

Le iniziative della Regione Veneto per una maggiore autonomia e/o per l' "indipendenza"

Sommario: 1. Premessa: il percorso per l'accertamento della volontà del "Popolo Veneto" ed il principio di autodeterminazione dei popoli. - 2. Il campo di applicazione del principio: (i) la nozione di popolo. - 3. (segue): (ii) la sottoposizione ad una dominazione straniera. - 4. (segue): (iii) impraticabilità di un'applicazione retroattiva. - 5. Carta costituzionale e tutela delle comunità locali. - 6. L'ottica del diritto pubblico interno. - 7. Un "residuo" con cui fare i conti: Corte cost., sent. n. 496/2000. - 8. L'errore prospettico e il da farsi.

1. Premessa: il percorso per l'accertamento della volontà del "popolo Veneto" ed il principio di autodeterminazione dei popoli.

Attraverso la risoluzione n. 44 del 28 novembre 2012, il Consiglio regionale del Veneto ha inteso promuovere una preliminare indagine, affidata ad una commissione di giuristi, al fine di vagliare l'*an* ed il *quomodo* di una consultazione referendaria volta ad accertare la volontà del "Popolo Veneto" in ordine alla propria autodeterminazione. Lo studio compiuto, pertanto, ha inteso verificare se, anzitutto, l'invocato principio di autodeterminazione dei popoli, così come elaborato in seno al diritto internazionale, possa costituire nel caso di specie un solido fondamento giuridico in vista di una iniziativa siffatta. In questa prospettiva, ci si è posti l'obiettivo di esaminare quali siano

le condizioni ed i presupposti per l'applicazione del principio medesimo, anche alla luce di quei peculiari contesti storico-politici che ne hanno consentito la progressiva elaborazione in termini di vera e propria norma di diritto internazionale consuetudinario.

In via di prima approssimazione, deve sottolinearsi come il principio di autodeterminazione dei popoli costituisca un'espressione polisenso, suscettibile di una duplice definizione.

Sotto un profilo eminentemente giuridico, in dottrina è stato rilevato, anche in considerazione delle ipotesi in cui la Corte Internazionale di Giustizia ne ha riconosciuto l'esistenza, come il principio in commento si applichi "*soltanto ai popoli sottoposti ad un Governo straniero (c.d. autodeterminazione esterna), in primo luogo ai popoli (ormai pochi) soggetti a dominazione coloniale, in secondo luogo alle popolazioni di territori conquistati ed occupati con la forza*"¹.

Quanto al suo contenuto, il principio di autodeterminazione c.d. esterna così definito si concreta nel diritto del popolo di affermare la propria indipendenza, attuando la secessione o il distacco rispetto allo Stato che lo domina, attraverso la libera definizione del proprio regime politico. Affinché l'esercizio del diritto sia legittimo, è necessario che l'autodeterminazione avvenga in modo pacifico e che il popolo, nel fare esplicito riferimento al diritto internazionale dei diritti umani, si rimetta subito all'autorità sopranazionale delle Nazioni Unite. Imprescindibile, peraltro, è che il popolo si ispiri al principio democratico tanto nel momento di scelta degli strumenti volti ad affermare la propria identità, quanto nella formulazione della propria Costituzione².

Accanto a quella da ultimo definita, è opportuno dar conto di un'ulteriore accezione del principio, dal valore strettamente politico. Per autodeterminazione c.d. interna si intende, infatti, l'effettiva libertà di scelta dei governanti da parte dei governati, attraverso sistemi che realmente consentano la più vasta rappresentatività. Tuttavia, nonostante da più parti si senta l'esigenza di includere nel diritto internazionale "*valori di genuina democrazia*"³, quest'ultimo non impone agli Stati

¹ B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2002, 22.

² *Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali*, Documento elaborato dalla direzione del Centro dell'Università di Padova e presentato alla Conferenza generale della Helsinki Citizens' Assembly, HCA Bratislava, 25 e 29 marzo 1992, in <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

³ B. CONFORTI, *op.cit.*, 24.

della comunità internazionale di dotarsi di una forma di governo democratica né, tanto meno, impone agli Stati di assecondare le spinte autonomiste di alcune comunità territoriali in esso stanziate.

In questa sede, pertanto, alla luce del quesito sottoposto, il principio di autodeterminazione dei popoli deve essere considerato nella sua prima accezione.

Svolte queste preliminari considerazioni, e malgrado quella in esame costituisca una regola in evoluzione, è necessario sottolineare come il principio di autodeterminazione dei popoli goda di uno spazio di applicazione piuttosto angusto. È stato autorevolmente evidenziato che *“la prassi internazionale ha mostrato di volerne ‘storizzare’ la garanzia limitandola a popoli in possesso di determinate caratteristiche, senza con ciò precludere la formazione su altre basi di nuovi Stati”*⁴.

Vediamone i contorni.

2. *Il campo di applicazione del principio: (i) la nozione di popolo.*

Il primo elemento utile a perimetrare l’ambito di applicazione del principio, e, dunque, la sua rilevanza nel caso di specie, è rappresentato dal concetto di popolo.

Nell’ambito del diritto internazionale, in quanto essenzialmente diritto interstatuale, il “popolo”, in quanto tale, non costituisce di per sé un soggetto di diritto internazionale, venendo utilizzato, in senso traslato, per identificare in realtà lo Stato stesso. Se invece ci si sposta nell’ambito del diritto internazionale dei diritti umani e dei diritti dei popoli, è il “popolo” in quanto tale ad essere posto al centro del sistema.

Un segno tangibile della convergenza del diritto internazionale verso il riconoscimento progressivo dei diritti umani e dei popoli è rinvenibile in una pluralità di fonti. Il principio di autodeterminazione dei popoli, in particolare, oltre a trovare fondamento in una pluralità di fonti pattizie⁵ e in numerosi documenti a carattere non

⁴ F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, Cedam, Padova, 2011, 37.

⁵ Basti considerare l’art. 1, comma 2, della Carta delle Nazioni Unite il quale, nell’indicare gli obiettivi da perseguire, menziona la necessità di realizzare lo sviluppo tra le Nazioni di relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio di uguaglianza dei diritti dei popoli e del loro diritto a determinarsi. Peraltro, quest’ultimo non costituisce un riferimento isolato al principio di autodeterminazione dei popoli, risultando sotteso ad altre disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, come l’art. 55.

vincolante⁶, trova spazio anche nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario, spiegando la sua efficacia *erga omnes*⁷. Tuttavia, malgrado ai sensi del diritto internazionale dei diritti umani è il popolo in quanto tale ad essere concepito come vero titolare del diritto all'autodeterminazione⁸, manca, nell'ordinamento giuridico internazionale, una definizione del concetto di popolo. In questo senso, utile riferimento è rappresentato dal rapporto dell'Unesco redatto a Parigi il 22 febbraio 1990, il quale definisce il popolo come gruppo di esseri umani aventi tutte, o la maggior parte, di talune caratteristiche, quali una tradizione storica comune, una identità razziale o etnica, una omogeneità culturale, una identità linguistica, affinità religiose o ideologiche, legami territoriali, una vita economica comune⁹. Non basta che il gruppo sia una semplice associazione di individui all'interno di uno Stato¹⁰. Né può darsi per scontato che il gruppo in quanto tale desideri essere identificato come popolo o avere coscienza di esserlo, essendo, questi ultimi, ulteriori elementi coesenziali ai fini della definizione del concetto di popolo¹¹.

Da quanto sin qui evidenziato, appare evidente come il "Popolo Veneto" non sia connotato da molte delle caratteristiche sopra indicate, prima fra tutte, un'identità linguistica realmente radicata. Peraltro, anche il requisito del legame territoriale appare difettare, posto che non è chiaro se per "Popolo Veneto" debbano intendersi i cittadini italiani residenti in Veneto – identificando così il popolo con la popolazione – ovvero, piuttosto, se il "Popolo Veneto" sia costituito da quei soggetti legati da una discendenza comune, indipendentemente dal requisito territoriale rappresentato dalla residenza nella Regione Veneto. Invero, dalla lettura della sentenza del Consiglio di Stato del 15 settembre 2010, n. 6778, appare quest'ultima la definizione di "Popolo Veneto" avanzata dal ricorrente partito politico "Venetie per l'Autogoverno".

3. (segue): (ii) la sottoposizione ad una dominazione straniera.

⁶ Si veda l'accordo di Helsinki del 1975.

⁷ F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, cit., 38.

⁸ *Autodeterminazione, diritti umani e diritti dei popoli, diritti delle minoranze, territori transnazionali*, Documento elaborato dalla direzione del Centro dell'Università di Padova e presentato alla Conferenza generale della Helsinki *Citizens' Assembly*, HCA Bratislava, 25 e 29 marzo 1992, in <http://unipd-centrodirittiumani.it>.

⁹ Sul punto si veda la nota 2.

¹⁰ Sul punto si veda la nota 2.

¹¹ Sul punto si veda la nota 2.

La Risoluzione dell'Assemblea generale della Nazioni Unite, 2625 (XXV), del 24 ottobre 1970, sottolinea come il principio di autodeterminazione dei popoli trovi applicazione entro un ambito ben circoscritto: i popoli sottoposti alla dominazione coloniale¹².

L'applicazione del principio presuppone *“l'individuazione geo-politica del popolo a cui ascrivere l'esercizio del diritto di autodeterminazione”*, secondo il criterio dell'*uti possidetis juris*: il popolo titolare del diritto coincide, così, con la popolazione stanziata entro i confini della circoscrizione amministrativa esistente all'interno della dominazione coloniale. D'altro canto, il principio è stato invocato pure al di fuori del processo di de-colonizzazione, trovando enunciazione, da parte dell'Assemblea Generale e della Corte Internazionale di Giustizia, in quelle ipotesi nelle quali fosse ravvisabile un'illegittima occupazione straniera¹³. In queste fattispecie, in dottrina è

¹² Queste, per esteso, le considerazioni contenute nella risoluzione: *“In base al principio dell'uguaglianza di diritti dei popoli e del loro diritto all'autodeterminazione, principio consacrato nella Carta delle Nazioni Unite, tutti i popoli hanno il diritto di determinare il proprio assetto politico, in piena libertà e senza ingerenze esterne e di perseguire il proprio sviluppo economico, sociale e culturale, ed ogni Stato ha il dovere di rispettare tale diritto in conformità con le disposizioni della Carta. Ogni Stato ha il dovere di favorire, con azioni concertate con altri Stati o individualmente, la realizzazione del principio dell'uguaglianza di diritti dei popoli e del loro diritto all'autodeterminazione, in conformità con le disposizioni della Carta, e di fornire aiuto all'Organizzazione delle Nazioni Unite nell'adempimento delle responsabilità conferitele dalla Carta per quanto riguarda l'applicazione di questo principio, al fine di: a) favorire le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati, e b) mettere rapidamente fine al colonialismo, tenendo debitamente conto della volontà liberamente espressa dai popoli interessati; e tenendo presente che sottoporre i popoli al giogo, alla dominazione o allo sfruttamento straniero costituisce una violazione di questo principio ed una negazione dei diritti fondamentali dell'uomo ed è contrario alla Carta. Ogni Stato ha il dovere di favorire, con azioni concertate con altri Stati o individualmente, il rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in conformità con la Carta. La creazione di uno Stato sovrano e indipendente, la libera associazione o integrazione con uno Stato indipendente o l'acquisto di ogni altro status politico liberamente deciso da un popolo costituiscono per tale popolo modi di esercitare il suo diritto all'autodeterminazione. Ogni Stato ha il dovere di astenersi dal ricorrere a misure coercitive di qualunque genere dirette a privare i popoli sopra menzionati nella formulazione di questo principio del loro diritto all'autodeterminazione, della loro libertà e della loro indipendenza. Nel reagire e resistere a tali misure coercitive nell'esercizio del loro diritto all'autodeterminazione, questi popoli hanno il diritto di chiedere e di ricevere un aiuto conforme ai fini ed ai principi della Carta. Il territorio di una colonia o di un altro territorio non autonomo ha, in virtù della Carta, uno status separato e distinto da quello dello Stato che l'amministra; questo status separato e distinto sussiste finché il popolo della colonia o del territorio non autonomo non eserciti il suo diritto all'autodeterminazione dei popoli sopra enunciato e che abbia, inoltre, un governo che rappresenti nel suo insieme il popolo appartenente al territorio, senza distinzioni di razza, di fede e di colore. Ogni Stato deve astenersi da qualunque azione diretta a spezzare parzialmente o totalmente l'unità nazionale e l'integrità territoriale di uno altro Stato o di un altro paese”*.

¹³ Per l'enunciazione del principio di autodeterminazione dei popoli con riferimento all'ipotesi di occupazione straniera si veda il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 9 luglio 2004, con riferimento alla questione palestinese.

stato efficacemente evidenziato come il diritto all'autodeterminazione non spetti al popolo in quanto tale, prevalendo, in tal caso, il parallelo valore della "continuità dello Stato preesistente all'invasione"¹⁴.

Ora, pur riconoscendo il carattere estremamente magmatico dei termini di applicazione del principio, non è possibile tacere il fatto che, nella prassi internazionale, sia ravvisabile una certa timidezza nell'affermare il diritto all'autodeterminazione dei popoli e la sua idoneità a consentire la creazione di nuovi Stati. Basti considerare che detto approccio refrattario è stato adottato, dalla comunità internazionale, persino con riferimento ad alcuni casi limite: quello del Kosovo, esposto al rischio di genocidio¹⁵, e del Tibet, terra di plurimi movimenti insurrezionali¹⁶. Infatti, proprio con riferimento alla dichiarazione di indipendenza del Kosovo, la Corte internazionale di giustizia non ha offerto i chiarimenti necessari a comprendere la sussistenza o meno del diritto del popolo kosovaro alla dichiarazione della propria indipendenza. La Corte, infatti, con il parere del 20 luglio 2010, si è limitata a dichiarare la non incompatibilità con il diritto internazionale della dichiarazione di indipendenza menzionata, lasciando, tuttavia, impregiudicato il problema di stabilire se l'invocato principio di autodeterminazione fosse idoneo a fondare l'istanza secessionista e, soprattutto, quale fosse il valore giuridico della pronunciata dichiarazione di indipendenza ai fini della genesi di un nuovo stato¹⁷.

4. (segue): (iii) impraticabilità di un'applicazione retroattiva.

Sotto il profilo della sua efficacia nel tempo, inoltre, in dottrina è stato puntualmente messo in luce come, affinché il principio di autodeterminazione dei popoli sia applicabile, è necessario che "salvo il caso dei territori coloniali, la dominazione straniera non risalga oltre l'epoca in cui il principio stesso si è affermato

¹⁴ F. SALERNO, *Diritto internazionale. Principi e norme*, II edizione, Cedam, Padova, 2011, 44.

¹⁵ Corte Internazionale di Giustizia, parere del 22 luglio 2010.

¹⁶ Risoluzione dell'Assemblea Generale n. 1723/XVI.

¹⁷ L. IANUZZI, *La Corte Internazionale di Giustizia si esprime sull'annosa questione del Kosovo?*, in *La Comunità Internazionale*, vol. LXVI, 2011, 1, 113 ss.

come principio giuridico, ossia oltre l'epoca successiva alla fine della seconda guerra mondiale¹⁸.

Tale considerazione si giustifica alla luce del fatto che “non è ricostruibile, infatti, una volontà della comunità internazionale intesa a rivedere tutte le situazioni territoriali createsi, in seguito ad eventi bellici o con l'uso della forza, in epoca anteriore”¹⁹.

5. Carta costituzionale e tutela delle comunità locali.

Alla luce di quanto sin qui affermato, sembra improprio, nel caso di specie, il riferimento al principio di autodeterminazione dei popoli quale fondamento giuridico a sostegno dell'iniziativa secessionista.

Tuttavia, e per le stesse considerazioni svolte dalla Corte internazionale di giustizia con riferimento alla questione del Kosovo, un'eventuale dichiarazione di indipendenza del “Popolo Veneto” non si porrebbe in violazione del diritto internazionale in quanto il dovere, proprio del diritto internazionale consuetudinario, di non violare l'integrità territoriale, varrebbe esclusivamente nei rapporti tra Stati²⁰. Né, peraltro, nella prassi internazionale può rinvenirsi una norma che impedisca una mera dichiarazione di indipendenza da parte di quei popoli che non possano propriamente invocare il principio di autodeterminazione.

Se, quindi, il diritto internazionale non legittima ma, al contempo, non vieta una dichiarazione di indipendenza siffatta, non resta che stabilire quali conseguenze essa ingeneri nell'ordinamento interno. Com'è ovvio, un ordinamento giuridico statale in fieri certo non deve cercare la propria legittimazione all'interno dell'ordinamento giuridico dal quale intende separarsi: e ciò, del resto, solo se il “Popolo Veneto” è, o sarà, provvisto davvero di un effettivo potere costituente.

¹⁸ B. CONFORTI, *op.cit.*, 22-23.

¹⁹ B. CONFORTI, *op.cit.*, 22-23.

²⁰ Per una lettura critica della surriferita tesi sostenuta dalla Corte internazionale di giustizia si vedano: L. IANNUZZI, *op. cit.*, 2011, 1, 122; C. JIMENÉNEZ PIERNAS, *Los principios de soberanía e integridad territorial y de autodeterminación de los pueblos en la opinión consultiva sobre Kosovo: una oportunidad perdida*, in *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIII, 2011, 1, 29 ss.; G. ZYBERI, *Self-determination through the lens of the International Court of Justice*, in *Netherlands International Law Review*, Vol. LVI, 2009, 1, 429 ss.; G. WILSON, *Self determination, recognition and the problem of Kosovo*, in *Netherlands International Law Review*, Vol. LVI, 2009, 1, 455 ss.

Viceversa, qualora la manifestata spinta secessionista sia destinata a rimanere un simbolico strumento di negoziazione per il riconoscimento in Costituzione di un'autonomia differenziata per la Regione del Veneto, è necessario stabilire se vi siano dei canali entro i quali promuovere una tale iniziativa.

In questo senso, viene in rilievo quanto la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare circa “*il riconoscimento a livello costituzionale di un principio di partecipazione delle comunità locali a talune fondamentali decisioni che le riguardano*”, “*principio di portata generale che trova puntuale espressione negli artt. 132 e 133 della Costituzione ma che è comunque desumibile dal contesto dell'intero titolo quinto della seconda parte della Costituzione*”²¹.

Pur nella consapevolezza che l'indizione di un referendum consultivo di tal natura non si sottrarrà a critiche e censure, pare più rispondente ai valori costituzionali di democrazia e salvaguardia delle comunità locali non rinunciare a monte alla possibilità di consentire alla popolazione stanziata nel territorio della Regione Veneto di esprimersi, onde verificare la reale consistenza e l'effettiva forza identitaria del “Popolo Veneto”.

6. *L'ottica del diritto pubblico interno.*

Quest'ultimo rilievo consente di concentrare l'attenzione sul diritto pubblico interno, il quale - è bene ricordarlo - è identificato da regole sue proprie, in primo luogo di rango costituzionale non sempre permeabili e condizionabili dal diritto internazionale. Senza dubbio non lo sono le regole-principio che identificano la forma di regime. Tutti sanno, d'altra parte, quale peso hanno territori e confini per una qualunque comunità statale²².

Tuttavia, ferma restando la rilevanza non certo secondaria della questione in esame, è fuori discussione che il decorso del tempo e i problemi istituzionali attuali della Repubblica consentono - se non, addirittura, impongono - di ridefinire il *contesto*

²¹ F. RATTO TRABUCCO, *Sul diritto di autodeterminazione delle comunità locali e la relativa istanza di tutela*, in *Percorsi costituzionali, Corruzione contro Costituzione*, 1/2, 2012, 338.

²² È bene ricordare che, se lo Stato è in crisi soprattutto nella sua concezione ottocentesca di Stato-Nazione, lo Stato ancora c'è ed è l'ente sovrano soggetto di diritto internazionale, con il quale si devono fare i conti.

nel quale si cala la richiesta di “mobilitare” i veneti in nome di una domanda, che nella sostanza tende a far emergere il loro eventuale disappunto circa la perdurante collocazione della Regione nell’ambito di una unità nazionale che premia i dissipatori e sanziona i meno spendaccioni o, se si preferisce, i virtuosi²³.

Questo genere di domande e, finanche, quella riguardante l’indipendenza con rivendicazione della statualità²⁴, sono poste nell’anno di grazia 2013: dopo che reiterati propositi riformatori sono sistematicamente falliti; Roma riaccentra funzioni e risorse²⁵; la democrazia rappresentativa langue per aver perso ogni serio collegamento con gli elettori, che in misura sempre più considerevole e preoccupante disertano le urne; i partiti - le formazioni politiche più o meno organizzate e più o meno elitarie - hanno perso o stanno smarrendo del tutto un profilo identitario. In breve, oggi la politica non sa che cosa pensa e che cosa si attende la società. Roma non sa oppure finge di non sapere o, addirittura, prescinde dalle esigenze dei vari territori, di cui si compone la Repubblica.

Dunque, è essenziale che la Repubblica conosca i propri territori. Lo può fare ascoltandoli, vale a dire lasciando che i territori “parlino”, in nome di ciò che la democrazia è: contraddittorio. Ed è appena il caso di osservare che ciascuno ha il diritto di dire ciò che pensa, anche in merito allo “stato di salute” dell’ipotetico “matrimonio” in atto tra Stato e Regione Veneto. Il nostro deve essere il tempo del discorrere, del confrontarsi, del ragionamento forte e responsabile; non del silenzio, dell’esclusione, dell’emarginazione. Per questo, anche alla luce di uno straordinario insegnamento, reso in un parere della Corte suprema federale canadese del 1998, secondo cui si deve sempre attingere al “mercato delle idee” perché “nessuno ha il monopolio della verità”²⁶, è il caso di ritenere che il termine essenziale di riferimento è rappresentato dall’art. 21 Cost., il cui 1° co. afferma che “tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di

²³ N. PORCELLATO, *A Nordest 7 su 10 sono convinti: paghiamo molto, lo Stato dà poco*, in *Il Gazzettino*, 11 giugno 2013, 18.

²⁴ Nel momento in cui si critica la nozione di Stato, è bene non dimenticare che si vorrebbe - qualcuno vorrebbe - il Veneto indipendente: Stato!

²⁵ Per la verità: continua in una pratica mai dismessa, neppure con l’approvazione della legge costituzionale n. 3/2001.

²⁶ Corte suprema federale canadese, parere del 20 agosto 1998. Al riguardo, v. N. OLIVETTI RASON, *A proposito della secessione del Québec: tre quesiti e quattro risposte*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 1999 - III, 889 ss.

diffusione". Limiti di sorta non ve sono, meno che meno quando il pensiero attiene alla politica.

7. *Un "residuo" con cui fare i conti: Corte cost., sent. n. 496/2000*

Tuttavia, il nostro è un Paese nel quale gode di grande prestigio "il pensiero unico": quello di cui ebbe a parlare Alessandro Manzoni²⁷, quando scrisse che "... non si può spiegare quanto sia grande l'autorità d'un dotto di professione, allorché vuol dimostrare agli altri le cose di cui sono già persuasi"²⁸. Ciò di cui i supremi organi dello Stato sono persuasi è che valgano ancora, quali metalli inossidabili, il giacobinismo e il positivismo giuridico, che non lasciano alcuno spazio - vero - alla discussione libera e aperta. A lungo andare, le istituzioni finiscono per rappresentare soltanto se stesse e per entrare in crisi. In coma, come è puntualmente avvenuto.

Ciò che produce simili effetti sta scritto - ad esempio: ma rappresenta molto più di un esempio, perché la vicenda costituisce un precedente significativo di carattere esiziale, rispetto all'argomento qui affrontato - nella sent. n. 496/2000 della Corte costituzionale, di cui qualcuno ha scritto così: "I valori politici che ispirano il pensiero della Corte in questa sentenza riflettono una visione profondamente sospettosa nei confronti del libero esprimersi di autonome forze popolari, ansiosa di creare protezioni artificiali per l'esercizio del potere da parte della classe politica nazionale, incapace di valutare realisticamente i termini in cui nel lungo corso l'unità nazionale può conciliarsi con le attuali, crescenti rivendicazioni delle autonomie locali"²⁹.

La pronuncia resa dal giudice delle leggi - coerente con la sent n. 470/1992³⁰ - aveva ad oggetto la legge della Regione Veneto recante "Referendum consultivo in

²⁷ Un italiano non amato dagli italiani: v., infatti, L. SCIASCIA, *Troppo poco pazzi*, a cura di R. Martinoni, Leo S. Olschki Editore, Firenze, 2011, 114-115.

²⁸ A. MANZONI, *I promessi sposi*, cap. XXXVII.

²⁹ G. BOGNETTI, *Il commento*, in *Corr. giur.*, n. 1/2001, 28, il quale, poco oltre, aggiunge: "La sentenza non può accettarsi per ragioni più fondamentali: essa è il prodotto in superficie di blocchi di concezioni politico-giuridiche e di tendenze valutative che si intravedono alla base delle scelte giurisprudenziali della Corte e che ne fissano gli atteggiamenti su posizioni di complessiva, infelice arretratezza" (ivi, 31). Ed ancora: "La radice di questo atteggiamento negativo della Corte si trova in vecchie dottrine rimaste a lungo dominanti nella cultura politico-giuridica dell'Italia repubblicana, e l'eco delle quali è percepibile anche in taluna parola di questa sentenza" (ivi).

³⁰ Provocata sempre da un'iniziativa della Regione Veneto. Allora, la Corte fu, peraltro, assai meno drastica.

merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia", di cui all'art. 121, 2° co., Cost. Il ragionamento - estremista e lacunoso, al tempo stesso - dà atto, in primo luogo³¹, del fatto che "la partecipazione delle popolazioni locali a fondamentali decisioni che le riguardano costituisce un principio di portata generale che è connaturale alla forma di democrazia pluralista accolta nella Costituzione repubblicana ed alla posizione di autonomia riconosciuta agli enti territoriali nel Titolo V"³². Tuttavia - in concreto -, fermo restando che l'iniziativa di legge statale costituzionale è legittima, la questione consiste nel chiedersi "se ... il popolo stesso, sia pure nella sua più limitata dimensione di corpo elettorale regionale e nella forma partecipativa apparentemente più tenue, quale ricorre nei referendum consultivi, possa essere chiamato a pronunciarsi su provvedimenti intesi ad innovare l'ordinamento a livello costituzionale"³³.

Ebbene, la risposta non può essere - ad avviso della Corte - che negativa, dal momento che l'elettore deve "maturare un consapevole convincimento che non trasudi in manifestazione plebiscitaria" e che "le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica"³⁴. Quanto al popolo - identificato con il corpo referendario regionale: è il "Popolo Veneto" -, il suo intervento "non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti"³⁵.

Ed ecco la conclusione, che dà conto di autentiche fumisterie, originate da una strutturale incapacità di scorgere la dimensione del reale: ove al referendum consultivo fosse dato corso, "la rappresentanza regionale verrebbe comunque astretta ad un vincolo politico la cui forza appare in grado di offuscare la prospettiva puramente formale dell'ordine delle competenze interne alla Regione"³⁶. D'altra parte, "l'utilizzazione

³¹ In linea con una tecnica redazionale consolidata, che consiste nel declamare in linea teorica e nello stroncare in linea pratica, fingendo che quest'ultima rispetti il principio. Ma è vero esattamente il contrario.

³² Corte cost., sent. n. 496/2000, in *Corr. Giur.*, n. 1/2001, 25-26.

³³ Ivi, 26.

³⁴ Ivi, 26.

³⁵ Ivi, 27.

³⁶ Ivi, 27.

impropria di un istituto preordinato a rinsaldare i legami tra rappresentanti e rappresentati ... fa sì che l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso”³⁷.

8. *L'errore prospettico e il da farsi.*

A ben vedere, seguendo un tal genere di insegnamenti - che hanno via via reso il centro del Paese lontano mille anni luce dalla periferia, vale a dire da una serie articolatissima di livelli di governo abbandonati a se stessi e discriminati - si è giunti a quel che l'uomo della strada tocca con mano: a una insostenibile delegittimazione di istituzioni, che sono percepite dal cittadino come separate dalla realtà. Oltretutto, l'unità o è sostanziale o non è; e l'unità deve essere tale, in primo luogo, nella *responsabilità*, non nella solidarietà declinata a senso unico, di preferenza a favore di chi è dedito al malgoverno.

Ove si rifletta sulle cause dei nostri mali, ci si avvede che pure la Corte costituzionale, nella giacobina pronuncia del 2000, aveva dovuto riconoscere che “non vuole dirsi con ciò che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica. Al contrario è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'*habitat* culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione”³⁸. In sede dottrinale, si era osservato che “all'inizio del terzo millennio la situazione è matura nella penisola affinché le teorie vecchie dell'appartenenza e dell'esercizio della sovranità siano definitivamente abbandonate e anche per questo rispetto si trapassi da una Repubblica - come è stato detto - ‘dei partiti’ alla ‘Repubblica dei cittadini’”³⁹.

Ecco, allora, il non-da farsi e il da farsi.

³⁷ Ivi, 27.

³⁸ Ivi, 27.

³⁹ G. BOGNETTI, *Il commento*, cit., 32. Le espressioni dal medesimo richiamate sono di P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, il Mulino, Bologna, 1991.

a) *Il non-da farsi.* Per attivare la procedura del referendum consultivo è necessario il ricorso alla legge regionale. Alla luce di ciò che la Corte costituzionale ha affermato, è verosimile che lo Stato impugni la legge. L'impugnazione non sospende la procedura deliberata dalla Regione, ammenoché ciò non sia deciso in sede cautelare dal giudice delle leggi. In ogni caso, se il referendum consultivo venisse svolto e poi la Corte lo dichiarasse costituzionalmente illegittimo, si porrebbe, tra l'altro, una questione delicatissima di danno erariale. Ove si procedesse per il tramite di deliberazioni amministrative, gli effetti non sarebbero dissimili: conflitto di attribuzioni, ricorso al Tribunale amministrativo regionale e al Consiglio di Stato.

Il suggerimento è: bisogna non formalizzare, ma dare spazio ed evidenza - nelle istituzioni, per le istituzioni - all'"opinione pubblica"⁴⁰ e alla "Repubblica dei cittadini".⁴¹

b) *Il da farsi.* Il Consiglio regionale, ove concordi sull'iniziativa preordinata ad acquisire il punto di vista dei cittadini residenti nel Veneto, può limitarsi ad approvare un ordine del giorno o altro di analogo, articolato in premesse e punti. Ciascuna parte politica dirà la sua. Concluderà con un auspicio, un incoraggiamento o altro, chiarendo che è *tempo che la politica ascolti*. Il seguito è nelle mani di chi vorrà sostenere l'idea di sottoporre alla cittadinanza regionale alcune domande. Sarà un sondaggio od altro ancora; avrà senza dubbio una valenza politica pregnante, perché il risultato potrà dirsi frutto di un'azione congiunta: delle istituzioni regionali (sul piano sostanziale), della cittadinanza (sul piano formale).

Anche se lo Stato intendesse sollevare conflitto di attribuzioni dinnanzi alla Corte costituzionale, addebitando al Consiglio regionale un comportamento illegittimo, nessuno - dico nessuno, pena la violazione di diritti fondamentali della persona - potrà arrestare ciò che i *cittadini*, liberamente organizzati (in comitati o altro), decideranno di fare in forza del loro *diritto di manifestare liberamente il pensiero* (art. 21 Cost.): finanche di recedere, se mai vi sarà una maggioranza in tal senso. Si potrà toccare con mano quale consistenza ha l'idea di un Veneto indipendente e lo Stato potrà rendersi conto se un male c'è, non c'è oppure sta alimentandosi a causa di politiche inadeguate alla cura dei mali di un territorio importante per la Repubblica.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 496/2000 cit., 27.

⁴¹ G. BOGNETTI, *Il commento*, cit., 32.

Il modello da seguire c'è: è quello delle primarie del Partito democratico. Chi vota dà anche un contributo materiale per sostenere le spese. È la cosiddetta società civile che agisce, questa volta stimolata dalla politica. A parti rovesciate e coordinate.

Quanto al *contenuto del sondaggio*, che non si discosta affatto, nella sostanza, dal referendum consultivo, si potrebbero rivolgere varie domande: ad esempio,

- vuoi che alla Regione venga attribuito un regime forte di autonomie (qui non serve esplicitare nulla, perché va colto l'orientamento dei cittadini in linea di massima)?;

- vuoi che alla Regione venga attribuito il 75% della fiscalità prodotta sul suo territorio?

- vuoi che la Regione Veneto diventi una entità simile a un Cantone svizzero (chi obietta che non è chiaro il quesito, ritiene che il cittadino debba sapere che cos'è un Cantone svizzero: il veneto sa che è qualcosa che funziona e che anche decide)?;

- vuoi che la Regione Veneto diventi uno Stato indipendente?

Nessun quesito è in alternativa. Si possono votare uno, una parte, tutti. Si discuterà dell'esito: quel che conta è che *si discuterà*, in un Paese nel quale domina l'invettiva e il non-pensiero.

È costituzionalmente illegittimo discutere?

Padova, 26 giugno 2013