

**Brevi considerazioni intorno alle reiterate rivendicazioni “indipendentistiche”
della Regione Veneto e alle loro conseguenze in ordine
alla possibile applicazione dell'art. 126 Cost.
Due indizi non fanno (ancora) una prova***

di Marco Mancini **
(23 gennaio 2019)

1. Con la sentenza n. 81 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale veneta n. 28 del 2016 (Applicazione della convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali), che qualificava il popolo veneto (inteso come l'insieme della popolazione vivente nel territorio delle Province e della Città metropolitana della Regione) come “minoranza nazionale” ai sensi della Convenzione-quadro di Strasburgo sulla protezione delle minoranze nazionali del 1995, ai fini del riconoscimento del relativo regime di tutela, prevedendo al contempo l'istituzione di un organo regionale *ad hoc*, deputato a ricevere e valutare le dichiarazioni individuali di appartenenza. La Corte è pervenuta alla declaratoria di illegittimità costituzionale ritenendo la normativa *de qua* in contrasto con molteplici principi supremi dell'ordinamento costituzionale quali il pluralismo sociale (art. 2 Cost.), l'eguaglianza (art. 3 Cost.), l'unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.) e la tutela delle minoranze (art. 6 Cost.).

La Corte, nella pronuncia in parola, svolge anzitutto alcune interessanti considerazioni in ordine al concetto di minoranza, predicandone un'accezione ampia comprensiva non del solo elemento linguistico ma anche dei profili etnici, nazionali, religiosi e culturali che concorrono, tutti insieme, a definire l'identità individuale e collettiva dei singoli e dei gruppi. La tutela apprestata a favore delle minoranze dall'art. 6 della Carta, pertanto, non riceve applicazione soltanto in riferimento al profilo linguistico, che pure è l'unico espressamente richiamato, ma si estende anche agli altri profili che contribuiscono del pari a definire l'identità di una collettività di persone.

Successivamente la Corte -dopo avere tracciato una dettagliata ricostruzione dell'evoluzione giurisprudenziale *in subiecta materia*- riconferma l'ultimo approdo cui era alfine pervenuta con una pronuncia del 2009, in virtù del quale si ritiene che l'attuazione legislativa dell'art. 6 Cost. possa avvenire attraverso il concorso tra legislazione statale e legislazione regionale. Ciò in quanto i principi del pluralismo sociale, dell'eguaglianza e della tutela delle minoranze debbono essere promossi, per espresso dettato costituzionale, dalla “Repubblica” e quindi dal complesso delle istituzioni territoriali che la compongono. Immediatamente dopo, però, il Giudice delle leggi si premura di precisare che l'individuazione degli elementi costitutivi di una minoranza deve ritenersi rimessa in via esclusiva al legislatore statale, unico soggetto in grado di coniugare, in attuazione dell'art. 5 Cost., i valori del pluralismo e dell'uniformità. Del resto, si conclude sul punto--richiamando testualmente e pedissequamente quanto già affermato nella sentenza n. 170 del 2010-, permettere al legislatore regionali di definire la propria comunità come una “minoranza” significherebbe legittimare un evidente tentativo di frammentazione della comunità nazionale «*essendo del tutto evidente che, in linea generale, all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente ... una ripartizione del “popolo”, inteso nel senso di comunità “generale”, in improbabili sue “frazioni”*».

E' proprio quest'ultima affermazione a rivestire particolare interesse ai fini del presente scritto. La Corte, infatti, seppur in modo del tutto “asettico”, attraverso il richiamo

* Scritto sottoposto a *referee*.

ai propri precedenti e limitandosi a concludere che la legge regionale veneta contrasta con i principi dagli stessi enucleabili, in sostanza giudica l'iniziativa veneta come un evidente, inammissibile tentativo di disgregazione della comunità nazionale, perpetrato attraverso la qualificazione della popolazione veneta come "minoranza", ovverosia come comunità provvista di specifici, peculiari elementi distintivi rispetto alla restante comunità italiana, tali da giustificare un'altrettanto specifica e peculiare tutela e "protezione".

2. Sotto quest'ultimo profilo, la vicenda che ha dato luogo alla richiamata pronuncia si pone in linea di continuità e presenta alcuni elementi di similitudine con un'altra precedentemente decisa dalla Corte, anch'essa conclusasi con la declaratoria di illegittimità costituzionale di una legge regionale veneta.

Si allude al caso deciso con la sentenza n. 118 del 2015 con la quale, come noto, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge regionale veneta n. 16 del 2014, istitutiva di una consultazione referendaria "indipendentista" mediante la quale l'elettorato regionale era chiamato a pronunciarsi sul seguente quesito: "*Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o no?*". In quel caso la Corte, con toni ben più accesi, aveva affermato che il *referendum* consultivo era diretto a suggerire «*sovvertimenti costituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica*» e «*prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano*» e che si trattava addirittura di un'iniziativa *extra ordinem* perché, contraddicendo l'unità della Repubblica, «*non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali*». La maggiore accoratezza dei toni adoperati dalla Corte appariva in questo caso giustificata dalla particolare "gravità" della questione portata alla sua attenzione. Il quesito referendario, infatti, in virtù del suo tenore letterale, risultava di pacifica ed univoca interpretazione e rendeva manifesto, quasi come in una chiamata alle armi, l'invito rivolto al corpo elettorale veneto a manifestare una volontà "secessionista".

Al di là della diversa gravità dei casi e della conseguente, diversa gravità di toni adoperati nel motivare la declaratoria di illegittimità costituzionale, le vicende decise dalla Corte con le sentenze del 2015 e del 2018 presentano un minimo comune denominatore. In entrambi i casi, infatti, appariva evidente la volontà del Consiglio regionale veneto non tanto di rivendicare una semplice forma di autonomia, quanto piuttosto di proclamare la propria indipendenza e addirittura la propria sovranità, attentando in tal modo al principio di unità ed indivisibilità dell'ordinamento repubblicano.

Occorre chiedersi a questo punto se le più o meno accentuate richieste "indipendentistiche" della Regione Veneto, seppur prontamente neutralizzate dal sollecito intervento della Corte costituzionale, potessero dar luogo ad ulteriori conseguenze e giustificare l'impiego di ulteriori, diversi strumenti posti a salvaguardia degli interessi unitari cui era stato arrecato pregiudizio. Si allude, in particolare, al procedimento di dissoluzione *ab extra* degli organi regionali di vertice disciplinato dall'art. 126 Cost. Il quesito che si pone al riguardo e al quale si cercherà di dare risposta -seppure nei ridotti limiti imposti dalla brevità delle presenti note-, è pertanto il seguente: le dichiarazioni "indipendentistiche" della Regione veneto avrebbero potuto legittimare -almeno in via ipotetica e astratta- il ricorso, da parte degli organi costituzionalmente preposti, alla procedura di scioglimento del Consiglio regionale ex art. 126, comma 1, Cost.?

3. La disposizione costituzionale in parola prevede che il Presidente della Repubblica, con decreto motivato (dietro proposta del Presidente del Consiglio e previo parere del Consiglio dei Ministri, secondo quanto prescrive la disciplina attuativa contenuta negli artt. 51 e seguenti della l. n. 62/1953 e nell'art. 2, comma 3, lettera o), l. n. 400/1988), dopo avere acquisito il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali,

possa procedere allo scioglimento del Consiglio regionale qualora abbia compiuto “atti contrari alla Costituzione o “gravi violazioni di legge” oppure qualora ricorrano “ragioni di sicurezza nazionale”. Per rispondere al quesito che si è posto, pertanto, è necessario prima di tutto chiarire se nelle vicende esaminate potessero ravvisarsi e ritenersi integrati i presupposti “sostanziali” prescritti dalla disposizione costituzionale al fine di avviare la procedura di scioglimento del Consiglio regionale. Per comprendere il significato e l'esatta portata delle locuzioni adoperate dalla disposizione costituzionale per indicare tali presupposti non è possibile prescindere dal previo inquadramento dogmatico dell'istituto dello scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali, avuto riguardo soprattutto al ruolo e alla funzione che è chiamato a svolgere, sul piano “sistemico”, in relazione al modello di rapporti tra Stato e Regioni delineato dalla Costituzione. Sotto quest'ultimo profilo, alcune indicazioni utili possono trarsi da una pronuncia della Corte costituzionale (sent. n. 219/2013), che ha esaminato *funditus* l'istituto, chiarendone la funzione, le modalità applicative, le finalità e gli interessi perseguiti. In estrema sintesi, per quanto qui interessa, i passaggi più rilevanti della pronuncia sono i seguenti: 1) l'istituto in parola viene definito un «*elemento caratteristico della forma di Stato regionale*», posto al crocevia di due valori fondanti dell'«*architettura repubblicana*», quali l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni, da un lato, e l'unità ed indivisibilità della Repubblica, dall'altro; 2) il ricorso al potere dissolutivo risulta possibile e legittimo soltanto a fronte di una «*situazione veramente eccezionale*», determinata dalla sussistenza dei presupposti espressamente menzionati al primo comma dell'art. 126 Cost. e non può invece in alcun modo conseguire a conflitti relativi a scelte espressive di discrezionalità politica tra gli organi statali e quelli regionali, atteso che le accresciute competenze regionali fanno capo ad un circuito politico-rappresentativo diverso rispetto a quello governativo-statale, in ossequio «*all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione*»; 3) lo scioglimento “sanzionatorio” degli organi regionali di vertice è uno strumento posto a presidio di valori unitari ed infrazionabili, al pari di altri espressamente previsti dalla Carta, quali i limiti comuni alla potestà legislativa statale e regionale esplicitati dall'art. 117, comma 1, Cost. e il potere sostitutivo statale ex art. 120, comma 2, Cost., laddove esercitato a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, e altri ancora di creazione pretoria, quali le materie “trasversali” e i principi di coordinamento della finanza pubblica; 4) la tutela e l'effettivo soddisfacimento delle istanze unitarie debbono essere garantite dallo Stato e, per esso, dal Governo, quale organo maggiormente in grado di valutare in via preliminare, con apprezzamento inevitabilmente segnato da margini di discrezionalità, la gravità del pregiudizio arrecato a tali istanze dalle violazioni regionali; 5) la previsione dell'emanazione del provvedimento dissolutivo attraverso un decreto motivato del Presidente della Repubblica risponde all'esigenza di «*bilanciare armoniosamente*» tutti gli interessi di rilievo prioritario sottesi all'esercizio del potere: mentre il Governo, infatti, da un lato, è chiamato ad accertare l'esistenza delle trasgressioni regionali e a valutarne la gravità in termini di incidenza sulle istanze unitarie, il Capo dello Stato, dall'altro, quale garante dell'unità nazionale, «*non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica*», è chiamato ad intervenire a tutela dell'autonomia regionale, potendosi egli risolvere all'emanazione del decreto di scioglimento soltanto laddove ritenga che l'istanza territoriale debba soccombere di fronte a quella unitaria; 6) la fattispecie delle “gravi violazioni di legge” contemplata dall'art. 126 Cost. può ricevere attuazione ad opera di una legge che ne individui alcune, specifiche ipotesi applicative ma in ogni caso, alla dimensione di pura legalità costituita dalla trasgressione di un puntuale precetto normativo, deve necessariamente accompagnarsi un giudizio relativo alla

“gravità” degli effetti conseguenti alla violazione, rimesso alla concorrente, prudente valutazione del Governo e del Capo dello Stato.

4. Dall'*iter* logico-argomentativo seguito dalla Corte nella pronuncia poc'anzi richiamata possono trarsi alcuni corollari. In primo luogo, per quanto concerne la titolarità del potere dissolutorio e la conseguente natura del decreto presidenziale di scioglimento sembrerebbe possibile sostenere che -seppure al riguardo non vi sia unanimità di vedute-, contrariamente a quanto si riteneva in passato, si tratti di un atto complesso, alla cui formazione ed emanazione concorrono, mediante una convergente manifestazione delle rispettive volontà, sia il Governo (titolare, *ex ante*, dell'iniziativa, dell'istruttoria e del potere di proposta nonché, *ex post*, del potere di controfirma), che il Capo dello Stato (titolare del potere di emanazione attraverso un atto motivato). Ciò in quanto il Presidente della Repubblica, ben lungi dall'esercitare una mera funzione di controllo “esterno” sulla proposta governativa, risulta viceversa investito di un sostanziale potere decisionale in ordine all'emanazione o meno del provvedimento dissolutorio. Peraltro il Governo e il Capo dello Stato, alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte, paiono chiamati a partecipare in modo paritario all'emanazione dell'atto perché intervengono nel relativo procedimento di adozione con ruoli e funzioni diversi. Il Governo, infatti, nel valutare la sussistenza dei presupposti “sostanziali” di scioglimento e nel formulare la relativa proposta interviene nella veste di organo dello Stato-ordinamento ed agisce esclusivamente al fine di salvaguardare le istanze unitarie asseritamente pregiudicate dagli organi regionali. Il Presidente della Repubblica, invece, interviene nella veste di rappresentante dell'unità nazionale, della quale anche «*l'istanza territoriale ... è parte costitutiva*», e quale portatore di una sorta di “indirizzo politico costituzionale”. Prima di adottare ogni decisione, pertanto, è chiamato a compiere una valutazione del tutto autonoma della proposta governativa, che implica anche una sorta di giudizio di proporzionato “bilanciamento” delle istanze unitarie con quelle regionali. Egli, quindi, agisce anche in funzione “garantistica” dell'autonomia regionale, quale “protettore” delle Regioni anche di fronte al rischio di un eventuale proposta governativa *extra ordinem*, formulata in ipotesi per ragioni di tipo esclusivamente politico.

In secondo luogo, il carattere “eccezionale” espressamente ascritto dalla Corte all'istituto determina conseguenze di rilievo anche in ordine alle sue modalità applicative. Il provvedimento dissolutorio costituisce infatti una sorta di strumento di chiusura cui è possibile ricorrere, in caso di sviluppo “patologico” dei rapporti Stato-Regione, soltanto in via di *extrema ratio*, laddove gli altri strumenti rimediali “ordinari” (giudizio di legittimità costituzionale in via principale, conflitto intersoggettivo di attribuzioni, potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost.) risultino inapplicabili oppure, pur avendo ricevuto applicazione, si siano rivelati inefficaci a rimuovere i pregiudizi arrecati ai valori presidiati dall'art. 126 Cost. In buona sostanza, quindi, lo scioglimento “sanzionatorio” dovrebbe ricevere applicazione o in via “residuale”, laddove non sia possibile ricorrere all'utilizzo degli strumenti rimediali “ordinari” provvisti di minore incisività dell'autonomia regionale, oppure in via “sussidiaria”, contemporaneamente o successivamente all'esperimento degli strumenti rimediali “ordinari”, laddove questi ultimi risultino *ab origine* o si rivelino *ex post* (in seguito alla loro applicazione) inidonei a rimuovere i pregiudizi arrecati alle istanze unitarie protette dall'art. 126 Cost.

In terzo ed ultimo luogo, le considerazioni appena svolte in ordine alle modalità operative dell'istituto, alla titolarità del potere di scioglimento e alla natura del provvedimento dissolutorio permettono di interpretarne in via “sistematica” i presupposti “sostanziali” di applicazione e di comprenderne così l'esatta portata e il significato. Ciascuna delle locuzioni adoperate dall'art. 126 Cost. sembrerebbe presentare proprie, specifiche caratteristiche idonee a differenziarla dalle altre, quantomeno sul piano delle

condotte materiali necessarie ad integrarle. Gli “atti contrari alla Costituzione” e le “gravi violazioni di legge”, infatti (a prescindere dalla questione se le due locuzioni costituiscano o meno un'endiadi) presuppongono entrambi la violazione di un puntuale precetto normativo -di rango costituzionale nell'un caso, di rango legislativo nell'altro- o comunque di un principio anche implicitamente desumibile dalla Costituzione. Le “ragioni di sicurezza nazionale”, invece, sempre sul piano dell'elemento materiale, implicano una o più condotte attive o omissive attraverso le quali gli organi regionali hanno determinato l'insorgenza nel territorio regionale di situazioni pregiudizievoli per l'indivisibilità e l'integrità territoriale della Repubblica, in via diretta ed attiva (es. ispirazione, istigazione o fiancheggiamento di sommovimenti popolari), o in via indiretta o omissiva, *sub specie* di mancato contrasto e/o repressione con gli strumenti disponibili di eventuali iniziative in tal senso sorte spontaneamente in seno alla comunità regionale. Appare evidente che le condotte materiali cui si è appena fatto cenno e che rilevano su un piano di pura legalità, costituiscono elementi necessari ma non sufficienti a determinare l'avvio del procedimento dissolutorio. Ciascuna di esse, infatti, di per sé, potrebbe essere agevolmente contrastata e neutralizzata mediante il ricorso agli “ordinari” strumenti rimediali. Un atto normativo o una condotta degli organi regionali contrastanti con la Costituzione o con la legge potrebbero essere rimossi e privati di effetti attraverso un giudizio di legittimità costituzionale ex art. 127 Cost. o un ricorso per conflitto di attribuzioni. Così come l'insorgenza di una minaccia alla “sicurezza nazionale” rappresenta una sorta di “stato di eccezione” tale da giustificare il ricorso ai poteri sostitutivi statali o, in ipotesi, anche agli strumenti repressivi polizieschi e finanche militari.

Affinchè possa ricevere applicazione lo strumento “residuale”-“sussidiario” delineato dall'art. 126 Cost. è allora necessario che alla condotta materiale si affianchi un *quid pluris*, un ulteriore elemento che rileva sul piano degli effetti spiegati dalle violazioni perpetrate e dei valori e principi incisi e costituisce una sorta di minimo comune denominatore dei tre presupposti “sostanziali”. Tale ulteriore elemento è integrato dall'elevato livello di “disvalore” della condotta che si traduce nella deliberata e consapevole volontà degli organi regionali di attentare o di arrecare pregiudizio ad istanze e valori unitari di rango non meramente statale bensì “ordinamentale”. Deve cioè trattarsi di valori e principi unitari inerenti non al mero ordinamento statale (*rectius*, al livello ordinamentale statale) e riflessi nel riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, alla cui lesione potrebbe agevolmente porsi rimedio mediante il ricorso agli “ordinari” strumenti rimediali appositamente predisposti dalla Carta, bensì al più comprensivo “ordinamento repubblicano”, alla protezione dei quali sono deputati gli organi statali quali soggetti dello Stato-ordinamento. Si allude ai principi fondanti che sorreggono l'intera architettura costituzionale, la deliberata lesione dei quali farebbe presagire il rischio serio e concreto del venir meno dello stesso *foedus* repubblicano. La necessità di tale, elevato livello di “disvalore” della condotta regionale risulta chiaramente espressa ed anzi può dirsi *in re ipsa* nella formula delle “ragioni di sicurezza nazionale”, siccome evocativa di uno dei più importanti principi fondanti, quello di unità ed indivisibilità della Repubblica solennemente proclamato dall'art. 5 Cost. Nondimeno se ne scorgono le tracce anche nelle altre due locuzioni. Da un lato, infatti, alle “violazioni di legge” si aggiunge l'attributo della “gravità”. Dall'altro, la formula della “contrarietà” alla Costituzione appare *ictu oculi* espressiva di un livello di “disvalore” più elevato rispetto a quelle della semplice “violazione” o del semplice “contrasto” con la Costituzione, perché non implica soltanto un conflitto tra norme, rilevante come tale sul piano della legittimità, ma presuppone la deliberata volontà di proclamare e perseguire valori “contrari” a quelli sanciti dall'ordinamento costituzionale repubblicano. In buona sostanza, il grado di “disvalore” deve configurarsi non in termini di mera in-costituzionalità (*sub specie* di contrasto con una o più disposizioni o principi costituzionali componibile mediante il ricorso agli “ordinari”

strumenti rimediali), bensì di vera e propria anti-costituzionalità, vale a dire di incisione di principi fondanti dell'“ordinamento repubblicano” cui non è possibile porre altrimenti rimedio se con la rimozione degli organi regionali responsabili.

A scopo meramente esemplificativo potrebbe indicarsi, quale fattispecie paradigmatica idonea a giustificare l'avvio del procedimento dissolutorio, quella dell'elusione del giudicato costituzionale da parte di un Consiglio regionale che, in ipotesi, reiterasse l'emanazione di una legge dal contenuto sostanzialmente identico a quello di una precedente già colpita (una o più volte) da una declaratoria di illegittimità costituzionale. In tal caso, infatti, la sentenza di accoglimento emessa all'esito dell'esperimento dello strumento rimediale “ordinario” (*id est*, il giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione) varrebbe soltanto a rimuovere gli effetti pregiudizievoli arrecati dall'infrazione-presupposto su un piano di pura legittimità, attraverso l'annullamento della legge contrastante con la Costituzione. Rimarrebbero però impregiudicati gli ulteriori effetti pregiudizievoli arrecati dall'elusione del giudicato ad un valore fondante dell'“ordinamento repubblicano”. Mediante la sostanziale inottemperanza al giudicato costituzionale, infatti, il Consiglio regionale manifesta la deliberata e pervicace volontà di rifiutare il riconoscimento del ruolo di garanzia ascrivito nel nostro ordinamento alla Corte costituzionale, quale arbitro del sistema di riparto delle competenze ed attribuzioni tra Stato e Regioni delineato dalla Carta. Tale condotta, laddove reiterata, potrebbe astrattamente integrare gli estremi di un “atto contrario alla Costituzione” e giustificare pertanto il ricorso, ovviamente in concorso e in via successiva rispetto allo strumento rimediale “ordinario”, all'“eccezionale” strumento dissolutorio.

5. Ciò premesso, occorre a questo punto cercare di fornire risposta al quesito se le condotte regionali che hanno occasionato le due pronunce della Corte costituzionale risultino almeno astrattamente idonee ad integrare i presupposti “sostanziali” di applicazione dell'art. 126 Cost.

Sul piano puramente dogmatico-teorico, la risposta positiva non esige particolari spiegazioni. Appare infatti evidente che il quesito referendario mediante il quale si invitava il corpo elettorale a pronunciarsi a favore dell'indipendenza e della sovranità della Regione Veneto presentava un grado di “disvalore” particolarmente elevato, configurandosi come un “atto contrario alla Costituzione” potenzialmente idoneo a tramutarsi successivamente, se portato alle estreme conseguenze, in un attentato all'unità ed indivisibilità della Repubblica sotto il profilo della sua integrità territoriale e quindi in una minaccia per la “sicurezza nazionale”. Del resto, come ricordato in apertura, è stata la stessa Corte costituzionale, con affermazioni assai nette e risolutive a qualificare il tentativo regionale come un'iniziativa diretta a suggerire un «*sovvertimento costituzionale*». Allo stesso modo, anche il tentativo di ottenere per la popolazione veneta la qualifica di “minoranza nazionale” e il corrispondente regime di tutela presenta un livello di “disvalore” (seppur minore ...) particolarmente elevato, che si proietta ben al di là della violazione delle singole disposizioni costituzionali invocate e dei principi sottesi e finisce per incidere su alcuni valori fondanti dell'“ordinamento repubblicano”. Anche questa iniziativa, infatti, come ha sottolineato la Corte seppur con toni meno accesi, appare inequivocabilmente diretta -attraverso la rivendicazione di una specialità e separatezza della popolazione veneta rispetto alla restante popolazione italiana- a provocare una inammissibile frammentazione e disgregazione della comunità nazionale quale comunità generale, arrecando in tal modo un *vulnus* al *foedus* repubblicano.

Se dal piano puramente teorico si sposta l'attenzione sul piano pratico, però, la questione si complica sotto diversi aspetti, alcuni dei quali giuridici e altri *lato sensu* politici. Riguardi ai primi, occorre anzitutto chiedersi se le condotte “incriminate” possiedano effettivamente una *vis* lesiva autonoma rilevante ai fini dell'applicazione, oltre che degli

strumenti rimediali “ordinari”, anche di quello dissolutorio. In caso di risposta affermativa, occorre immediatamente dopo chiedersi se tale autonoma *vis lesiva* sia di livello tale da fare assurgere le condotte al rango di presupposti “sostanziali” di applicazione dell'art. 126 Cost.

Quanto al primo quesito, in linea puramente teorica è possibile affermare, come si è visto, che le condotte regionali non esauriscono la loro carica pregiudizievole sul piano della pura legalità, della in-costituzionalità, attraverso la puntuale violazione di disposizioni o principi costituzionali, ma che possiedono un'ulteriore, autonoma *vis lesiva* che si proietta sul diverso piano della anti-costituzionalità e si manifesta attraverso l'incisione dei principi fondanti dell'ordinamento. I diversi effetti pregiudizievoli che discendono dalle medesime condotte necessitano pertanto di essere rimossi mediante l'utilizzo di diversi strumenti. La declaratoria di illegittimità costituzionale che ha colpito le leggi regionali venete e ha di fatto impedito lo svolgimento del *referendum* “indipendentista” e precluso l'acquisizione della qualifica di minoranza alla popolazione veneta ha senz'altro rimosso gli effetti pregiudizievoli prodottisi sul piano della pura legittimità, privando tali legge della possibilità di spiegare qualsivoglia effetto giuridico. Non ha però in alcun modo rimosso e sanzionato (né avrebbe potuto farlo) gli ulteriori effetti pregiudizievoli direttamente arrecati ai supremi valori ordinamentali dal “messaggio sovversivo” veicolato, peraltro in modo scoperto, dalla condotta regionale.

Ben più difficoltosa risulta la risposta al secondo quesito, relativo al livello minimo di lesività delle condotte idoneo a giustificare il ricorso allo strumento sanzionatorio ex art. 126 Cost. Sotto questo profilo, è bene sgomberare subito il campo da un equivoco di fondo. La Corte costituzionale, infatti, in modo espresso nella pronuncia più recente ma in modo implicito anche in quella più risalente, ha frustrato i tentativi regionali volti a dimostrare la carenza di lesività delle leggi impugnate. Nella pronuncia del 2018, in particolare, la Corte ha rigettato la relativa eccezione di inammissibilità della questione affermando espressamente che le disposizioni legislative regionali non risultavano espressive di «*semplici aspirazioni o di enunciati meramente ottativi, ma di precetti a contenuto normativo*». Allo stesso modo, nella pronuncia del 2016, laddove qualifica espressamente l'istituzione per via legislativa del *referendum* “indipendentista” quale tentativo di suggerire alla popolazione veneta un “sovertimento costituzionale”, la Corte implicitamente esclude il carattere meramente simbolico e declamatorio della consultazione referendaria e la conseguente innocuità sul piano lesivo affermandone anzi la piena valenza giuridica e la conseguente lesività. L'acclarata (autonoma) *vis lesiva* delle condotte, però, costituisce una condizione necessaria ma non ancora sufficiente ai fini dell'avvio del procedimento dissolutorio. Resta ancora impregiudicata, infatti, la questione relativa al grado di lesività, che deve necessariamente superare una soglia minima per giustificare il ricorso ad uno strumento così profondamente incisivo dell'autonomia regionale da provocare addirittura la rimozione degli organi elettivi-rappresentativi. Al riguardo, con specifico riferimento ai casi alla nostra attenzione, occorre chiedersi se il mero “tentativo” di attentare ad uno o più valori ordinamentali supremi risulti *ex se* idoneo ad integrare i presupposti “sostanziali” applicativi ex art. 126 Cost., oppure se sia necessaria l'effettiva “consumazione” dell’“illecito”. Il pregiudizio all'unità ed indivisibilità della Repubblica arrecato dagli atti rispettivamente diretti ad ottenere una proclamazione di “indipendenza” e “sovranità” della Regione e la qualificazione della sua popolazione quale “minoranza nazionale” poteva ritenersi infatti non ancora pienamente ed effettivamente realizzato. Le relative iniziative regionali si erano infatti fermate al livello di un mero tentativo in virtù del sollecito intervento della Corte costituzionale che, attraverso la declaratoria di illegittimità, aveva impedito la “consumazione” cui avrebbero potuto dar luogo, da un lato, soltanto lo svolgimento della consultazione referendaria (a dispetto della decisione della Consulta) o addirittura soltanto il suo esito positivo; dall'altro, la produzione

di effetti da parte della legge regionale sulle minoranze. In buona sostanza, pertanto, il tempestivo intervento degli strumenti rimediali “ordinari”, attraverso i quali si erano rimossi i pregiudizi arrecati sul piano della pura legalità, avevano attenuato gli ulteriori effetti pregiudizievoli nei riguardi dei valori “ordinamentali” supremi. La questione, assai delicata, si sposta quindi sul piano della soglia di anticipazione della tutela dei valori a presidio dei quali è posto l'art. 126 Cost. e la sua risoluzione, all'evidenza, presenta implicazioni soltanto in minima parte giuridiche.

In conclusione, il quesito iniziale relativo alla concreta idoneità delle condotte regionali a legittimare il ricorso al procedimento dissolutorio ex art. 126 Cost. non può dar luogo ad una risposta certa ed univoca ma evoca ulteriori interrogativi di difficile risoluzione. Se è vero, infatti, da un lato, che il *favor* per l'autonomia regionale dovrebbe suggerire o addirittura imporre di interpretare in senso restrittivo i presupposti “sostanziali” di applicazione dell'art. 126 Cost. e di porre ad un livello particolarmente avanzato di “consumazione” la soglia di anticipazione della tutela; dall'altro, però, non può non rilevare in casi di questo genere, oltre all'elemento “qualitativo” relativo alla “gravità” e alla concreta incisività lesiva della singola condotta regionale, anche quello “quantitativo”, in presenza di plurimi e reiterati tentativi regionali anche solo astrattamente idonei ad attentare ai supremi valori dell'unità ed invisibilità della Repubblica.

Peraltro, e qui si passa al secondo profilo problematico cui si accennava all'inizio, non possono sottrarsi le evidenti implicazioni di carattere politico sottese alle diverse fasi che caratterizzano il procedimento dissolutorio e che ne sconsigliano pertanto l'avvio se non in casi assolutamente eccezionali. *In primis*, infatti, l'iniziativa è rimessa al Governo e può essere quindi condizionata da considerazioni di discrezionalità politica, in ipotesi connesse alla consonanza o, all'opposto, alla dissonanza tra la maggioranza politico-parlamentare che sorregge l'Esecutivo e quella rappresentata all'interno degli organi regionali di vertice. In secondo luogo, la proposta governativa determinerebbe il coinvolgimento nella decisione finale, evidentemente gravida di forti conseguenze politiche, anche organi di garanzia quali il Capo dello Stato ed, eventualmente, la Corte costituzionale, di fronte alla quale sarebbe possibile impugnare il provvedimento dissolutorio attraverso un conflitto di attribuzioni. Con quali ricadute in ordine al loro coinvolgimento nel dibattito politico è facile immaginare.

Allargando lo sguardo verso un orizzonte più ampio di quello nazionale, la questione assume ulteriori connotazioni e profili problematici. Da un lato, infatti, risuonano ancora gli echi sinistri della vicenda catalana che, dopo aver preso avvio da una serie di mere proclamazioni di principio relative al principio di autodeterminazione, è rapidamente evoluta verso ben più concrete rivendicazioni di separatismo fino a sfociare nella grave crisi istituzionale a tutti ben nota. Dall'altro, le rivendicazioni di alcune Regioni italiane sembrano essersi (fortunatamente) incanalate entro un percorso di piena legittimità costituzionale quale quello tracciato dall'art. 116, comma 3, della Carta, *sub specie* di richiesta di forme e condizioni di autonomia ulteriori rispetto a quelle costituzionalmente previste per la generalità delle Regioni. Si tratta però di un *iter* dagli esiti ancora incerti, il cui eventuale fallimento potrebbe dar luogo alle vibranti proteste delle comunità regionali coinvolte e alla conseguente reazione degli organi regionali di vertice, spinti dal calcolo politico a procedere con ulteriori iniziative *extra ordinem*. In uno scenario di questo tipo, ovviamente non auspicato, risulterebbe certamente assai più difficoltoso continuare a considerare eventuali condotte regionali analoghe a quelle di cui ci siamo finora occupati alla stregua di un mero *flatus vocis*, a derubricarle a rivendicazioni quasi folkloristiche provviste comunque di un ridotto livello di offensività, suscettibili di neutralizzazione con l'ausilio dei soli strumenti rimediali “ordinari”, in particolare con l'intervento della Corte costituzionale. *Rebus sic stantibus*, probabilmente, i tentativi della Regione Veneto non possono ancora ritenersi né qualitativamente né quantitativamente sufficienti a giustificare

l'avvio del procedimento ex art. 126 Cost. E' (forse) ancora presto per poterli considerare quali avvisaglie di una reale e concreta strategia di progressiva sottrazione al *foedus* repubblicano e di frantumazione della comunità nazionale, anche in ossequio alla nota teoria di Agatha Christie secondo cui due indizi sono una coincidenza e non fanno ancora una prova. In futuro, però, l'ulteriore reiterazione di rivendicazioni "indipendentistiche" potrebbe indurre a ritenere che il "livello di guardia" sia stato superato.

** Ricercatore senior di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università "Cà Foscari" Venezia

Indicazioni bibliografiche

- ALBANESI E., *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2014
- BARTOLE S., *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della giurisprudenza della prima*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015
- CARETTI P., *"I veneti prima!". Lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018
- CODUTI D., *Scioglimento del Consiglio regionale (voce)*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche, Aggiornamento IV*, Torino, 2010
- CONTE F., *La Corte costituzionale sui referendum per l'autonomia e l'indipendenza del Veneto. Non c'è due senza tre. Anche se...*, in *Quaderni costituzionali*, 2015
- COSTANZO P., *Art. 126*, in BRANCA G., PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990
- DE FIORES C., *Art. 126*, BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006
- FERRAIULO G., *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *www.ferederalismi.it*, 2015
- GIZZI E., *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle regioni*, Milano, 1966
- MANCINI M., *Lo scioglimento "sanzionatorio" degli organi regionali*, Milano, 2016
- MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981
- PADULA C., *Art. 126*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008
- PANZERI L., *La qualificazione del "popolo veneto" come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Quaderni costituzionali*, 2017
- PINELLI C., *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013
- SAILIS E., *Lo scioglimento dei Consigli regionali*, Padova, 1957
- STERPA A., *Art. 126*, in CLEMENTI F., CUOCOLO L., ROSA F., VIGEVANI G. E. (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, 2018
- TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia*, in *Le Regioni*, 2015
- TURTURRO A., *La reiterata violazione del giudicato costituzionale come "atto contrario alla Costituzione" ex art. 126 della Carta: spunti di riflessione*, in *Le Regioni*, 2014