto dal ricorso a specifiche categorie dommatiche e quanto ancora, più semplicemente, dalla consapevolezza della sostanziale inaccessibilità dei nazionalismi minoritari al sostegno politico necessario per condurre in porto il procedimento iper-aggravato stabilito dalla Costituzione spagnola (art. 168) per le modifiche del *Título preliminar*. Ritornando all'ordinamento italiano, non è dunque azzardato affermare che, una volta collocato - in ipotesi - in una fase autonoma ed esterna rispetto al procedimento di cui all'art. 138 Cost., il referendum consultivo regionale precedente la presentazione di un disegno di legge costituzionale potrebbe essere considerato, se rispettoso dei limiti formali e sostanziali alla revisione, conforme agli obblighi costituzionali. Parafrasando un commento ad una precedente decisione della Corte in materia, *si potrebbe pacatamente ritenere che la Regione possa proporsi di chiedere il consenso dei propri cittadini su ipotesi di mutamento della Costituzione vigente sulla base di procedure del tutto legali*²⁶.

In tale direzione, però, i quesiti referendari dovrebbero essere formulati in maniera tale da non ingenerare nell'elettore equivoci sulla loro effettiva portata e sulla precisa articolazione dei procedimenti necessari per pervenire agli esiti prospettati. Un elemento dirimente per la Corte nella valutazione del quesito n. 1 della legge veneta n. 15/2014 sembra essere la sua formulazione,

²⁴ V. FERRERES COMELLA, *The Secessionist Challenge in Spain: An Independent Catalonia?*, in *I-Connect. Blog of International Journal of Constitutional Law*, 22.11.2012; ora vedi anche ID., *Intervento*, in L. CAPPUCCIO – G. FERRAIUOLO (a cura di), *Il futuro politico*, cit., p. 81.

²⁵ Cfr. J. VINTRÓ, *El Tribunal Constitucional*, cit.; J. M. VILAJOSANA, *La interpretación del derecho a decidir*, *El País*, 5 aprile 2014.

²⁶ Il riferimento è a N. ZANON, *Il corpo elettorale*, cit., p. 3827.

che «ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost.» (punto 8.3 del *considerato in diritto*), rendendosi immediata l'individuazione del percorso da intraprendere.

Possono invero residuare non poche perplessità sul fatto che quel quesito – nei termini in cui è prospettato dalla legge – non dia adito a dubbi, se non per l'interprete quantomeno per il cittadino chiamato ad esprimere il proprio voto. Il riferimento alla procedura dell'art. 116 Cost. avrebbe dovuto essere quantomeno esplicito: diversamente, permane una non indifferente ambiguità in relazione sia agli obiettivi effettivamente perseguiti sia ai percorsi da attivare a tal fine.

Ma anche su un altro piano il referendum regionale legittimo avrebbe richiesto una valutazione più attenta e forse diversa: la Corte, muovendo dalle censure del Governo che segnalavano la genericità di una domanda tesa a prospettare agli elettori «un imprecisato incremento dell'autonomia», poteva attingere alla sua copiosa giurisprudenza sui caratteri del quesito, ricollegabile peraltro alla previsione dell'art. 26, co. 5 dello Statuto veneto (estendibile ai referendum consultivi per effetto dell'art. 27, co. 3) che sancisce l'inammissibilità delle «richieste di referendum aventi quesiti non omogenei»²⁷.

E' infatti evidente che il procedimento dell'art. 116 si presta alle più svariate concretizzazioni, potendo condurre a un ampliamento della competenza legislativa di una regione ordinaria in relazione alle numerose e variegate materie contenute nell'elenco dell'art. 117 co. 3 Cost. e ad alcune di quelle ricomprese nel co. 2. Pertanto, il quesito analizzato non può ritenersi consenta una genuina manifestazione della volontà del corpo elettorale, rischiando di prestarsi ad usi propagandistici funzionali – più che a dare impulso a precise modifiche dell'assetto autonomistico – alla legittimazione plebiscitaria di chi si fa promotore della “riforma” in quanto tale²⁸.

Conclusivamente, può apprezzarsi lo sforzo della Corte rivolto ad una parziale emancipazione dei referendum consultivi regionali, nel tentativo di ricondurne l'utilizzo alla fisiologia dei processi politici destinati a svilupparsi a livello regionale e nei rapporti tra questo e il livello statale. Sul piano teorico, tuttavia, l'apertura sarebbe potuta risultare ancora maggiore: non appaiono convincenti gli argomenti con cui si nega, in termini radicali, la legittimità di referendum regionali consultivi che precedano iniziative tesa a dare impulso ad interventi di rango costituzionale, anche quando rispettosi dei limiti formali e sostanziali contemplati per gli stessi. Continua a

²⁷ In merito si vedano le considerazioni svolte in riferimento alla sentenza n. 496/2000 da E. BALBONI, *Il referendum consultivo*, cit., pp. 223-224; più di recente, proprio in relazione alla legge veneta n. 15 del 2014, cfr. D. TRABUCCO, *Considerazioni ipotetiche*, cit. p. 11 ss.

²⁸ Sulla differenza tra plebiscito e referendum cfr. M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, tomo I, 2, Bologna-Roma, 2005, p. 133 ss., cui si rinvia anche per l'ampia bibliografia citata.

risultare problematico, sul piano argomentativo, differenziare tale ipotesi da quelle in cui il referendum anticipa procedimenti legislativi ordinari o rinforzati destinati a incardinarsi, comunque, in ambito parlamentare.

L'auspicata apertura andrebbe invece bilanciata con un più penetrante scrutinio sulle proposte referendarie concretamente formulate, nello sforzo di garantire – in particolare - la chiarezza, l'omogeneità e l'univocità dei quesiti, prevenendo un uso distorto dell'istituto. Da questo punto di vista, i referendum previsti dalle due leggi venete presentavano tutti, indistintamente, forti elementi di ambiguità.