



L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario

1 marzo 2019

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. Nella seduta del 14 febbraio 2019, il Ministro per gli Affari regionali ha illustrato in Consiglio dei ministri i contenuti delle intese da sottoporre alla firma. 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'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato:
 - a. organizzazione della giustizia di pace;
 - b. norme generali sull'istruzione;
 - c. 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'art. 119 Cost. 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 cost. n. 3/2001, 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'art. 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, L. n. 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, Cost., 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 tema del riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è di nuovo imposto al centro del dibattito 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.

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 prevedono (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 verificino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione".

Gli Accordi preliminari prevedono (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 verificino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione".

Le modalità con cui le tre regioni hanno attivato il percorso ex art.116, terzo comma, sono diverse. Si ricorda che 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.

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 e l'insediamento del nuovo Governo, 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**» (giugno 2018), come emerso dalle dichiarazioni del Ministro per gli affari regionali, rese nel luglio scorso intervenendo alla [Camera](#) per il *question time* (Camera dei deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, 11 luglio 2018). Nel frattempo, **altre regioni**, pur non avendo firmato alcuna preintesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia.

La Nota di aggiornamento al **DEF 2018** dedica un specifico paragrafo al programma di riforme istituzionali che il Governo intende attuare. In tale contesto il Governo ha indicato tra le priorità il completamento dei percorsi avviati dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna nel 2017 in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Nel corso dell'[audizione sulle linee programmatiche del 18 settembre 2018](#) presso le Commissioni Affari costituzionali della Camera e del Senato il **Ministro per gli affari regionali**, Erika Stefani, ha fornito ulteriori aggiornamenti sul tema e definito il percorso lungo il quale il Governo intende procedere. In particolare il Ministro ha ricordato che, stante l'assenza sotto il profilo procedurale di una disciplina attuativa, il Governo si sta muovendo su un terreno nuovo cercando di standardizzare una procedura unica per tutte le regioni interessate. Viceversa, i contenuti dell'intesa varieranno a seconda delle richieste avanzate dalle singole regioni. 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 svolgono, presso la sede del **Dipartimento per gli affari regionali**, degli **incontri tecnici**, in cui le strutture regionali competenti nelle singole materie, a mezzo del Dipartimento per gli affari regionali, si confrontano con i tecnici del Ministero cui appartiene la competenza di cui si tratta. Sono incontri «trilaterali», in cui vengono analizzate le singole richieste.

Per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario, il Ministro ha dichiarato di aver avviato degli incontri con il Ministero dell'economia e delle finanze. In relazione alla possibilità di utilizzare lo strumento della legge delega ([proposta](#) avanzata dalla Regione Veneto nel mese di luglio 2018), il Ministro ha sottolineato che si tratta di una questione tecnico-giuridica ancora aperta. Tuttavia, ha sottolineato di preferire la costruzione di un'intesa senza ricorrere al meccanismo della delega, in quanto ciò rafforza la stessa autonomia attribuita.

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 Erika Stefani in merito al percorso di attuazione dell'autonomia differenziata richiesta dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

Nella [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 intese](#) risultano 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". Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha ricordato che, oltre alle regioni che hanno sottoscritto le pre-intese, sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania.

Dossier

[Senato della Repubblica - Servizio Studi](#)

[IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE INIZIATIVE DI EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO n°1057305](#)

<http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1057305/index.html>

[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-2.html>
