

L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario

15 settembre 2021

Il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si è imposto al centro del dibattito a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. Dopo aver sottoscritto tre accordi preliminari con il Governo a febbraio 2018, su richiesta delle tre regioni, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Nel frattempo altre regioni hanno intrapreso il percorso per la richiesta di condizioni particolari di autonomia.

L'art. 116, terzo comma, della Costituzione

L'**articolo 116, terzo comma, della Costituzione** prevede la possibilità di attribuire **forme e condizioni particolari di autonomia** alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

Il testo del terzo comma dell'articolo 116 recita: "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".

L'**ambito** delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono:

- tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
 - organizzazione della giustizia di pace;
 - norme generali sull'istruzione;
 - tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con **legge rinforzata**, che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del Titolo V prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Con la legge di stabilità per il 2014, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario. In particolare, la legge ha previsto un termine di **sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi** sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (art. 1, comma 571,

legge 147/2013). Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Su questi temi è stata svolta nel 2017 un'[indagine conoscitiva](#) in seno alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, che si è conclusa con la definizione di un [documento conclusivo](#) che ne ripercorre i principali elementi.

In particolare, nel documento conclusivo la Commissione ha evidenziato come il percorso autonomistico delineato dall'articolo 116, terzo comma, miri ad arricchire i contenuti e completare l'autonomia ordinaria, nell'ambito del disegno delineato dal Titolo V della parte II della Costituzione e come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano infatti l'inserimento di elementi di dinamismo nell'intero sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, non deve peraltro essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico che la contraddistingue. Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse.

Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata

Il riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è imposto al centro del dibattito istituzionale sul rapporto tra Stato e Regioni a seguito delle **iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna**, che si sono registrate nella parte conclusiva della XVII legislatura.

In assenza di una normativa di attuazione della procedura delineata dalla Costituzione, le modalità con cui le tre regioni hanno attivato il percorso ex art.116, terzo comma, sono diverse.

Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il **28 febbraio 2018**, il Governo all'epoca in carica ha sottoscritto con le regioni interessate tre distinti [accordi preliminari](#) che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedevano (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione". In tutti e tre gli Accordi preliminari le **materie** di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Tutte e tre le regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato - in un momento successivo - ad altre materie.

L'Accordo preliminare con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, fa espressa menzione - quale oggetto di un eventuale successivo accordo - di materie di interesse delle autonomie locali, quali: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; il governo del territorio.

Gli **Allegati** (che costituiscono parte integrante e sostanziale degli Accordi preliminari) hanno ad oggetto le materie in relazione alle quali alle regioni sono conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa. Resta comunque aperta la possibilità che il negoziato si estenda ad ulteriori profili delle materie indicate e ad altre differenti materie (art. 6). Ciascun allegato riguarda una materia a cui si aggiunge un *Addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Con l'inizio della XVIII legislatura, tutte e tre le regioni con le quali sono state stipulate le c.d. pre-intese hanno manifestato al Governo l'intenzione di «**ampliare il novero delle materie da trasferire**» (Camera dei deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, [11 luglio 2018](#)). Nel frattempo, **altre regioni**, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania).

Sono in tal modo riprese le trattative tra le tre regioni e i Ministeri interessati *ratione materiae* nell'ambito dell'attività di coordinamento in capo al Ministro *pro tempore* per gli affari regionali.

L'istruttoria da parte del Governo sulle domande relative alle competenze ha comportato la richiesta alle regioni interessate di una documentazione particolareggiata. Sulla base della documentazione fornita si sono, presso la sede del **Dipartimento per gli affari regionali incontri tecnici**, in cui le strutture regionali competenti nelle singole materie, a mezzo del Dipartimento per gli affari regionali, si sono confrontate con i tecnici del Ministero cui appartiene la competenza di cui si tratta. Per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario, si sono svolti incontri con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella seduta del Consiglio dei ministri n. 33 del 21 dicembre 2018 è stata condivisa l'informativa svolta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie in merito al percorso di attuazione dell'autonomia differenziata richiesta dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. Nella successiva seduta del Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali "ha illustrato i contenuti delle intese. Il Consiglio dei ministri ne ha preso atto e condiviso lo spirito". I testi delle bozze di intese sono stati pubblicati sul sito del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio, in un testo concordato tra Governo e ciascuna delle tre regioni, limitatamente alla "parte generale".

Nel corso del **2019** sulle richieste pervenute e sul percorso di definizione delle intese si è aperto un ampio dibattito. Le **questioni oggetto di discussione** hanno riguardato, tra le altre, le modalità del coinvolgimento degli enti locali, il ruolo del Parlamento e l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rinforzato che contiene le intese, il rispetto del principio di sussidiarietà, nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire per evitare che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si risolva in una attribuzione fittizia di autonomia speciale alle Regioni ordinarie.

Il tema è stato ulteriormente approfondito in relazione all'esigenza di associare il conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sia alla **previa definizione dei Livelli essenziali di prestazione** (Lep) nelle materie previste, sia alla definizione di strumenti di perequazione ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lett. m) e 119, quinto comma, della Costituzione.

In particolare, tali questioni sono state richiamate in occasione delle audizioni svolte dal Ministro *pro tempore* per gli Affari regionali, Francesco Boccia, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali, rispettivamente, il [13 novembre 2019](#) e il [30 settembre 2020](#), nelle quali innanzitutto si annunciava l'intenzione del Governo di presentare un disegno di legge in cui definire gli interventi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla legge 42/2009 e dal decreto legislativo 68/2011.

Si è così avviato un percorso che ha visto il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio predisporre una bozza di legge quadro, sottoposta alla Conferenza Stato-Regioni. All'esito del confronto, il disegno di legge in questione, oltre a fornire una cornice di garanzie di trasparenza e omogeneità delle procedure di stipula, avrebbe dovuto prevedere:

- la determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione ex art. 116, comma terzo, Cost., dei LEP o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard;
- una puntuale ricognizione della dotazione infrastrutturale riferita alle reti stradali, autostradali, ferroviarie e di comunicazione, nonché alle strutture portuali e aeroportuali con l'obiettivo di assicurare uniformità in tutto il territorio nazionale anche della dotazione infrastrutturale, da conseguirsi attraverso la perequazione infrastrutturale, favorendo la crescita di quei territori, anche nell'ambito di ciascuna Regione, in ritardo;
- la previsione di tempi certi per l'avvio dell'autonomia differenziata, attraverso il conferimento delle funzioni e la definizione dell'assetto finanziario, infrastrutturale e amministrativo, per garantire in modo uniforme i diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dal territorio di residenza.

Il disegno di legge, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost." veniva inserito dal Governo nella [nota di aggiornamento al DEF 2020](#) tra quelli collegati alla manovra di bilancio, e il tema dell'autonomia differenziata veniva trattato all'interno del Programma nazionale di riforma 2020, nel quale si confermava come prioritario, anche alla luce dell'emergenza sanitaria ed economica nel frattempo emersa a seguito del diffondersi della pandemia da Covid-19, l'obiettivo della "[...] definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia". Inoltre, si dava conto di voler proseguire nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell'autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale.

Parallelamente, per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del "regionalismo differenziato" la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto tra marzo 2019 e marzo 2021 un'indagine conoscitiva nell'ambito della quale sono stati ascoltati rappresentanti del Governo, rappresentanti degli enti territoriali nonché studiosi ed esperti della materia oggetto dell'indagine e, con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sta svolgendo un ciclo di [audizioni](#).

In occasione del rapido svilupparsi della pandemia da Covid-19 il processo relativo all'autonomia differenziata ha subito un inevitabile rallentamento.

Da ultimo, il tema è stato trattato nelle audizioni svolte dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il [26 maggio 2021](#) e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il [13 luglio 2021](#) e dal vice Ministro dell'economia, Laura Castelli presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 9 giugno 2021.

In particolare, la Ministra Gelmini ha informato dell'istituzione di una apposita Commissione di studio, presieduta dal Prof. Beniamino Caravita, con il compito, tra gli altri, di esprimersi sulla c.d. "legge quadro", che intende fornire garanzie di trasparenza e omogeneità delle procedure, anche al fine di sciogliere le questioni giuridiche e politiche irrisolte. Difatti, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, il Governo ha confermato di inserire nei provvedimenti collegati alla decisione di bilancio, tra gli altri, il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata.

In tale quadro, la Ministra ha rinsaldato l'impegno del Governo a non disperdere il lavoro svolto sinora e a proseguire sulla strada del conferimento ex art. 116, terzo comma, della Costituzione di maggiori competenze alle Regioni con apposita "clausola di salvaguardia" per quelle che ne hanno fatto precedentemente richiesta. Al contempo, ha evidenziato che se si vuole "dare gambe al progetto di regionalismo differenziato, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi, che assicurino il conseguimento dei LEP (livelli essenziali di prestazione), affinché i diritti fondamentali di cittadinanza vengano garantiti a ogni cittadino, indipendentemente dal luogo di residenza". Pertanto, il disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata viene nuovamente incluso tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 anche nella [nota di aggiornamento al DEF 2021](#).

Dossier

Senato della Repubblica - Servizio Studi

IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE INIZIATIVE DI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO n°1057305

<http://www.camera.it/temiap/d/leg17/1057305>

Senato della Repubblica - Servizio Studi

Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto n°1067303

<https://temi.camera.it/dossier/index.html/senato-della-repubblica-servizio-studi-br-regionalismo-differenziato-e-accordi-preliminari-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-1.html>