

25 OTTOBRE 2017

Populismo referendario.
La strada impervia della secessione
all'italiana

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna



Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*

di Andrea Morrone

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

I referendum veneto e lombardo del 22 ottobre 2017 sull'autonomia regionale sono stati un importante fatto di partecipazione democratica. Adesso occorre dare seguito alla volontà popolare. Ma come fare? Questo il dilemma. Provo a fissare alcuni *punti* utili per portare la questione a un livello di discussione serio e non improvvisato.

I due quesiti hanno avuto un oggetto *diverso*: quello lombardo si riferisce alle materie di cui all'art. 116, comma 3, della Costituzione, delle quali si chiede l'attribuzione “con le relative risorse” e “nel quadro dell'unità nazionale” (“*Volete voi che la Regione Lombardia, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma della Costituzione?*”); quello veneto è generico e senza riferimenti puntuali ad un testo costituzionale (“*Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?*”).

Il referendum, al di là delle classificazioni elaborate dalla dottrina, è e resta uno strumento *politico* straordinario: lasciarlo in balia degli interpreti significa trasformarlo in una minaccia per le istituzioni che devono farsi carico di portarne ad effetto il risultato. In una minaccia per la stessa democrazia. Del resto, proprio il reiterato ricorso alla *previa* consultazione del “popolo” veneto e del “popolo” lombardo ha avuto questo specifico obiettivo: sovraccaricare l'iniziativa per una maggiore autonomia regionale di ciò che in dottrina si sarebbe detto un *surplus* di legittimazione democratica. Invero, proprio l'incertezza e l'ambiguità della domanda, confermata dall'ampiezza delle richieste politiche fatte subito dopo l'esito delle consultazioni popolari (soprattutto da parte del Veneto), dimostra l'uso propriamente *populistico* del referendum. L'appello al popolo presuppone l'idea che il “popolo” veneto e lombardo sia un ente *reale* e *concreto*, dotato di una propria e superiore *razionalità*, capace di imporsi e prevalere, perciò, su qualsiasi conseguente decisione degli organi rappresentativi, siano essi quelli della regione, siano quelli della

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.



Repubblica italiana. E' inutile girarci intorno: l'idea di fondo è che la dialettica tra popolo e rappresentanti si risolva nel primato incondizionato della *ratio populi* sulla *voluntas legislatoris*.

La Corte costituzionale (sent. n. 118/2015), nel consentire il referendum previsto dalla legge n. 15/2014 del Veneto (dopo aver bocciato il quesito più eversivo, perché diretto alla secessione e all'indipendenza del Veneto, dato che chiedeva “*Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?*”), lo ha fatto assumendo che fosse possibile interpretare *restrittivamente* il quesito, riconducendolo al tenore testuale dell'art. 116 comma 3 Cost., negando, peraltro, che ne risultasse in qualche modo alterato il relativo procedimento, a causa della previsione di una previa consultazione popolare (il procedimento dell'art. 116, per i giudici costituzionali, dovrebbe “*svolgersi inalterato*”).

Si è trattato – lo dico con tutto il rispetto che merita l'Istituzione – di una evidente e improvvida *forzatura interpretativa*. In altri casi (penso alla giurisprudenza sui referendum abrogativi), un quesito altrettanto vago come quello veneto, avrebbe condotto all'illegittimità della relativa domanda, per mancanza di chiarezza (quale autonomia si vuole ottenere?) e, quindi, per lesione della libertà di scelta degli elettori. In questa circostanza, la Corte costituzionale non sembra aver considerato proprio quello che la legge regionale n. 15/2014 espressamente prevedeva: e, cioè, che la richiesta di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” era fatta assieme a quelle, dalla stessa Corte costituzionali riconosciute come illegittime nella sentenza citata, per trattenere “*l'80% dei tributi riscossi sul territorio regionale*”, per utilizzare una quota non inferiore a quella percentuale “*nel territorio regionale in termini di beni e servizi*”, per ottenere che “*il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della regione non (fosse) soggetto a vincoli di destinazione*”, e, infine, affinché “*la Regione del Veneto (diventasse) una regione a statuto speciale*”. Che l'interpretazione costituzionalmente conforme della Corte costituzionale non fosse al riparo dal rischio di un uso populistico di un referendum pure “*solo*” consultivo, era, quindi, evidente fin dall'inizio della vicenda.

Dopo la schiacciante vittoria dei “*sì*” nei due referendum regionali, i presidenti delle giunte veneta e lombarda hanno dichiarato di voler procedere immediatamente all'avvio delle negoziazioni con il Governo nazionale per dare corso alla volontà popolare (e dal governo sono prontamente arrivate aperture in tale direzione...). Le dichiarazioni del Presidente Luca Zaia, però, sono di un tenore qualitativamente diverso. Al di là delle materie oggetto della domanda devolutiva (che, a quanto pare, importano il giusto), l'oggetto vero della richiesta del Veneto è quella di trattenere i 9/10 delle imposte nazionali riscosse sul territorio regionale ma destinate all'erario statale. Questa proposta è stata affiancata

a quella di fare del Veneto una regione *speciale*, come le cinque regioni riconosciute “speciali” direttamente dalla Costituzione.

È evidente il cortocircuito: la richiesta veneta di maggiore autonomia, che la Corte costituzionale aveva ricondotto entro i binari dell’art. 116 co. 3 Cost., si è trasformata nella riproposizione dei contenuti della legge regionale n. 15/2014, nella domanda per risorse fiscali innalzate alla soglia dei 9/10 delle entrate derivanti da imposte statali e per l’ottenimento di uno statuto di autonomia differenziata. Tutto ciò, lo ribadisco, è stato possibile proprio per la genericità della domanda sottoposta al voto, che si è prestata, e si presta, alla più ampia manipolazione politica.

Non voglio dilungarmi su un punto che è assolutamente indiscutibile. Non c’è bisogno di riprendere le parole di quella sentenza della Corte costituzionale per ribadire che la richiesta per la specialità cade su “scelte fondamentali di livello costituzionale” indisponibili da parte di una regione, e che la tassatività delle regioni speciali, non può essere in alcun modo scambiata con il regionalismo differenziato di cui parla la pur controversa disposizione dell’art. 116, co. 3, Cost.

Voglio invece approfondire la questione politicamente e costituzionalmente più rilevante, quella che concerne il “vero” obiettivo che con i referendum di Lombardia e Veneto, col sostegno di una parte rilevante dei relativi elettorati, si vorrebbe conseguire: la devoluzione di quote rilevanti del gettito di imposte della Repubblica italiana, con la scusa di potere-dovere coprire le spese delle nuove competenze. Dico subito che, ancora una volta, proprio il contenuto di questa pretesa, ammantata di legittimità democratica perché si tratta, ora, di dare seguito alla *sacrosanta* volontà popolare, è una “truffa delle etichette”. Non solo si è promesso al corpo elettorale più di quanto la stessa Corte costituzionale aveva consentito, ma si dà per scontato che sia possibile per la Costituzione ottenere i 9/10 delle risorse fiscali raccolte sul territorio della regione (o il valore corrispondente al costo delle funzioni evocate dall’art. 116, co. 3, Cost.). La verità è che una simile richiesta *non è costituzionalmente legittima*. C’è un argomento facile: un accordo su questo punto tra Roma e Venezia e Milano (o anche con Bologna) sarebbe una patente violazione del giudicato costituzionale; ciò che dovrebbe consigliare, allo stesso Governo, di respingere le richieste regionali. Ricordo, tra l’altro, che nella sent. n. 118/2015 si chiarisce che il vizio di legittimità si pone innanzitutto rispetto allo Statuto della Regione del Veneto, proprio nella parte in cui subordina la legislazione e gli atti regionali al rispetto della Costituzione, al limite delle leggi tributarie e dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Un caso analogo a quello catalano: anche da noi si potrebbe verificare l’ipotesi di un governo regionale che viola – non solo la Costituzione – ma la stessa carta fondamentale regionale, che quello stesso governo si è dato. Mi chiedo: sapeva il “popolo” (veneto) su cosa stava esprimendo il proprio assenso?

La verità è che tutta questa vicenda poggia su un clamoroso equivoco (e su una sapiente strategia di politica del diritto). Provo in breve a spiegarmi. L'art. 116 comma 3, Cost. *non parla* di risorse finanziarie, ma solo della necessità che, se si chiedono maggiori competenze, si tenga conto dei *vincoli* stabiliti dall'art. 119 Cost.: la norma, cioè, sulla distribuzione delle risorse tra *tutte* le autonomie territoriali. Norma finora rimasta inattuata: il cd. federalismo fiscale è su un binario morto. L'art. 119 Cost., tuttavia, stabilisce i principi che governano le relazioni finanziarie di stato, regioni e enti locali. Il bilancio della regione deve poter contare su tre tipi di entrata: tributi e entrate proprie; compartecipazioni al gettito di tributi erariali; quote derivanti da un fondo nazionale per la perequazione territoriale. Questi principi riguardano *tutte* le regioni ordinarie: con quelle risorse finanziarie *tutte* le regioni devono potere coprire le spese connesse alle competenze di cui dispongono. Ribadisco: *tutte* le competenze, sia quelle già oggi proprie delle regioni, sia quelle nuove che potranno essere devolute ad alcune regioni per mezzo dell'art. 116 Cost.

Ora, di fronte a nuove competenze, richieste dal Veneto e dalla Lombardia dopo i referendum, può sembrare logico immaginare che ad esse siano associate risorse finanziarie corrispondenti. Faccio un esempio: se l'obiettivo della devoluzione è una scuola regionale, il Veneto e la Lombardia chiederanno le risorse finanziarie necessarie per coprire le relative spese, tra cui quelle per pagare gli stipendi agli insegnanti (e i sindacati che diranno?) e per la gestione dei relativi servizi. Tutto questo potrebbe essere, astrattamente, ragionevole. Non lo è, però, il trasferimento dei 9/10 delle entrate fiscali erariali. In questo caso si violerebbe l'art. 119 Cost., che impone alle regioni di trovare essere stesse una parte importante delle risorse finanziarie per coprire le proprie spese, sia quelle vecchie, sia quelle nuove. Cosa intendo? Intendo dire che i 9/10 delle entrate fiscali erariali richiesti, non solo eccedono le spese regionali (vecchie e nuove), ma farebbero dipendere la finanza regionale integralmente da risorse devolute dallo Stato, esonerando la Regione che vuole maggiore autonomia dalla responsabilità di ricorrere a tributi e entrate proprie, come prevede l'art. 119 Cost. per finanziarla. Non solo: la prevedibile pretesa che le risorse trattenute siano prive di qualsivoglia vincolo di destinazione, lascerebbe alla regione la piena libertà di utilizzare il gettito di entrate destinate alla fiscalità generale. *Altro che autonomia fiscale regionale*: Veneto e Lombardia si apprestano a chiedere al Governo di “pagare” la propria autonomia a spese di tutti gli italiani. L'autonomia *senza responsabilità* è il vero vessillo di questo populismo referendario!

Occorre smontare un altro grande mito: le entrate fiscali che si chiedono (nella misura dei 9/10 addirittura), non sono risorse economiche di nessuna regione o degli abitanti di una delle regioni. Sono entrate che coloro che risiedono in Veneto e in Lombardia devono alla Repubblica italiana in quanto

cittadini contribuenti soggetti a imposte nazionali (quella sul reddito personale, sulle società, sul valore aggiunto, ecc.), alcune delle quali soggette alle stringenti regole di armonizzazione stabilite dall'Unione europea (l'Iva). In secondo luogo, la raccolta *nazionale* delle imposte *nazionali* è necessaria perché tutte le risorse *nazionali* devono essere redistribuite sull'intero territorio *nazionale*: tra tutte le regioni, in proporzione della popolazione, ma anche in ragione del livello di sviluppo, per esigenze di solidarietà nazionale. Quale sarebbe il contributo delle regioni, diventate fiscalmente autonome in questo modo surrettizio, alla perequazione costituzionalmente imposta dall'art. 119 Cost.? Si pensa, forse, che autonomia finanziaria della regione equivalga a esonero di una parte dei cittadini italiani, che per avventura risiedono in alcuni territori, dai doveri di solidarietà fiscale imposti dagli artt. 3 e 53 Cost.?

C'è un invitato di pietra, altresì, che la propaganda politica ha completamente e volutamente ignorato. L'art. 119, che è richiamato come limite al regionalismo differenziato dall'art. 116 co. 3 Cost., stabilisce che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tutte le regioni è subordinata ai vincoli derivanti dal *pareggio di bilancio*, secondo le norme dell'Unione europea. Questo significa che la domanda regionale per ottenere nuove competenze e corrispondenti risorse economiche deve tenere conto del tetto nazionale all'indebitamento e, quindi, dei limiti alla spesa pubblica derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'UE. Come si pensa di convincere gli organi europei che si intende derogare ai vincoli che tutti gli Stati hanno sottoscritto? Il pareggio di bilancio, infatti, riguarda la Repubblica, non le singole regioni. Non si tratta di una semplice partita di giro: lasciare i 9/10 delle entrate nazionali nelle due regioni economicamente più produttive squilibra il bilancio complessivo dello Stato. Nella migliore delle ipotesi, una devoluzione così massiccia richiederà un aumento del debito pubblico italiano, per coprire il minor gettito erariale, se si vuole mantenere l'equilibrio del bilancio della Repubblica e, soprattutto, la solidarietà territoriale tra tutte le regioni. A meno che non si sta pensando ad una secessione mascherata.

Per concludere. Ben vengano i referendum popolari, se contengono domande serie e chiare che non ingannano gli elettori. E, pure, benvenute sono le istanze per rilanciare il malconcio regionalismo italiano, purché siano compatibili con la Costituzione e col processo di integrazione europea.

Passare dalla campagna elettorale e dagli slogan politici alla realtà materiale della finanza pubblica è un'altra cosa, molto diversa, meno scontata e molto problematica. Il pareggio di bilancio, i vincoli europei, i principi dell'art. 119, le esigenze della solidarietà nazionale, devono spingere le parti della negoziazione ad una attenta ponderazione, e non a compiere pericolose fughe in avanti. Soprattutto il Parlamento nazionale ha questo compito. Ammesso che il Governo della Repubblica (sic!) e una regione raggiungano un accordo, è il Parlamento che deve approvare la legge sull'autonomia, in piena libertà anche rispetto ai



contenuti dell'accordo, perché è il Parlamento il custode degli interessi nazionali. Il regionalismo differenziato – come ho dimostrato ampiamente in uno scritto del 2007 sulla rivista “Federalismo fiscale” – è una cosa molto importante e complessa, che non può essere risolta solo mediante accordi parziali tra il Governo e una singola Regione (anche quella più popolosa o più ricca) del Paese. Una policy che vuol affrontare responsabilmente il regionalismo differenziato, deve muoversi all'interno di un quadro di riferimento nazionale. Neppure l'incompiuto processo di federalismo fiscale arrivava a tanto: le relazioni fiscali e finanziarie della Repubblica sono il confine presupposto e invalicabile delle scelte di regionalismo differenziato. Non si può, invece, rovesciare il rapporto tra il sistema e le parti, definendo prima il volto di singole regioni e, *de residuo*, quello della Repubblica. Per la Costituzione, però, la Repubblica italiana non è un vestito di Arlecchino, in cui ciascuna regione può prendere ciò che vuole, magari a spese degli altri, accampando meriti esclusivi, senza tenere conto degli equilibri economici nazionali, della coesione sociale, dell'unità e dell'indivisibilità del Paese.