



N. 187 - ottobre 2017

## LOMBARDIA E VENETO: I PRIMI *REFERENDUM* SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

### 1. Introduzione

Il 22 ottobre 2017, per la prima volta nella storia della Repubblica, i cittadini di due regioni italiane saranno chiamati a decidere, attraverso un *referendum* consultivo, se desiderano una maggiore autonomia per la loro regione. L'art. 116, terzo comma, della Costituzione prevede infatti la possibilità per le regioni di **negoziare con il Governo "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"**.

I due *referendum* (cfr. §3) sono stati indetti da Lombardia e Veneto, nell'ambito della loro autonomia politica e amministrativa (cfr. §4 e §6), proprio in vista della eventuale attivazione del procedimento previsto dall'art. 116.

Per l'avvio di tale procedimento, articolato e complesso (cfr. §2), la Costituzione non prevede l'indizione di un *referendum*: si tratta di una scelta discrezionale, alla quale nessuna regione ha fatto ricorso fino ad oggi, nei diversi tentativi, sinora falliti (cfr. §7), di pervenire a un'autonomia differenziata.

L'altra regione che intende raggiungere l'intesa con il Governo ai sensi dell'art. 116, terzo comma, è l'Emilia Romagna, che - a differenza di Lombardia e Veneto - si è attivata senza svolgere prima una consultazione referendaria<sup>1</sup>.

In dottrina si è dibattuto a lungo sulla legittimità del ricorso, in questi casi, al *referendum* consultivo. La Corte costituzionale, con sentenza n.118 del 2015 (cfr. §5), ha dato risposta affermativa, a condizione che il *referendum* si svolga "nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione o stabiliti sulla base di essa".

---

<sup>1</sup> La Giunta regionale ha adottato un documento di indirizzi "per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione" che, alla data di pubblicazione della presente Nota, è in discussione presso l'Assemblea legislativa regionale. Gli ambiti su cui si svolgerà il negoziato con il Governo sono i seguenti: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute.

## 2. Il regionalismo differenziato. Cosa dice l'art.116, terzo comma, della Costituzione

Ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - come modificato dall'art. 2, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - alle **regioni a statuto ordinario** possono essere attribuite **ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, limitatamente però a determinate materie e seguendo uno specifico procedimento.

*"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" (art 116, terzo comma, Cost.).*

### Le materie

- Tutte le materie di potestà legislativa concorrente<sup>2</sup> (art. 117, terzo comma, Cost.).
- Le seguenti 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.).

### Le tappe del procedimento

- **Iniziativa della regione** interessata (per l'attivazione della quale la regione può scegliere di svolgere un *referendum* consultivo)<sup>3</sup>.
  - **L'organo competente** ad attivare l'iniziativa: è stabilito dalla regione, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa. 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 (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

---

<sup>2</sup> Sono materie di potestà legislativa concorrente: 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>3</sup> La Costituzione non fa riferimento all'eventuale svolgimento del *referendum*. Come asserito dalla Corte costituzionale, il *referendum* consultivo precede l'avvio del procedimento descritto dall'art.116, terzo comma (cfr. §5).

percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione.

- **A chi è presentata l'iniziativa:** al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali (art.1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014).
- **Consultazione degli enti locali.**
  - **Quali enti locali sono coinvolti:** la disposizione costituzionale non lo specifica. Nel silenzio della norma, un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle autonomie locali-CAL (almeno laddove istituito), che l'art.123, ultimo comma, della Costituzione definisce "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali". Nulla tuttavia sembra impedire alla regione di poter eventualmente consultare singolarmente gli enti locali ovvero le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI)<sup>4</sup>.
  - **Valenza del parere:** non è vincolante, sempre che la regione, nell'ambito della propria autonomia, non ritenga di disporre diversamente. È tuttavia obbligatorio e il mancato coinvolgimento degli enti locali pregiudicherebbe la legittimità dell'intero procedimento.
  - **In quale fase:** la disposizione costituzionale lascia ampio margine di discrezionalità alla regione, fermo restando che la *ratio* della disposizione pare escludere che la consultazione possa svolgersi in un momento successivo alla sottoscrizione dell'intesa, quando non è più possibile incidere sul suo contenuto. Stando alla lettera della disposizione costituzionale, il coinvolgimento degli enti locali sembrerebbe dover precedere la formulazione della proposta. Parrebbe tuttavia ammissibile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, purché non oltre la definizione dell'intesa e la sua sottoscrizione.
- **Intesa fra lo Stato e la Regione interessata.**
  - **Obbligo di avvio dei negoziati:** l'articolo 1, comma 571, della legge n.147/2013 impone al Governo, ai fini dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di attivarsi sulle iniziative delle Regioni nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento<sup>5</sup>.
  - **Chi negozia:** per la regione, l'organo che conduce il negoziato è determinato nell'ambito dell'autonomia regionale (per il Veneto e la Lombardia è il Presidente della Regione); per lo Stato, la legge individua nel Governo il soggetto tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni ai fini dell'intesa.

<sup>4</sup> Il disegno di legge governativo approvato dal Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2017 (e mai presentato alle Camere) di attuazione dell'art.116, terzo comma, prevedeva che la consultazione fosse effettuata mediante un parere del CAL e, solo nei casi in cui questo non fosse costituito, delle associazioni rappresentative a livello regionale dei comuni e delle province.

<sup>5</sup> Tale obbligo, ai sensi del secondo periodo del comma 571, era previsto anche in relazione alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della legge n.147 (in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni) con il termine di 60 giorni decorrente dalla data di entrata in vigore della legge. Non risulta che detto termine (cui va peraltro riconosciuto carattere ordinatorio) sia stato rispettato.

- **Non sussiste alcun obbligo di concludere l'intesa**<sup>6</sup>, fermo restando che nei rapporti fra Stato e Regioni le parti sono tenute a procedere nel rispetto del principio di leale collaborazione.
  
- **Iniziativa legislativa.** L'iniziativa dovrebbe essere esercitata dal Governo, (politica-mente) tenuto a presentare il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la regione, nel rispetto della leale collaborazione. In caso di inerzia del Governo (o anche a prescindere da essa), nel silenzio dell'art. 116, terzo comma, pare non potersi escludere che il disegno di legge possa essere presentato dagli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa statale.
  
- **Contenuti del disegno di legge.**
  - Deve recepire i contenuti dell'intesa.
  - Deve rispettare i principi di cui **all'articolo 119 della Costituzione**.  
Fra questi si richiamano in particolare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (primo comma); il principio della disponibilità di risorse autonome (secondo comma) o comunque non vincolate (terzo comma) e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (quarto comma); l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento (sesto comma).  
Sul tema della correlazione tra forme e condizioni particolari di autonomia e risorse, la legislazione ordinaria (legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale), all'art. 14, prevede che con la legge adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle **necessarie risorse finanziarie**, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42.  
Inoltre, l'articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 precisa che l'obbligo di attivazione da parte del Governo entro il termine di 60 giorni dal ricevimento dell'iniziativa regionale è imposto anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica.
  - La dottrina concorda sul fatto che il disegno di legge potrebbe prevedere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia **a termine**, anche al fine di consentire la valutazione dell'efficacia delle disposizioni legislative a conclusione di un determinato periodo di tempo.
  
- **Approvazione della legge a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera.

---

<sup>6</sup> Anche nel caso in cui il negoziato pervenga ad un testo condiviso tra i Governi regionale e statale, l'intesa potrebbe essere non sottoscritta in presenza di dissenso sul testo da parte del Consiglio regionale, qualora - nell'ambito dell'autonomia delle singole regioni - ad esso sia attribuita la decisione finale (come ad esempio è previsto all'art. 14, comma 3, lett g), dello statuto della regione Lombardia). Parrebbe invece non in linea con il principio di leale collaborazione la mancata sottoscrizione dell'intesa da parte del Governo, una volta che la stessa sia stata definita.

Ad oggi **non sono stati approvati interventi legislativi organici** di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Il 21 dicembre 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che non ha avuto ulteriore seguito. Lo schema recava disciplina dettagliata del procedimento da seguire, con riferimento alla definizione dell'intesa e alla presentazione del disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata. In particolare prevedeva:

- che fosse preventivamente acquisito il parere del CAL (ovvero, ove non istituito, degli enti locali anche attraverso le loro associazioni rappresentative a livello regionale) sull'atto di iniziativa della regione da presentare al Governo;
- che lo schema di intesa per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia - sottoposto per l'assenso ai Ministri competenti sulle singole materie - venisse approvato dal Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri competenti per materia, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato-Regioni;
- che, dopo la sottoscrizione dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Regione, il Governo deliberasse entro trenta giorni la presentazione in Parlamento dell'apposito disegno di legge per l'attribuzione dell'autonomia ampliata.

### 3. Lombardia e Veneto: i quesiti referendari

Ai rispettivi elettori saranno sottoposti i seguenti quesiti:

<b>LOMBARDIA</b>	<b>VENETO</b>
"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?"	"VUOI CHE ALLA REGIONE DEL VENETO SIANO ATTRIBUITE ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA?"

#### 4. Lombardia e Veneto: la normativa per lo svolgimento dei *referendum*

Regione Lombardia	
LEGGE REGIONALE STATUTARIA N. 1/2008 "STATUTO D'AUTONOMIA DELLA LOMBARDIA"	LEGGE REGIONALE N. 34/1983, E SUCC. MOD. "NUOVE NORME SUL REFERENDUM ABROGATIVO DELLA REGIONE LOMBARDIA - ABROGAZIONE L.R. 31 LUGLIO 1973, N. 26 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI"
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ il <b>Presidente della Regione</b> indice i <i>referendum</i> previsti dallo Statuto (art. 25, comma 2)</li><li>✓ il <b>Consiglio regionale</b>, a maggioranza dei due terzi dei componenti, <b>può deliberare l'indizione di <i>referendum</i> consultivi</b> su questioni di interesse regionale (art. 52, comma 1)</li><li>✓ la <b>legge regionale</b> determina le <b>modalità di attuazione del <i>referendum</i> consultivo</b> (art. 52, comma 2)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ disciplina dei <i>referendum</i> consultivi (Titolo III)</li><li>In particolare:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ il <b>Presidente della Giunta regionale</b> indice, con proprio decreto da emanare non oltre il sessantesimo giorno precedente quello della votazione, il <b><i>referendum</i> consultivo</b>, in seguito alla trasmissione della <b>deliberazione consiliare</b> (art. 25, commi 5 e 6)</li><li>✓ al <i>referendum</i> consultivo partecipano gli elettori iscritti nelle liste valide per le elezioni del Consiglio regionale (art. 26, comma 1)</li><li>✓ il <i>referendum</i> consultivo può essere svolto anche mediante sistemi elettronici e procedure automatiche finalizzate ad accelerare e semplificare le operazioni di voto e di scrutinio (art. 26-bis, comma 1)<sup>7</sup></li><li>✓ con <b>decreto del Presidente della Giunta regionale</b>, emanato anche contestualmente al decreto di indizione, è stabilito se per il <i>referendum</i> consultivo deliberato dal Consiglio regionale si utilizzano le <b>modalità di voto elettroniche</b> (art. 26-bis, comma 2)</li></ul></li></ul>

<sup>7</sup> In attuazione dell'art. 26-bis, comma 7, della legge regionale n. 34 è stato adottato il regolamento regionale n. 3/2016, per lo svolgimento del *referendum* consultivo mediante voto elettronico.



<b>Regione Veneto</b>	
LEGGE REGIONALE STATUTARIA N. 1/2012 "STATUTO DEL VENETO"	LEGGE REGIONALE N. 15/2014, E SUCC. MOD. <sup>8</sup> "REFERENDUM CONSULTIVO SULL'AUTONOMIA DEL VENETO"
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ la <b>legge regionale</b> disciplina i <b>limiti di ammissibilità, il procedimento, le modalità attuative e gli effetti del referendum</b>. Il giudizio sulla ricevibilità e sulla ammissibilità delle richieste di <i>referendum</i> è di competenza della commissione di garanzia statutaria (art. 25, comma 1)</li> <li>✓ la <b>legge regionale</b> prevede la <b>garanzia dell'informazione sui referendum</b> indetti, assicurando un'adeguata attività di comunicazione ai favorevoli e ai contrari al quesito referendario (art. 25, comma 2)</li> <li>✓ il <b>Consiglio regionale può deliberare l'indizione di referendum consultivi</b> delle popolazioni interessate su provvedimenti o proposte di provvedimenti di competenza del Consiglio, quando lo richiedono il Consiglio regionale o cittadini o enti locali, secondo quanto previsto dalla legge regionale (art. 27, comma 1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ il <b>Presidente della Giunta regionale</b> è autorizzato ad instaurare con il <b>Governo un negoziato volto a definire il contenuto di un referendum</b> consultivo finalizzato a conoscere la volontà degli elettori del Veneto circa il conseguimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto (art. 1, comma 1)</li> <li>✓ qualora il <b>negoziato non giunga a buon fine</b>, il <b>Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad indire un referendum consultivo</b> per conoscere la volontà degli elettori del Veneto in ordine al seguente quesito: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"<sup>9</sup> (art. 2, comma 1)</li> <li>✓ <b>se alla consultazione partecipa la maggioranza degli aventi diritto e viene raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi</b>, il Presidente della Giunta regionale propone al Consiglio regionale un <b>programma di negoziati</b> che intende condurre con lo Stato e presenta un <b>disegno di legge statale</b> contenente percorsi e contenuti per il <b>riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione Veneto</b> (art. 2, comma 2)</li> <li>✓ per lo svolgimento delle operazioni relative al <i>referendum</i> di cui all'articolo 1 si applicano determinate norme di cui alla legge regionale n. 1/73 ("Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali") (art. 3, comma 1)</li> </ul>

<sup>8</sup> La legge regionale n. 15 è stata modificata: 1) dall'art. 25 della legge regionale n. 7/2016 ("Legge di stabilità regionale 2016"); 2) dalla legge regionale n. 7/2017 ("Modifiche alla legge regionale 19 giugno 2014, n. 15 'Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto'").

<sup>9</sup> La Corte costituzionale, con sent. n. 118/2015, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli ulteriori quesiti previsti dalla legge regionale n. 15 (cfr. §5).

	<p>✓ la <b>Giunta regionale</b> è autorizzata ad attivare, nel rispetto della vigente normativa in materia, iniziative volte ad assicurare una corretta comunicazione e informazione della comunità regionale in ordine al quesito referendario e allo svolgimento del <i>referendum</i>, formulando un apposito <b>piano di comunicazione</b> (art. 3-<i>bis</i>)</p>
--	--

## 5. La sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015

La Corte costituzionale - in occasione di un ricorso proposto dallo Stato contro leggi della regione Veneto volte ad indire *referendum* consultivi per l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione - ha specificato in che termini i *referendum* consultivi possano considerarsi in linea con il dettato costituzionale.

Nello specifico, la Corte si è pronunciata, con la sentenza n. 118 del 2015, sulle leggi della regione Veneto n. 15/2014 ("Referendum consultivo sull'autonomia del Veneto") e n. 16/2014 ("Indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto"), dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della prima, nonché dell'intera seconda legge.

La **legge regionale n. 16/2014** prevedeva l'indizione da parte del Presidente della Giunta regionale del Veneto di un *referendum* consultivo per conoscere la volontà degli elettori del Veneto sul seguente quesito: "Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana? Sì o No?".

Tale *referendum* - a giudizio della Corte - è costituzionalmente illegittimo in quanto:

- riguarda scelte fondamentali di livello costituzionale, come tali precluse ai *referendum* regionali secondo la giurisprudenza costituzionale;
- suggerisce sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 della Costituzione. I principi di pluralismo sociale e istituzionale e dell'autonomia territoriale devono infatti svilupparsi nella cornice della Repubblica una e indivisibile, in quanto l'unità della Repubblica è elemento così essenziale dell'ordinamento costituzionale da essere sottratto persino al potere di revisione costituzionale<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda la **legge regionale n. 15/2014**, la Corte fa salvo il quesito su cui gli elettori veneti si pronunceranno il 22 ottobre 2017 ("Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?"), in quanto il quesito ripete testualmente l'espressione usata nell'art. 116, terzo comma, Cost., collocandosi nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista da tale disposizione.

<sup>10</sup> Le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale risultano per molti aspetti analoghe a quelle cui ha fatto ricorso il Tribunale costituzionale spagnolo nelle occasioni in cui si è espresso in relazione alle rivendicazioni separatiste ed indipendentiste catalane. Si veda, ad esempio, la decisione STC 259/2015 del 2 dicembre 2015, con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità della risoluzione 1/XI del Parlamento catalano di dichiarazione dell'avvio del processo di creazione di uno Stato catalano indipendente repubblicano. In quell'occasione il Tribunal constitucional affermò che: "*la resolución impugnada desconoce y vulnera las normas constitucionales que residencian en el pueblo español la soberanía nacional y que, en correspondencia con ello, afirman la unidad de la nación española, titular de esa soberanía*". Inoltre affermò che la condizione di sovranità non può essere considerata un attributo del popolo di una comunità autonoma, poiché questo supporterebbe "*la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo*".



Viene invece dichiarata l'illegittimità costituzionale dei restanti quattro quesiti:

- "Vuoi che una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?" e "Vuoi che la Regione mantenga almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?".

I due quesiti interferiscono, infatti, con la materia tributaria, in contrasto con le disposizioni dello statuto regionale che non ammettono *referendum* consultivi relativi a leggi tributarie (artt. 26, comma 4, lettera *a*), e 27, comma 3, della legge statutaria regionale n. 1/2012) e, quindi, con l'art. 123 della Cost., che demanda allo statuto regionale la disciplina dei *referendum* regionali. I due quesiti violano, inoltre, gli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica.

- "Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?".

Il quesito, nel disporre la rimozione di tutti i vincoli di destinazione gravanti su risorse finanziarie spettanti alla Regione, viola la previsione costituzionale che consente allo Stato di destinare alle autonomie territoriali risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, quinto comma, Cost.).

- "Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?"

Il quesito incide su scelte fondamentali di livello costituzionale che non possono formare oggetto di *referendum* regionali.

La pronuncia n. 118/2015 ha dato modo alla Corte di introdurre alcune precisazioni su come il ***referendum consultivo regionale si collochi rispetto al procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma***, della Costituzione.

La Corte - a proposito dell'unico quesito ammesso - osserva che la consultazione popolare regionale lascia inalterato il procedimento di cui all'art. 116, commi terzo, della Costituzione, nel caso in cui esso venga effettivamente attivato<sup>11</sup>.

**Il *referendum consultivo previsto dalla disposizione regionale impugnata si colloca*, infatti, in una fase anteriore ed esterna rispetto al procedimento prestabilito all'art. 116 Cost.**, il quale richiede l'approvazione di una legge dello Stato, su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, con voto favorevole delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti e sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione stessa.

La Corte prosegue: "Il referendum oggetto della disposizione impugnata precede ciascuno degli atti e delle fasi che compongono il procedimento costituzionalmente previsto. Lo stesso atto regionale di iniziativa di cui al citato art. 116, comma terzo, Cost., come la procedura per la sua adozione da parte degli organi regionali competenti, rimane giuridicamente autonomo e distinto dal referendum, pur potendo essere politicamente condizionato dal suo esito. Né d'altra parte la consultazione popolare, qualora avvenisse, consentirebbe di derogare ad alcuno degli adempimenti costituzionalmente necessari, ivi compresa la consultazione degli enti locali".

---

<sup>11</sup> La Corte non accoglie pertanto le argomentazioni dell'Avvocatura generale, secondo cui il quesito avrebbe potuto alterare il procedimento previsto nell'art. 116, comma terzo, della Costituzione. A giudizio dell'Avvocatura l'art. 116, terzo comma, individua nei rappresentanti politici della regione e degli enti locali i soggetti legittimati a promuovere la riforma, evitando di coinvolgere direttamente gli elettori nella fase di avvio della proposta. Ciò anche al fine di evitare le suggestioni e pressioni del voto popolare preventivo sul negoziato con il Governo.

## 6. Lombardia e Veneto: gli atti regionali preliminari ai referendum

LOMBARDIA	VENETO
<p><b>Deliberazioni del Consiglio regionale:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ X/635/2015 (Odg concernente la realizzazione del referendum consultivo con modalità elettroniche di voto)</li><li>➤ X/636/2015 (Odg concernente l'avvio del confronto con il Governo per definire l'intesa per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia e individuazione delle materie oggetto del confronto)</li><li>➤ X/637/2015 (Odg concernente le materie oggetto dell'intesa tra lo Stato e Regione Lombardia): l'odg impegna il Presidente della Giunta regionale a predisporre un documento di indirizzo sulle sfere di autonomia che si intendono contrattare con lo Stato centrale</li><li>➤ X/638/2015 (Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione): il Presidente della Giunta regionale è chiamato a provvedere, con proprio decreto, all'indizione del referendum, stabilendone la data e le modalità di svolgimento in conformità alla l.r. n. 34/1983</li><li>➤ X/1531/2017 (Mozione concernente il referendum per l'autonomia della Lombardia: competenze e risorse): impegna, tra l'altro, il Presidente della Regione a svolgere, possibilmente, la trattativa con il Governo successiva al referendum insieme al Governatore del Veneto</li></ul>	<p><b>Deliberazioni di Giunta regionale</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ n. 315/2016: iniziativa, ai sensi della legge regionale n. 15/2014, per attivare il negoziato con il Governo al fine del referendum regionale per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione del Veneto. La delibera è corredata di un Allegato contenente una proposta (legislativa) della Regione al Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia</li><li>➤ n. 403/2017: campagna informativa per il referendum consultivo sull'autonomia del Veneto. Adozione del piano di comunicazione, ai sensi dell'articolo 3-bis della legge n. 15/2014</li></ul> <p><b>Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 50/2017:</b> indizione del referendum consultivo di cui l.r. n. 15/2014 con convocazione dei comizi elettorali per domenica 22 ottobre 2017<sup>12</sup></p>

<sup>12</sup> Il Tar del Veneto, con ordinanza del 7 settembre 2017, ha respinto la richiesta di sospensione dell'efficacia del Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 50/2017 per difetto di legittimazione ad agire dei cittadini ricorrenti, nonché per insussistenza di pregiudizio grave ed irreparabile, rinviando all'esame di merito la questione della natura di indirizzo politico o meno degli atti impugnati (oltre al decreto del Presidente della Giunta regionale di indizione del referendum, anche la deliberazione di Giunta regionale n. 315 del 2016 di avvio del negoziato con il Governo).

Anche il giudice ordinario (Trib. Venezia), con ordinanza del 25 settembre 2017, ha rigettato il ricorso - attivato dagli stessi cittadini che avevano adito il TAR - volto a sollecitare provvedimenti d'urgenza per consentire l'esercizio del diritto di voto, che i ricorrenti ritenevano leso dall'"eterogeneità e dalla mancanza di unicità del quesito" referendario contenuto nel citato decreto n.50. Il Tribunale argomenta la decisione rilevando, fra l'altro, che sulla legge n.15 del 2014 (ritenendo questa e non il decreto l'atto eventualmente lesivo del diritto dei ricorrenti) si è già espressa la Corte costituzionale, in sede di giudizio di legittimità della medesima legge (cfr. §5).

<p><b>Decreti del Presidente della Regione</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ n. 683/2017: fissazione della data di svolgimento della consultazione referendaria a domenica 22 ottobre 2017</li><li>➤ n. 745/2017: indizione del referendum consultivo regionale per l'autonomia sul quesito che costituisce oggetto del referendum. Il referendum viene denominato "Referendum per l'autonomia" e si stabilisce l'utilizzo della modalità di voto elettronico in tutti i Comuni della Lombardia</li></ul> <p><b>Protocollo d'intesa tra Regione Lombardia e ANCI Lombardia del 13 febbraio 2016 (e successivi atti di attuazione):</b> per la collaborazione in occasione dello svolgimento del referendum consultivo regionale del 22 ottobre 2017</p>	
---	--

## 7. 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>13</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<sup>14</sup>. Come comunicato dal Presidente della Giunta regionale al 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

<sup>13</sup> Alcuni dei documenti di seguito richiamati sono consultabili al link: <http://www.issirfa.cnr.it/l-autonomia-speciale-delle-regioni-ordinarie.html>.

<sup>14</sup> Si tratta di: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; - ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; università; programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

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<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>; 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.

## 8. Regioni ad autonomia differenziata *ex art. 116, terzo comma*, e regioni a *statuto speciale*

Le regioni ad autonomia differenziata *ex art. 116, terzo comma*, della Costituzione hanno in comune con le regioni a *statuto speciale* la possibilità di vantare forme e condizioni particolari di autonomia rispetto al quadro delle competenze delineato dalle (altre) disposizioni costituzionali (ed in particolare dall'art. 117).

Non è tuttavia possibile assimilare le regioni che ampliano la propria sfera di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, alle regioni a *statuto speciale*, per via di una serie di rilevanti differenze.

- **Regioni interessate.** Le regioni a *statuto speciale* sono individuate dall'art. 116, primo comma, della Costituzione. Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. Ai sensi del secondo comma, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

A poter beneficiare della previsione dell'art. 116, terzo comma, sono invece le regioni ordinarie. La disposizione costituzionale fa infatti espresso riferimento all'attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...) ad altre Regioni" [altre rispetto a quelle menzionate ai commi precedenti, ovvero alle regioni a *statuto speciale*].

---

<sup>15</sup> Istruzione; tutela della salute; tutela e valorizzazione dei beni culturali; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; potere estero della Regione; organizzazione della giustizia di pace; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare ed integrativa; protezione civile; infrastrutture; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; governo del territorio; lavori pubblici.

<sup>16</sup> Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

La clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale n.3 del 2001 estende tuttavia alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle disposizioni della medesima legge costituzionale "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Tale previsione sembrerebbe idonea a consentire, almeno in via teorica, la possibilità che anche una regione a statuto speciale possa avvalersi dell'art.116, terzo comma, nella fase transitoria.

- **Fonte dell'autonomia.** Il terzo comma prefigura l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con legge dello Stato, a differenza degli statuti di autonomia che sono approvati con legge costituzionale.

Detta legge statale è approvata con una procedura rinforzata<sup>17</sup>. Pertanto:

- tale legge non può essere abrogata da altra legge ordinaria;
  - le forme e le condizioni di autonomia da essa attribuite non possono essere revocate unilateralmente né dallo Stato né dalla regione interessata (nell'ambito del vigente quadro costituzionale), sempre che la stessa legge non disponga altrimenti.
- **Ambito materiale.** A differenza dell'autonomia riconosciuta negli statuti speciali, quella attribuibile ai sensi del terzo comma dell'art.116 è circoscritta agli ambiti di legislazione concorrente e a limitate materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (cfr. §2).

*A cura di L. Fucito e M. Frati*

L'ultima nota breve:

[Disegno di legge A. S. n. 2922  
Disciplina e promozione delle  
imprese culturali e creative \(n.  
186 - ottobre 2017\)](#)

nota breve

sintesi di argomenti di attualità  
del Servizio Studi del Senato

I testi sono disponibili alla pagina:

<http://www.senato.it> – leggi e documenti – dossier di documentazione. Servizio studi – note brevi

[www.senato.it](http://www.senato.it)

---

<sup>17</sup> Il procedimento prevede infatti che la legge sia approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata; che il negoziato con il Governo sia promosso dalla Regione interessata; che siano sentiti gli enti locali; che siano rispettati i principi di cui all'articolo 119 (cfr. §2).