

Dati informativi concernenti la legge regionale 19 giugno 2014, n. 15

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La proposta di legge è stata presentata al Consiglio regionale in data 6 novembre 2013, dove ha acquisito il n. 392 del registro dei progetti di legge su iniziativa dei Consiglieri Toniolo e Tesserin;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 1 aprile 2014;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Costantino Toniolo, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 11 giugno 2014, n. 15.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Costantino TONIOLO, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

questo progetto di legge intende dare attuazione ai primi articoli del nuovo Statuto del Veneto, svolgendo nel massimo grado gli ideali di autonomia e di autogoverno che lo caratterizzano. Si tratta, in particolare, di perseguire l'estensione in senso federale delle competenze regionali, così come stabilito dall'articolo 3 dello Statuto.

Tale obiettivo è oggi più che mai strategico per la nostra Regione. Non è possibile continuare ad affrontare la crisi economica in un orizzonte istituzionale che forse poteva andare bene cinquant'anni fa. Il sistema è divenuto insostenibile. Le sperequazioni tra le diverse regioni d'Italia, e tra le regioni a statuto speciale e le altre hanno raggiunto una soglia che lo scenario economico non consente di mantenere: basti pensare che, di pari passo con una pressione fiscale che non accenna, se non a diminuire, nemmeno a stabilizzarsi, è aumentato anche il residuo fiscale della regione, cioè quell'ammontare di risorse che ogni anno i cittadini veneti versano allo Stato ma che non ritornano sul territorio come beni o servizi.

In base a recenti stime Istat-RGS riferite al 2012, solamente otto Regioni italiane hanno registrato un residuo fiscale positivo: la Lombardia svetta, sia in termini assoluti che pro-capite; seguono Emilia-Romagna e Veneto, con cifre simili; distanziate sono poi Piemonte e Toscana; infine, per importi davvero modesti, altre tre regioni (Lazio, Trentino Alto-Adige e Marche).

Su queste Regioni virtuose - in particolare sulle prime tre - grava per decine di miliardi di euro il peso del mantenimento di gran parte delle altre.

È quindi evidente - nonché ampiamente documentato, da molti anni a questa parte - che l'Italia viaggia a due, se non tre, velocità. Occorre allora puntare con decisione all'utilizzo di strumenti costituzionali in grado di valorizzare le specificità della nostra regione, superando logiche uniformanti ormai sorpassate. Se il Paese viaggia a diverse velocità, è opportuno attrezzarsi con mezzi idonei, affinché tutti possano averne giovamento. Invece continuiamo a godere soltanto della medesima autonomia di cui godono realtà del paese in cui, da sempre, la scarsa produttività convive con una gestione inefficiente ed inefficace. La differenziazione delle diverse autonomie, del resto, è una realtà sempre più europea.

Un vero federalismo presuppone invece una reale assunzione di responsabilità e una rivisitazione del principio di autonomia, rispettoso di chi ha i numeri per far da solo - numeri che lo Stato deve tenere in debita considerazione, lasciando sul territorio i redditi che il medesimo produce - e realista nel consentire che chi non può farcela, attinga ai consueti canali di solidarietà e sussidiarietà nazionale.

Da diversi anni, invece, assistiamo alla mancata attuazione di tale federalismo, peraltro oppresso dal patto di stabilità, da tagli spesso lineari dei trasferimenti alle amministrazioni locali, da scelte anacronistiche tra cui quella sulla tesoreria unica centrale, da leggi di stabilità penalizzanti e dall'accentramento delle competenze legislative: il che ha comportato una forte riduzione della spesa in “periferia”, alla quale non è corrisposta alcuna diminuzione dei costi al “centro”, che continua ad assorbire risorse come avveniva precedentemente all'inasprirsi della crisi economica.

Come detto, quindi, serve che ogni regione sia responsabile, si faccia carico delle sue risorse e faccia valere le proprie competenze nell'ambito di quelle: nessuno può continuare a spendere quello che non ha.

L'attuazione del Titolo V della Costituzione, invece, sembra in alto mare. L'irresponsabilità politica e istituzionale pare aggravarsi. Ad una regione virtuosa non rimane che pretendere l'autonomia che la Costituzione le consente di avere.

L'alternativa è l'emergere di pulsioni incontrollate ed illegittime, segnali inefficaci di un desiderio di cambiamento. Significativa in tal senso è la vicenda del referendum sull'indipendenza del Veneto.

Nel corso del 2012, infatti, è stato posto il tema dell'esperibilità di un referendum inerente l'autodeterminazione del Veneto. A questo proposito gli uffici legislativi della Giunta e del Consiglio regionale, con note indirizzate ai presidenti della Giunta e del Consiglio, rispettivamente in data 14 maggio 2012 e 11 settembre 2012, hanno escluso la praticabilità giuridica da parte della Regione di una procedura referendaria volta a conseguire l'indipendenza.

Successivamente, con deliberazione n. 145 del 28 novembre 2012, il Consiglio regionale del Veneto ha approvato la risoluzione n. 44 impegnando il Presidente del Consiglio regionale del Veneto ed il Presidente della Giunta regionale del Veneto ad attivarsi al fine di accertare la volontà del Popolo Veneto in ordine alla propria autodeterminazione, avvalendosi a tale scopo del parere consultivo di un'apposita commissione di giuristi senza alcun onere a carico della Regione.

È stata dunque costituita all'uopo una commissione di giuristi che tuttavia non è stata in grado di predisporre un documento unitario circa la fattibilità giuridica di un referendum sull'indipendenza (il documento è stato sollecitato dal Presidente della Prima commissione consiliare con nota del 24 luglio 2013).

Nel contempo il consigliere Valdegamberi ha presentato un progetto di legge (il numero 342), che prevede un referendum sull'indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto.

Nel corso dell'esame svolto in Commissione è emersa una palese contrarietà di tale progetto nei confronti della Costituzione e dei principi fondamentali in essa contenuti. Tali elementi, pregiudiziali rispetto ad un esame nel merito, hanno spinto il Consiglio regionale a rinviare il progetto in Commissione.

In effetti, come è emerso nella discussione svoltasi all'interno della commissione di giuristi, se né lo Statuto del Veneto, né la Costituzione consentono l'indizione di un referendum per l'indipendenza, non altrettanto dovrebbe doversi concludere relativamente ad un referendum volto a conseguire ulteriori e significativi spazi di autonomia, tali, quanto meno, da parificare le prerogative del Veneto a quelle di una regione a statuto speciale.

È vero che la Corte costituzionale, con le sentenze n. 470 del 1992 e n. 496 del 2000 ha espressamente escluso che potessero essere sottoposte a referendum anche soltanto modifiche costituzionali volte ad ottenere maggiore autonomia a favore delle regioni. Il diritto internazionale, tuttavia, fornisce elementi volti a supportare il tentativo di una regione che intenda negoziare con lo Stato spazi di autonomia che, in ipotesi, un domani potrebbero condurre anche ad una più piena esplicazione dell'autodeterminazione di quel territorio.

È questo l'elemento che ci consente, pur consapevoli di una pregressa giurisprudenza costituzionale tutt'altro che favorevole all'autonomia regionale, di proporre un progetto di legge che sfrutti tutti gli spazi assegnati dalla nostra Carta fondamentale alle regioni e che nei fatti sono ben lontani dall'essere riconosciuti.

In una prospettiva costituzionalmente orientata, un percorso volto alla rivendicazione di più ampi spazi di autonomia, in un orizzonte che tende ad una progressiva sempre maggiore autodeterminazione, non potrebbe che iniziare dalla negoziazione del contenuto di un referendum volto a conseguire quegli spazi di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione (per esempio anche attraverso una rilettura degli articoli 117 e 119 in tal senso orientata). In conformità ai principi costituzionali, la negoziazione deve partire dal percorso disegnato dall'articolo 116. E, dunque, il coinvolgimento delle popolazioni interessate in prima battuta non potrebbe che originare da quest'ultimo.

Non si chiede qui di sovvertire la Costituzione, semmai di svolgere fino in fondo, fino all'ultima virgola consentita, lo spazio di autonomia regionale. E ciò non è fatto attuando strappi all'ordinamento giuridico. È fatto invece negoziando quest'autonomia con chi detiene nella maggior misura il potere sovrano.

In una prospettiva democratica l'unico metodo che il diritto internazionale può riconoscere per qualsiasi ragionamento che inerisca la sovranità è quello della negoziazione e dunque del consenso tra le parti coinvolte. E qui si vuol negoziare: negoziare la possibilità di sentire i veneti; negoziare i contenuti del referendum; negoziare le competenze e le risorse finanziarie.

Insomma, negoziare in conformità ai principi costituzionali e senza irragionevole intransigenza. Che è ciò che prevede il diritto internazionale.

Nella prospettiva di un processo volto alla realizzazione di maggiori spazi di autonomia, sembra infatti esservi coincidenza tra fonti internazionali e Costituzione della Repubblica italiana: come le fonti internazionali nei processi riguardanti paesi democratici considerano indispensabile il metodo della negoziazione e del consenso delle parti coinvolte, così la Costituzione italiana indica il medesimo metodo come strada obbligata nell'unico istituto espressamente previsto per il conseguimento di maggiori spazi autonomistici, che è quello riguardante il regionalismo differenziato.

Ecco allora che un processo partecipativo finalizzato al conseguimento di una maggior autonomia, illuminato dalla prospettiva europea ed internazionale, potrebbe essere articolato in questo modo:

- 1) negoziazione con lo Stato di un referendum volto a conseguire tutti gli spazi di autonomia che la Costituzione consente;
- 2) svolgimento dell'iniziativa referendaria;
- 3) proposta di una legge coerente con l'esito dell'iniziativa referendaria;
- 4) negoziazione con lo Stato dei contenuti del progetto di legge.

Questo progetto intende pertanto attivare tale processo incaricando il Presidente della Giunta regionale di condurre un negoziato per lo svolgimento del referendum, individuando in prima battuta i temi sui quali si ritiene opportuno consultare la popolazione.

Alla luce dell'esperienza passata, che ha evidenziato l'assenza di disponibilità statale a prendere in esame le istanze regionali, si prevede che la Regione proceda comunque, nel caso di mancata disponibilità statale a negoziare.

Ciò, nella consapevolezza che vi sono organi avanti ai quali potrebbero essere tutelate le legittime aspirazioni della Regione anche in una prospettiva internazionale.

La Prima Commissione consiliare, nella seduta n. 143 del 1° aprile 2014, ha concluso i propri lavori in ordine all'argomento

oggi in esame, approvandolo a maggioranza con i voti favorevoli dei rappresentanti dei gruppi consiliari LV-LN-P, Misto, Nuovo Centro Destra, Futuro Popolare, Unione Nordest e l'astensione del rappresentante del gruppo Forza Italia.”.

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 3

- Il testo degli artt. 15, 17, 18, 19 e 20 della legge regionale n. 1/1973 è il seguente:

“Art. 15

1. Il Consiglio regionale, ove la decisione della Commissione regionale per il referendum abbia riconosciuto la ritualità della singola proposta di referendum e qualora non rilevi contrasti con l'art. 46 dello Statuto, delibera l'ammissibilità della stessa entro il 30 giugno dello stesso anno.

2. La deliberazione del Consiglio regionale, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione, è comunicata immediatamente al Presidente della Giunta regionale il quale, con proprio decreto da emanarsi almeno sessanta giorni prima della consultazione, indice il referendum per una domenica del mese di ottobre dello stesso anno.

2 bis. Nelle domeniche per le quali sono indetti i referendum regionali abrogativi le operazioni di voto si svolgono dalle ore 7 alle ore 22.

2 ter. Le operazioni di scrutinio iniziano subito dopo la chiusura della votazione, proseguono senza interruzione e terminano improrogabilmente entro le ore 14 del lunedì. Ove per causa di forza maggiore le anzidette operazioni non possano essere ultimate per le ore 14 del lunedì, immediatamente dopo il presidente del seggio provvede agli adempimenti di cui all'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 “Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati” e successive modificazioni.

2 quater. Nell'occasione delle consultazioni referendarie abrogative indette dalla Regione, ai presidenti e ai componenti degli uffici elettorali di sezione è corrisposto un onorario fisso forfettario uguale a quello previsto per le analoghe consultazioni dello Stato dall'articolo 3 della legge 16 aprile 2002, n. 62 “Modifiche ed integrazioni alle disposizioni di legge relative al procedimento elettorale.”.

“Art. 17

Le operazioni riguardanti il referendum, per gli aspetti organizzativi ed amministrativi, sono di competenza della Regione, la quale nell'espletamento di esse potrà avvalersi delle Amministrazioni Comunali.

Per la costituzione degli uffici di sezione e per lo svolgimento di tutte le operazioni elettorali non previste dalla presente legge si seguono, in quanto applicabili, le norme di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 352 “Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo”, con l'attribuzione alla Giunta regionale delle competenze e delle funzioni attualmente svolte dal Ministero dell'Interno. Le competenze che la legge 25 maggio 1970, n. 352 attribuisce alla Corte di Cassazione sono svolte dalla Corte di Appello di Venezia, che costituisce l'Ufficio Centrale per il referendum, in conformità dall'art. 8, terzo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108 “Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale”.

Alle operazioni di voto e di scrutinio presso i seggi, nonché alle operazioni degli Uffici Provinciali e dell'Ufficio Centrale per il referendum, possono assistere, ove lo richiedano, un rappresentante di ognuno dei partiti o dei gruppi politici rappresentati nel Consiglio Regionale e del Presentatore Ufficiale, con i diritti e le facoltà che la legge concede ai rappresentanti di lista.

Alle designazioni dei suddetti rappresentanti, provvede per i seggi e per gli Uffici Provinciali, persona munita di mandato, autenticato dal notaio, da parte del Presidente o del Segretario Provinciale del Partito o Gruppo politico, e da parte del Presentatore Ufficiale; per l'Ufficio Centrale, persona munita di mandato autenticato dal notaio da parte del Presidente o del Segretario Regionale del Partito o del Gruppo politico e da parte del Presentatore Ufficiale.”.

“Art. 18

Le schede per il referendum, di carta consistente di tipo unico e di identico colore per ciascuna proposta, sono predisposte dalla Regione con le caratteristiche risultanti dal modello riprodotto nelle tabelle allegate e contengono il quesito formulato nella proposta di referendum letteralmente trascritto a caratteri chiari e leggibili.

All'elettore vengono consegnate per la votazione tante schede di colore diverso quante sono le proposte di referendum ammesse.

L'elettore vota tracciando nella scheda con la matita un segno sulla risposta da lui prescelta o comunque nel rettangolo che la contiene.”.

“Art. 19

L'Ufficio Provinciale per il referendum, costituito in conformità dell'art. 21 della legge 25 maggio 1970, n. 352, sulla base dei verbali di scrutinio trasmessi dagli Uffici di sezione del referendum dei Comuni della Provincia, dà atto del numero degli elettori che hanno votato e dei risultati del referendum, dopo aver provveduto al riesame dei voti contestati e provvisoriamente non assegnati.

Di tutte le operazioni è redatto verbale in tre esemplari, dei quali, uno resta depositato presso la cancelleria del Tribunale, unitamente ai verbali di votazione e di scrutinio degli uffici di sezione per il referendum e ai documenti annessi, uno viene inviato, per mezzo di corriere speciale, all'Ufficio centrale per il referendum, e uno viene trasmesso alla Giunta Regionale.”.

“Art. 20

L'Ufficio Centrale per il referendum, appena ricevuti i verbali di tutti gli Uffici Provinciali, in pubblica adunanza, con l'intervento del Procuratore Generale presso la Corte d' Appello, facendosi assistere per l'esecuzione materiale dei calcoli da esperti designati dal Presidente dell'Ufficio stesso, procede all'accertamento del numero complessivo degli elettori aventi diritto e dei votanti e quindi della somma dei voti validamente espressi, di quelli favorevoli e di quelli contrari alla proposta.

Di tutte le operazioni è redatto verbale in tre esemplari dei quali, uno resta depositato presso la Cancelleria della Corte d' Appello, unitamente ai verbali già trasmessi dagli Uffici Provinciali per il referendum, uno viene trasmesso al Presidente della Giunta Regionale e uno al Presidente del Consiglio Regionale.

L'Ufficio Centrale conclude le operazioni procedendo alla proclamazione dei risultati del referendum.

La proposta sottoposta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è stata raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.”.

4. Struttura di riferimento

Sezione enti locali, persone giuridiche, controllo atti, servizi elettorali e grandi eventi