

**SCHEDA**

**I REFERENDUM DI LOMBARDIA E VENETO SUL  
REGIONALISMO DIFFERENZIATO**

27 ottobre 2017

*a cura di*

Davide Antonio Ambroselli

## INTRODUZIONE

Il 22 ottobre 2017, i residenti delle **Regioni del Veneto e della Lombardia** si sono espressi a favore<sup>1</sup> della possibilità di ottenere dallo Stato una più ampia autonomia mediante l'attivazione delle procedure previste dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La norma prevede il cosiddetto **regionalismo differenziato**, consentendo a ciascuna delle 15 Regioni a Statuto ordinario un potere d'iniziativa nei confronti dello Stato per l'approvazione di una legge statale che conceda "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia":

- a) in relazione alle materie "concorrenti" dell'art. 117, comma 3, Cost.
- b) in relazione ad alcune materie "esclusive" dello Stato, e precisamente:
  - organizzazione della giustizia di pace;
  - norme generali sull'istruzione;
  - tutela dell'ambiente;
  - tutela dei beni culturali.

Detta legge statale è **a contenuto rinforzato**, potendo essere modificata unicamente rispettando la medesima procedura prescritta per la sua approvazione:

- a) intesa tra Stato e Regione;
- b) parere degli enti locali interessati;
- c) legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta;
- d) rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost.

### **Articolo 116 della Costituzione, terzo comma.**

*3. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere **a maggioranza assoluta dei componenti**, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.*

Sulla base della predetta disciplina ad oggi sono state avanzate diverse iniziative, nonostante nessuna abbia concluso l'*iter* procedimentale<sup>2</sup>.

Nella legislatura in corso il tema è tornato nuovamente di attualità.

<sup>1</sup> In Veneto ha votato circa il 60% percento degli aventi diritto, mentre in Lombardia circa il 60%.

OGGETTO DEL QUESITO REFERENDARIO IN VENETO

"Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"

OGGETTO DEL QUESITO REFERENDARIO IN LOMBARDIA

"Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, 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 e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?"

<sup>2</sup> Cfr. ultimo paragrafo.

Lo scorso 3 ottobre la **Regione Emilia-Romagna** ha discusso il "Documento della Giunta regionale sul riconoscimento di una maggiore autonomia", approvando una risoluzione che ha dato mandato al Presidente della Regione di avviare il negoziato con il Governo alla quale seguiva il 24 ottobre la firma di una dichiarazione di intenti comune per l'avvio del negoziato.

Mediante il **referendum consultivo** del 22 ottobre 2017, la **Regione Veneto e la Regione Lombardia** hanno chiesto una legittimazione popolare per l'avvio dei negoziati con il Governo, nonostante la loro indizione **non rientri tra le operazioni necessarie** prescritte dalla Costituzione.

Nel merito, mentre la Lombardia e l'Emilia-Romagna avanzano la richiesta su materie per le quali è consentita la negoziazione dell'intesa, il Veneto predisponendo quesiti referendari - prima della decisione della Corte Costituzionale con la quale se ne prevedeva l'esclusione di alcuni<sup>3</sup> - per l'attribuzione di competenze **non rientranti** nell'alveo di cui all'articolo 116, 3 comma.

Il Governo, dopo aver firmato l'avvio dei negoziati con la Regione Emilia-Romagna, ha dichiarato di voler procedere con le medesime modalità anche nei confronti della Lombardia<sup>4</sup>, ritenendo al momento non ricevibili le richieste della Regione Veneto per i motivi esposti.

## LA PROCEDURA

### 1. L'iniziativa

Spetta alla **Regione ordinaria interessata** la facoltà di proporre al Governo una intesa volta all'acquisizione di maggiore autonomia rispetto ad un **numero chiuso di materie**. La proposta di intesa deve essere avanzata **sentiti gli enti locali** e nel **rispetto dei principi di cui all'articolo 119 Cost**<sup>5</sup>.

### 2. La consultazione con gli enti locali

Le **modalità di consultazione** con gli enti locali è demandata alla libera autonomia Statutaria delle Regioni. Anche in merito al momento entro il quale debba essere esperita la consultazione il testo non detta una disciplina precisa, è comunque da escludersi che la consultazione possa avvenire in **una fase tale da rendere del tutto inutile il parere**. Sulla base della disposizione costituzionale il predetto parere è da intendersi **non vincolante**; nonostante ciò, non sarebbe affetta da incostituzionalità una eventuale previsione Statutaria che disponesse per la vincolatività del parere. In ogni caso, la **mancaza totale di consultazione** produrrebbe come conseguenza **l'inefficacia della procedura per vizio in procedendo**.

---

<sup>3</sup> La Corte Costituzionale con la sentenza n. 118 del 2015 ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni delle leggi della Regione Veneto con le quali si era previsto l'indizione di Referendum consultivi riguardanti "*scelte fondamentali di livello costituzionale (..) che suggeriscono sovvertimenti istituzionali radicalmente incompattibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione*", Cit.

<sup>4</sup> *Ok alla Lombardia - Gentiloni apre: "Vediamo a quali Condizioni"*, da *Il Messaggero*, 25 ottobre 2017, pag. 5.

<sup>5</sup> Rientrano in tale ambito il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; il principio della disponibilità di risorse autonome o comunque non vincolate e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento.

### 3. Organi competenti a trattare l'intesa

L'intesa è da intendersi come un **atto politico** volto al raggiungimento di un testo da sottoporre all'approvazione del Parlamento. L'organo competente ad attivare l'iniziativa è stabilito dalla Regione, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa<sup>6</sup>.

#### 3.1. Lombardia

La competenza a deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa spetta al Consiglio regionale (art.14, comma 3, lett. *g*), dello Statuto, Legge Regionale Statutaria 30 agosto 2008, n. 1). Non è prevista la necessità di indire un Referendum. A norma dell'art. 52 dello Statuto, il Consiglio può comunque richiedere, a maggioranza dei due terzi dei componenti, l'indizione di *referendum consultivi* su questioni di interesse regionale, o su provvedimenti interessanti popolazioni determinate.

#### 3.2. Veneto

Nel caso del Veneto, la legge regionale (n. 15 del 2014, art.2, comma 2) demanda al Presidente della Giunta regionale (in caso di esito favorevole del *referendum*) la predisposizione di un programma di negoziati con il Governo da sottoporre al Consiglio regionale e la presentazione di un disegno di legge statale recante i contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione. Il referendum è disciplinato come *eventuale*, qualora la prima richiesta di negoziazione, avanzata dal Presidente della Giunta Regionale, sia risultata priva di effetti. In tali casi, il Presidente della Giunta può indire una consultazione referendaria volta all'ottenimento di una maggiore legittimazione popolare prodromica ad una nuova richiesta di intesa. A norma dell'art. 2 della predetta legge regionale, il referendum consultivo regionale è valido qualora partecipi alla consultazione la maggioranza degli aventi diritto e venga raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

### 4. Organi competenti a ricevere l'iniziativa

A norma dell'articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013, legge di stabilità 2014, le iniziative debbono essere presentate al **Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali**.

### 5. La fase di negoziato sull'intesa

A norma del medesimo comma 571, il Governo è chiamato ad attivarsi, in seguito alle iniziative regionali presentate ai sensi dell'articolo 116 Cost., terzo comma, **entro 60 giorni dal ricevimento della richiesta**. Tale **termine** è da intendersi per il Governo come **ordinatorio** e con efficacia meramente politica, non essendo prevista alcuna misura in caso di inerzia. Anche in questo caso i soggetti coinvolti sono per lo Stato il Governo e, per le Regioni, presumibilmente i Presidenti delle Regioni, nonostante la scelta sia lasciata alla libera autonomia Statutaria.

---

<sup>6</sup> Nel caso della Lombardia, la competenza a deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa spetta al Consiglio regionale (art.14, comma 3, lett. *g*), dello Statuto).

Nel caso del Veneto, la legge regionale (n.15 del 2014, art.2, comma 2) demanda al Presidente della Giunta regionale (in caso di esito favorevole del *referendum*) la predisposizione di un programma di negoziati con il Governo da sottoporre al Consiglio regionale e la presentazione di un disegno di legge statale recante percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione.

## 5.1. Materie che possono essere oggetto dell'intesa

- Tutte le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.)<sup>7</sup>.
- Alcune materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.); norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. n), Cost.); tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.).

## 6. La legge Statale di concessione dell'autonomia

Al termine del negoziato sull'intesa non è previsto alcun obbligo per il Governo nel dare seguito alle richieste avanzate dalla Regione interessata, rimanendo la questione su di un piano prettamente politico. Il Governo<sup>8</sup> può presentare un disegno di legge contenente i principi normativi dell'intesa da sottoporre al successivo voto delle Camere. Nel silenzio della norma sembrerebbe che la proposta di legge possa essere depositata anche dal Consiglio Regionale interessato<sup>9</sup>. La presente proposta di legge, per poter divenire efficace, dovrà ottenere la **maggioranza assoluta dei componenti** di ciascun ramo del parlamento.

## IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: I PRECEDENTI TENTATIVI

Nessuno dei tentativi intrapresi dalle regioni per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è, finora, giunto a compimento<sup>10</sup>.

- **Toscana** (2003): il primo tentativo di conseguire l'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 116 è della regione Toscana con una proposta di delibera (la n.1237) recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici". Il CAL Toscana ha espresso su tale proposta parere favorevole, recependo le indicazioni emerse dalla consultazione degli enti locali il 23 maggio 2003. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.
- **Lombardia** (2006/2007): a conclusione di un'intensa attività istruttoria avviata a partire da luglio dell'anno prima, il Consiglio regionale nel 2007 adotta atti di indirizzo (una risoluzione il 3 aprile 2007 e una mozione il 10 luglio) con l'obiettivo di impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione riguardante determinate materie. Come comunicato dal Presidente della Giunta regionale al

---

<sup>7</sup> Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

<sup>8</sup> Secondo parte della dottrina la proposta di legge potrebbe essere presentata da qualsiasi soggetto depositario del potere di iniziativa legislativa. Secondo altra dottrina il soggetto legittimato potrebbe essere unicamente il Governo, unico a conoscere i contenuti dell'intesa essendone stato parte del negoziato.

<sup>9</sup> La possibilità di presentare disegni di legge contenenti l'intesa da parte degli altri soggetti depositari del potere di iniziativa legislativa (parlamentari, CNEL, petizioni popolari) sembrerebbe da escludersi perché non coinvolti nella procedura dell'intesa.

<sup>10</sup> Nota breve n. 187 del Senato.

Consiglio regionale, il 30 ottobre 2007 ha preso avvio il confronto fra la regione ed il Governo, con l'obiettivo di pervenire alla redazione di un documento finale condiviso. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

- **Veneto (2006/2007):** con deliberazione di Giunta, è stato approvato l'avvio del percorso per il riconoscimento di “ulteriori forme e condizioni di autonomia” alla regione del Veneto, a partire dall'individuazione da parte della Giunta di una piattaforma di proposte su cui aprire il confronto con lo Stato. La Giunta ha approvato, quindi, un documento con le proposte da avanzare per il raggiungimento di un'autonomia differenziata (il documento è stato poi successivamente integrato). Nel mese di novembre 2007 si sono svolte le consultazioni degli enti locali e delle categorie territoriali interessate, con esito favorevole al proseguimento del percorso avviato dalla Giunta regionale. Il Consiglio regionale, a dicembre 2007, ha approvato a larghissima maggioranza un documento contenente le materie su cui avviare le trattative con il Governo. Contestualmente il Consiglio ha conferito mandato al Presidente della Regione di attivare negoziazioni con lo Stato. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.
- **Piemonte (2008):** il Consiglio regionale ha adottato una deliberazione per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, ai fini del riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione. Nella deliberazione: si approvava un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in determinate materie; si dava mandato al Presidente della Giunta regionale di negoziare con il Governo, in armonia con il principio di leale collaborazione, la definizione di un'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma terzo; si impegnava la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.