



## Il referendum sull'autonomia lombarda del 22 ottobre 2017

### Premessa.

Quanto segue è stato rielaborato dall'Ufficio Pastorale Sociale e del Lavoro, come strumento per comprendere meglio la proposta referendaria alla quale saremo chiamati nei prossimi giorni. Ci piace pensare che sia utile alle nostre realtà ecclesiali associative e comunità parrocchiali, come anche a tutti i gruppi informali o istituzionali che desiderano informarsi e formarsi per andare oltre la superficie che spesso porta a comprendere male e quindi travisare contenuti e scelte. E' stato preparato con l'aiuto di persone competenti, che pur nella brevità dei contenuti, non tralasciano di evidenziare i passaggi fondamentali.

### La cronistoria.

Il 22 ottobre 2017 gli elettori lombardi saranno chiamati alle urne per un referendum **consultivo**, indetto per decisione del **Consiglio regionale** con DCR 17 febbraio 2015, n. X/638 "Indizione di referendum consultivo concernente l'iniziativa per l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Tale decisione è stata assunta con 58 voti favorevoli, 20 contrari e 2 non votanti (o assenti) su 80 membri, quindi con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri regionali richiesta dall'art. 52 dello Statuto della Lombardia.

La data (il **22 ottobre 2017**, in concomitanza con l'analoga iniziativa referendaria promossa dalla Regione Veneto) e le modalità di svolgimento (tramite **voto elettronico**, anziché cartaceo) del referendum sono state poi determinate dal Presidente della Giunta regionale Maroni con decreto 29 maggio 2017, n. 683, solo dopo la definizione di alcune questioni aperte:

- il chiarimento circa l'ammissibilità nel quadro costituzionale (alla luce della sentenza n. 118 del 2015 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittimi tutti i quesiti previsti in un parallelo referendum regionale veneto, tranne uno pressoché identico a quello lombardo);
- l'esito della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi, in base alla quale sarebbe cambiato il quadro di riferimento (riforma poi respinta nel referendum nazionale del 4 dicembre 2016)
- il reperimento delle risorse necessarie per lo svolgimento della consultazione (attorno ai **50 milioni di euro**, totalmente a carico della Regione).

Il dispositivo del referendum si riferisce all'avvio di una **trattativa col Governo centrale**, per aprire la quale in realtà non è richiesta una consultazione preliminare dell'elettorato: la stessa Regione Lombardia nel 2006 attivò autonomamente una procedura in tal senso e giunse all'apertura di un negoziato ufficiale nell'ottobre 2007. L'operazione si impaludò nella crisi del Governo Prodi e fu lasciata cadere dal successivo Governo Berlusconi (di cui Maroni e Zaia erano ministri).

Oggi, a differenza di 10 anni fa, "l'espressione favorevole della popolazione regionale" è stata considerata politicamente "indispensabile e necessaria per l'assunzione di un provvedimento specifico del Consiglio volto alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"

(così la citata DCR 17 febbraio 2015, n. X/638); per questo si è aggiunto un passaggio in più, il referendum appunto, politicamente legittimo ma estraneo alla procedura.

### Il quesito.

Si interpellano quindi gli elettori lombardi affinché si dichiarino favorevoli o contrari alla **richiesta** di maggiore autonomia in tutti gli ambiti consentiti dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione: *“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?”*

La “specialità” della Lombardia (termine che ha sollevato interrogativi e perplessità) non va intesa come analoga a quella delle Regioni a statuto speciale, ma come relativa al ruolo nazionale che essa riveste, e toccherebbe quindi “la dimensione economico-produttiva e la capacità fiscale ... che certificano l'oggettiva “diversità” della Lombardia, che possiede di gran lunga tutti i requisiti per meritarsi una maggiore autonomia politica e amministrativa poiché vanta degli ineguagliati e ineguagliabili tassi di virtuosità” (secondo quanto afferma la recente deliberazione del Consiglio regionale n. X/1531 del 13 giugno 2017).

Le *materie* nelle quali Regione Lombardia vorrebbe, e potrebbe costituzionalmente ottenere, più autonomia sono:

- norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione dei giudici di pace (che attualmente sono attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in base all'art. 117, comma 2, Cost.)
- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (non la politica estera complessiva); 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, già oggi di competenza regionale); professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute e organizzazione sanitaria; 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 (che attualmente sono attribuite alla potestà concorrente di Stato e Regioni in base all'art. 117, comma 3, Cost., con il primo chiamato a fissare i principi fondamentali – ma di fatto portato a disciplinare l'ossatura di ciascuna materia – e le seconde le norme più specifiche e di dettaglio).

Il campo d'azione è molto ampio e non si può scegliere fra l'una e l'altra materia: la Regione vuole che “si tratt[i] su tutto”, e chiede all'elettore di esprimere un unico sì o un unico no.

### Gli effetti.

Il referendum, che in Lombardia (diversamente dal Veneto) non richiede alcun quorum di partecipazione, ha natura consultiva: il suo risultato, positivo o negativo, non sarà giuridicamente vincolante e comunque si indirizzerà soltanto agli organi regionali e non a quelli statali, con i quali la Regione dovrà poi trattare.

In pratica, esso avrà soltanto effetti politici, legati non solo al voto ma anche al numero di elettori che sceglierà di esprimersi: l'esito della consultazione acquisterà un valore diverso a seconda del dato dell'affluenza alle urne. E' evidente che una vittoria del sì ottenuta con una larga partecipazione darebbe alla Regione maggior forza (o minore debolezza) nella **trattativa con il Governo nazionale**. Al contrario, una bassa presenza alle urne sarebbe interpretabile come segno di disinteresse, se non di contrarietà. Questo referendum può, quindi, essere considerato un'arma a doppio taglio che la Regione ha scelto di impugnare.

In ogni caso **il Governo** è tenuto soltanto a trattare (a seguito della richiesta del Consiglio regionale, non dell'espressione popolare referendaria) ma **non è obbligato ad accettare le richieste regionali**, né a concludere un accordo a tutti i costi, dovendo perseguire l'interesse complessivo degli italiani e dovendo considerare i riflessi di una eventuale maggiore autonomia lombarda sulla condizione delle altre Regioni. Tra l'altro dovranno essere **sentiti anche gli enti locali lombardi** (Comuni, Province, Città metropolitana), che potranno così esprimere il loro parere.

Inoltre, l'eventuale e non scontata intesa che venisse sottoscritta fra gli esecutivi statale e regionale dovrà essere trasfusa in una **legge statale** approvata da ciascuna Camera del Parlamento a **maggioranza assoluta**, ossia col voto della metà più uno dei componenti (mentre per approvare le altre leggi ordinarie basta la maggioranza semplice, cioè che i favorevoli siano più dei contrari).

Insomma, questo tipo di referendum non incide direttamente sull'ordinamento, non abroga una legge in vigore né completa l'iter di una proposta, ma nemmeno vincola il Consiglio regionale a deliberare. Evidentemente potrà assegnare (o meno) un mandato politico, i cui tempi d'attuazione sono incerti e certamente lunghi. Benché non sia giuridicamente vietato, difficilmente entreranno nel vivo della trattativa organi istituzionali in scadenza quali sono quelli attuali, dato che tanto il Governo e il Parlamento nazionali che il Presidente e il Consiglio regionali saranno rinnovati nei primi mesi del 2018.

Procedura **ex art. 116, comma 3, Cost.**  
richiamata dal Referendum del 22  
ottobre 2017

Richiesta di trattativa al  
Governo formulata con  
Delibera del Consiglio reg.



Apertura del negoziato



Confronto con  
gli enti locali



Accordo Stato/Regione



Legge dello Stato a  
maggioranza assoluta

### **Le prospettive e i limiti.**

Negli ambiti sopra indicati la Lombardia potrà chiedere allo Stato di avere innanzitutto una **più ampia potestà legislativa e regolamentare**, ossia di poter adottare con maggiore libertà le leggi e i regolamenti necessari, stabilendo anche i principi fondamentali delle diverse materie.

Poi potrà chiedere anche **più autonomia amministrativa e gestionale**, nel rispetto però dello spazio garantito dalla Costituzione, in questo campo, agli enti locali.

Infine potrà chiedere anche **più risorse**, sotto forma di maggiori quote di tributi statali riscossi in Lombardia o della facoltà di tassare fonti di reddito oggi sottoposte ad imposizione statale.

Su questo punto bisogna, però, essere chiari: ottenere più autonomia non significa necessariamente disporre di più risorse. Lo Stato potrebbe non aderire alle richieste lombarde (se ritenute eccessive) o potrebbe accettarle in tutto o, più verosimilmente, in parte: ad esempio, potrebbe aderirvi in materia di governo del territorio ma non di ordinamento della comunicazione, o ancora soltanto per alcuni profili di ciascuna materia. Non ultimo, potrebbe accettare di concedere più autonomia legislativa in certi settori, ma non maggiori spazi sul piano amministrativo o finanziario.

In ogni caso, e questo è un ulteriore punto da chiarire senza equivoci, a seguito di questo referendum la Lombardia **non potrà diventare una Regione a statuto speciale** (come la Sicilia, ad esempio), occorrendo a tal fine una modifica della Costituzione.

Qui termina l'orizzonte di questa consultazione referendaria: ogni altro obiettivo e aspirazione, per utile che appaia, ne esula formalmente e non vi andrebbe associato.

Al riguardo aggiungiamo un paio di osservazioni.

Senza entrare in disamine di natura politica, evidenziamo come appaia giuridicamente debole l'aspirazione "a negoziare, all'indomani dell'esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle risorse relative, anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale" (aspirazione espressa dalla recente deliberazione del Consiglio regionale n. X/1531 del 13 giugno 2017); questo perché, in generale, **tale autonomia fiscale non può essere concessa tout court ad una Regione ordinaria** e, poi perché, se applicata alla Lombardia (che produce un quarto del PIL italiano), potrebbe sconvolgere gli equilibri finanziari complessivi dello Stato.

Il profilo finanziario è delicato ma non è l'unico difficile da affrontare: non possiamo dimenticare che questa procedura negoziale si inserisce nel quadro dell'unità nazionale, da cui non potranno prescindere né il Governo né il Parlamento quando e se saranno chiamati ad esprimersi. Si pensi, ad esempio, alle norme generali sull'Istruzione: è lecito e opportuno pensare ad una scuola dell'obbligo lombarda eventualmente diversa da quella del resto d'Italia?

Si è già detto come questo referendum non consenta di delimitare il campo: di fatto chiede il consenso degli elettori (quasi una delega in bianco) ad attivare un percorso di cui, però, essi possono decidere solo il punto di partenza. Da lì in avanti sarà un susseguirsi di bivi, davanti ai quali i cittadini non saranno più chiamati ad esprimersi. Con i referendum abrogativi o confermativi l'espressione popolare produce un esito chiaro, immediato e tangibile. Nel caso di specie, invece, di fatto avviene l'opposto.

Dopo aver cercato di illustrare i diversi aspetti legati al referendum e così contribuire ad un approccio consapevole, concludiamo con un pensiero sul concetto di autonomia. In qualunque declinazione la si intenda, nessuna richiesta estensiva di autonomia deve mettere in discussione l'appartenenza alla comunità nazionale ed europea. In nome del principio di sussidiarietà è legittimo spostare funzioni, competenze e risorse ad un livello istituzionale diverso, purché questo rimanga funzionale al perseguimento del Bene Comune, sia uno strumento e non il fine dell'azione politica. In altri termini, maggiore autonomia non può significare distacco, chiusura, autoreferenzialità, isolamento, non deve sottendere mai un obiettivo disgregante; sia al contrario funzionale ad una rimodulazione virtuosa del nostro stare insieme, del nostro appartenere ad una comunità ampia ed inclusiva.

---

Un particolare ringraziamento a Damiano Amaglio e Silvio Troilo per il generoso lavoro.