

Referendum Veneto: ecco perché si può fare, e come

di Alessandro Mocellin

Questo documento vuole essere un'analisi di fattibilità legale per un referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto. La finalità di questa indagine è di proporre le cautele legali che suggerisco di adottare affinché il referendum possa essere tranquillamente indetto dal Consiglio Regionale del Veneto, nel pieno rispetto delle norme costituzionali, legislative e statutarie.

E' stato elaborato in maniera molto schematica ai fini di chiarezza, brevità, immediatezza e facilità di consultazione, nonché della possibilità di verificare e commentare agevolmente e singolarmente ciascuno dei punti d'analisi.

DIFENDIBILITA' SOSTANZIALE (il fine):

- diritto internazionale

- il diritto di autodeterminazione dei popoli è diritto cogente, norma imperativa di diritto internazionale generale a cui non è ammessa alcuna deroga (fonte definizione, ex art. 59 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, 1969);
- "non esiste in diritto internazionale alcuna valida proibizione della dichiarazione di indipendenza" (parte generale della pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia, sul caso Kosovo, 2010);

- diritto costituzionale italiano

- l'art. 5 Cost., "repubblica una e indivisibile", va letto con interpretazione sistematica assieme all'art. 80 Cost., sulla possibilità del parlamento di ratificare trattati internazionali "che comportino variazioni di territorio" (ciò significa che la costituzione non è violata dalla perdita di una parte del territorio, perché è fattispecie prevista nella Costituzione stessa; come accaduto con il Trattato di Osimo, del 1975, quando è stata ceduta la zona B di Trieste, che risultava "di sovranità italiana" nei trattati del 1954, c.d. Memorandum di Londra);
- art. 10: "l'ordinamento italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute" (e il diritto di autodeterminazione dei popoli è diritto cogente, valido erga omnes, che non ammette alcuna deroga; rif. Corte Internazionale di Giustizia, Portogallo vs. Australia, 1995), dunque l'Italia, anche se non avesse ratificato alcun trattato, sarebbe comunque vincolata a rispettare l'autodeterminazione dei popoli perché è norma di diritto cogente internazionale.

DIFENDIBILITA' PROCEDURALE (il mezzo): espongo considerazioni e mia proposta

A. con che atto indire il referendum

- normalmente, con legge regionale, ma la legge regionale è impugnabile direttamente in Corte Costituzionale (art. 59 Cost., commi 1 e 2)
- in questo caso, l'atto si deve configurare diversamente:
 - agendo sul tipo di atto: indire il referendum con un mezzo atipico, es. una risoluzione (ove non osti esplicitamente il Regolamento del Consiglio); è a priori possibile, in quanto nello Statuto Veneto, non è prescritto uno specifico atto che si debba necessariamente utilizzare per poter indire un tale referendum.
 - agendo sul contenuto dell'atto: indire il referendum con mezzo tipico, ma con contenuto radicalmente non decisorio, solo "informativo/istruttorio", e ciò è possibile indicando un referendum consultivo "su proposta di provvedimento di competenza del Consiglio Regionale" (art. 27 co. 1 Stat.Reg.):
 - la proposta di provvedimento è atto non definitivo, è solo proposto, quindi non decisorio, e dunque non passibile di autonoma impugnazione;
 - la "proposta di provvedimento" sarà un progetto di accordo internazionale "di natura programmatica", rivolto a tutti gli Stati membri dell'ONU, avente ad oggetto il riconoscimento politico da parte di questi Stati del valore dell'art. 2 dello Stat. Reg. Veneto, che così recita: "L'autogoverno del Popolo Veneto si attua in forme

rispondenti alle caratteristiche e alle tradizioni della sua storia".

- il progetto di accordo è preso secondo art. 117 comma 9 Cost. ("*Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato*")
- e secondo l'art. 6 comma 3 della legge 131 del 2003, attuativa dell'art. 117 comma 9 Cost. sopradetto ("*Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, possono, altresì, concludere con altri Stati accordi esecutivi ed applicativi di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o accordi di natura tecnico-amministrativa, o accordi di natura programmatica finalizzati a favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale [...]*")

> **non costituisce violazione dell'art. 26 co.4 lett.D** richiamato dal successivo art. 27 comma 2 Stat.Reg., in quanto ad essere oggetto di consultazione non è una "*delle leggi e dei regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni*" (se così fosse, il referendum violerebbe lo Statuto Regionale), bensì la stessa proposta di avviare trattative per poi giungere ad un tale accordo. E' su tale "proposta di avviare trattative con tutti gli Stati in ordine al riconoscimento dell'autogoverno del popolo veneto" che i Veneti sarebbero chiamati alla consultazione preventiva;

- l'atto di indizione del referendum consultivo è un provvedimento accessorio alla proposta di provvedimento principale, in quanto il Consiglio Regionale ritiene, ex art. 27 Stat.Reg., di dover consultare la popolazione interessata su una tale proposta di provvedimento, indicando il quesito su cui interroga la popolazione; il Consiglio Regionale non ha ancora assunto nessuna decisione vincolante, né stabilmente, né provvisoriamente;

B. il valore del referendum

- **il referendum è in sé meramente consultivo**, dunque radicalmente inadatto ad assumere effetti vincolanti, né provvisori, né tantomeno stabili, a prescindere dal risultato;

C. l'atto di decisione vincolante è liberamente preso dal Consiglio dopo il referendum:

- **celebrato il referendum, il Consiglio Regionale non è in alcun modo vincolato giuridicamente dai risultati della consultazione**, e può decidere di assumere qualunque decisione (o anche nessuna) valutando con libero apprezzamento le risultanze del referendum consultivo (come attestato dall'art. 27 co.2 Stat.Reg.).

RESPONSABILITA' DEI CONSIGLIERI

- **nessuna responsabilità per voti dati e opinioni espresse nell'esercizio di proprie funzioni** (art. 122 co.4 Cost. "*I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni*")
- **manca dei presupposti per attivazione art. 126 Cost.** ("*scioglimento del Consiglio regionale e rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge*"):
 - l'atto d'indizione del referendum è un atto giuridicamente e politicamente neutro, non ha contenuti decisori (né favorevoli, né contrari) su alcuna istanza, né è idoneo a perseguire da solo alcun obiettivo finale: *manca in radice l'idoneità dell'atto a violare norme di alcun tipo;*
 - **il referendum in sé è atto meramente consultivo** (con opzione, caldamente suggerita, di farlo "su proposta di provvedimento"), pertanto ai suoi risultati non è accordato alcun effetto automatico, dunque nessun valore giuridico autonomo, né dall'ordinamento italiano, né da quello regionale veneto;
 - **l'ultima parola, l'eventuale momento decisivo, spetterà alla fine sempre e solo al consiglio regionale** che, ex art. 27 co.2 Statuto Regionale, "*è tenuto ad esaminare l'argomento entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati e a*

*motivare le decisioni eventualmente adottate in difformità". Sarà questo l'unico momento veramente decisivo (gli altri atti sono meramente prodromici, alla eventuale decisione finale, e la loro mera strumentalità li rende atti non passibili di autonoma impugnazione). Infatti, il consiglio regionale sarà totalmente libero di apprezzare le risultanze del referendum e prendere qualunque strada, anche totalmente opposta: **non sarà giuridicamente vincolato in alcun modo** né dai risultati del referendum (che è solo consultivo), né dall'atto "neutro" con cui il Consiglio stesso ha indetto il referendum. L'unico onere posto dall'ordinamento italiano su questo atto decisivo è un onere di motivazione in caso di decisione difforme rispetto alle risultanze della consultazione.*

>>> *N.B.: giuridicamente non si tratta di una concatenazione procedimentale di atti che sfocia necessariamente in una dichiarazione di indipendenza. **Gli atti di indizione del referendum e di celebrazione del referendum costituiscono giuridicamente attività informativa prodromica**, compiuta dal Consiglio Regionale prima di assumere qualunque decisione in merito. **Fino al momento terminale, il Consiglio Regionale non decide mai alcunché di definitivo**, nulla di neanche lontanamente vincolante, né politicamente, né giuridicamente.*

IL QUESITO

- già con quanto detto in precedenza, ci si trova al riparo da ogni razionale e prevedibile censura sul piano giuridico. Tuttavia, per una maggiore tenuta stagna, **è ipotizzabile impiegare un quesito più agile e indiretto**: "*Volete che il Veneto eserciti la propria sovranità sul piano internazionale?*" qualcosa di simile;

- ovviamente, se il referendum consultivo è fatto su "proposta di provvedimento", bisogna prima aver proposto un provvedimento sui cui consultare i Veneti (e il quesito deve essere omogeneo e coerente con il provvedimento proposto, che risulta come atto giuridico oggetto del voto; e pertanto il quesito potrebbe essere, per esempio, il seguente: "*Volete voi che siano avviate le trattative internazionali con tutti gli Stati per il riconoscimento dell'autogoverno del popolo Veneto?*").

LA COPERTURA DEI COSTI (due opzioni)

1. **il costo di celebrazione del referendum è assorbito addossando la consultazione referendaria ad altro evento elettorale** di respiro almeno regionale (es. Europee 2014)
2. **il costo di celebrazione del referendum è messo al capitolo di bilancio in cui si metterebbe un normale referendum consultivo su provvedimento o proposta di provvedimento se fosse richiesto, come consentito in Statuto Regionale, "da cittadini o da enti locali"** (L.R. nr.01/1973, "Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regionamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali", ex art. 29, che **istituisce a bilancio regionale un capitolo 50 bis così denominato** "*spese per l'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum regionali*").

RIASSUNTO DEL PERCORSO, PASSO DOPO PASSO:

1. deliberare una ***proposta di provvedimento***, a contenuto coerente ed a scopo strumentale;
 2. contestualmente, ***indire referendum consultivo sulla proposta di provvedimento***, specificando nell'atto di indizione che, ex art. 27 co.2 Stat.Reg., il Consiglio valuterà liberamente i risultati del referendum e solo allora prenderà una decisione vincolante;
 3. ***celebrare referendum consultivo e attenderne i risultati***.
 4. ***atto decisivo finale*** da parte del Consiglio Regionale, riunito entro 90gg dalla consultazione, assunto liberamente alla luce dei risultati del referendum, con unico limite l'onere di motivazione in caso che l'atto decisivo sia difforme alla volontà validamente espressa nella consultazione.
-

*Alessandro Mocellin
Bassano del Grappa,
16 settembre 2013*