

**Audizione del Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana riguardante
“Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo
comma, Cost..”**

Egregio Presidente, Egregi Commissari,

desidero ringraziare lei Presidente e i Commissari qui presenti per l'invito....e avermi dato l'occasione per rappresentare una **SINTETICA RICOSTRUZIONE DEL PERCORSO COMPIUTO DALLA REGIONE LOMBARDIA PER L'ATTRIBUZIONE DI ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA EX ART. 116, TERZO COMMA, COST..**

Come è noto, l'articolo 116, terzo comma della Costituzione afferma che “**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'articolo 117 della Costituzione, ai commi secondo e terzo, elenca, rispettivamente, le materie che ricadono nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle riconducibili alla competenza legislativa regionale concorrente;

L'articolo 119 della Costituzione stabilisce, al secondo comma, che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome [...]”. Dispongono altresì di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e al fondo perequativo; tributi che “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

L'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) prevede che “con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'**assegnazione**

delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge”.

Lo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia, all'articolo 14, terzo comma, lettera g), stabilisce che “spetta al Consiglio regionale deliberare in merito all'iniziativa e alla definitiva conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

Le disposizioni citate, **costituzionali, legislative e statutarie**, costituiscono il quadro essenziale di riferimento delle norme nell'ambito delle quali si è sviluppato in questi anni il percorso di conseguimento di forme di autonomia differenziata avviato da Regione Lombardia.

Nel corso della X Legislatura regionale (2013-2018) si è quindi intrapreso un percorso finalizzato a rilanciare il tema della richiesta per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma, Cost..

Nel corso del **2015** - il 17 febbraio - il Consiglio regionale ha dato il via libera:

- alla realizzazione di un referendum consultivo per l'autonomia con modalità elettroniche di voto (**DCR n. X/635**) sul seguente quesito: *“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 si ammesso in base all'articolo richiamato ?”* (**DCR n. X/638**).
- all'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 (**DCR n. X/636**) con cui sono stati impegnati il Presidente della Regione e la Giunta regionale a individuare “quali materie prioritarie su cui avviare il confronto con il Governo” le medesime indicate nella prima deliberazione consiliare che negli anni duemila n. 367/2007 aveva tentato di avviare il percorso per la maggiore autonomia e ad estendere il confronto ad ulteriori funzioni e materie di competenza concorrente o esclusiva statale;

- ha impegnato, inoltre, il Presidente della Regione a predisporre un “documento di indirizzo, da sottoporre all’esame dell’aula, contenente le indicazioni relative alle particolari sfere di autonomia che si intendono contrattare con lo Stato centrale”, individuando un lungo elenco di materie “quali possibile oggetto di contrattazione con lo Stato centrale” (DCR n. X/637)

Nel 2017 il Consiglio regionale si è espresso nuovamente sul tema approvando approvato una “mozione concernente il referendum per l’autonomia della Lombardia: competenze e risorse” con cui ha fra l’altro impegnato il Presidente della Regione a:

- istituire un tavolo tecnico allo scopo di individuare il costo unitario e il costo complessivo dei servizi rispetto al pacchetto di materie negoziabili;
- svolgere la trattativa successiva al referendum possibilmente insieme al Governatore del Veneto;
- negoziare, all’indomani dell’esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle relative risorse (DCR n. X/1531 del 13 giugno).

Il referendum consultivo si è svolto il **22 ottobre 2017** e ha visto la partecipazione di 3.030.748 elettori, il **95,10%** dei quali si è espresso a **favore** del quesito referendario proposto.

A seguito del favorevole risultato del Referendum per l’autonomia del 22 ottobre 2017, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato **quasi all’unanimità**, con soli 4 voti contrari (ossia solo il 5% dell’Assemblea), nella seduta del **7 novembre 2017 la Risoluzione n. 97** concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Con tale atto di indirizzo, il Consiglio ha impegnato il Presidente della regione:

- ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti di un’intesa di cui all’articolo 116, terzo comma, assicurando il coinvolgimento del Consiglio regionale anche mediante la partecipazione di suoi rappresentanti all’interno della delegazione trattante e sottoponendo al Consiglio regionale lo schema di intesa a conclusione della trattativa con il Governo;
- a condurre il negoziato tenendo conto delle materie elencate nell’allegato A alla risoluzione. Tale elenco non è peraltro esaustivo, sì da lasciare al Presidente un ampio margine di manovra nel caso in cui nel corso delle trattative dovessero emergere aspetti non considerati;

- a esplicitare, nell'intesa, "il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative", che dovrà contenere clausole di garanzia dell'autonomia ottenuta rispetto a successive leggi statali, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regione. Ciò anche al fine di salvaguardare l'adeguatezza delle risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite;
- a ottenere l'assegnazione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle funzioni che saranno attribuite alla regione;
- ad assicurare "adeguata, costante e tempestiva informativa" al Consiglio regionale nel corso dei negoziati;
- a garantire "forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali" da realizzare prima della sottoscrizione dell'intesa.

Tale coinvolgimento è anche mirato alla definizione di un piano di riordino territoriale, secondo i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, per definire il livello territoriale ottimale per allocare le competenze che saranno attribuite alla regione ex art. 116, terzo comma, e, più in generale, a favorire la completa attuazione dell'articolo 118 della Costituzione secondo gli stessi principi della sussidiarietà.

Nello stesso mese di **novembre 2017** è stato avviato il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'Intesa fra Stato e Regione prevista dall'articolo 116, 3° comma, Cost. con riferimento a tutte le 23 materie individuate dagli artt. 116 e 117 della Costituzione (tutte le venti materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e le seguenti tre materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), così come previsto dalla risoluzione 97.

Il **28 febbraio 2018** si è concluso il lavoro con il Governo formalizzando un Accordo preliminare contenente principi generali, oltre alle modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori competenze che prefigura alcuni livelli significativi di autonomia (seppur non ancora completi) con riferimento alle seguenti cinque materie: lavoro, istruzione, salute, ambiente, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni.

L'accordo riconosce come impregiudicato il prosieguo del negoziato sulle richieste di autonomia differenziata sulle medesime e sulle altre materie indicate dalla Regione; accordi preliminari di contenuto analogo sono stati sottoscritti nella medesima data anche da parte delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto.

L'accordo del 28 febbraio 2018 stabilisce che l'approvazione della legge debba avvenire, sulla base di intesa fra Stato e regione e "su proposta del Governo", in conformità al procedimento per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione e, come tale, può essere modificata, abrogata o derogata esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione.

Riguardo alla procedura di approvazione dell'Intesa occorre evidenziare che il principio di leale collaborazione fra Stato e autonomie territoriali mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla comune volontà delle parti espressa nelle intese.

Pertanto pur nel rispetto del ruolo del Parlamento che può e deve concorrere alla partecipazione al processo che porterà alla definizione dei contenuti dell'Intesa non si può disconoscere la rilevanza costituzionale del predetto principio di leale collaborazione.

Si può al riguardo quindi prefigurare una soluzione che contenga il rispetto di ambo i profili poc'anzi evidenziati.

Ciò avverrebbe prevedendo la possibilità di un atto di indirizzo parlamentare quale una Risoluzione che a fronte di una comunicazione del Governo sullo stato del negoziato in corso con la Regione sul 116 3° Cost. orienti l'azione del Governo stesso nelle fasi successive del negoziato e sia poi suscettibile di condizionare i lavori parlamentari quando le Camere saranno chiamate ad esprimersi sull'approvazione dell'Intesa e quindi verificheranno se quanto contenuto nella Risoluzione è stato poi effettivamente recepito dal Governo.

Si evidenzia altresì che rispetto alle regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie cui è attribuita maggiore autonomia ai sensi dell'art.116, terzo comma vantano una posizione giuridica peculiare, poiché **le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, come in astratto potrebbe avvenire nei confronti di una regione a statuto speciale, previa approvazione di una legge costituzionale diretta a mutare le competenze ad essa attribuite.**

Trattandosi di una legge basata su un'intesa, le disposizioni in essa recate potrebbero essere incise solo da una fonte primaria approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta di Camera e Senato, sulla base di una nuova intesa fra le parti.

Nell'avvio della **XI Legislatura regionale** si è immediatamente riattivata l'iniziativa prevista dall'art. 116 3° cost. che aveva portato alla sottoscrizione da parte dei precedenti governi regionali e statali alla sottoscrizione dell'Accordo preliminare del 28 febbraio 2018.

Il Programma di Governo dell'**XI Legislatura** che il Presidente di Regione Lombardia ha illustrato al Consiglio regionale nella seduta del **10 aprile 2018** ed il Programma Regionale di Sviluppo della XI legislatura approvato a luglio 2018 dal Consiglio regionale confermano e rilanciano l'impegno della Regione per il percorso di autonomia.

Con l'**ordine del giorno 15 maggio 2018**, il Consiglio regionale ha impegnato il Presidente della Regione e l'Assessore all'Autonomia e cultura:

- i) a promuovere le azioni conseguenti all'Accordo preliminare del 28 febbraio e approfondire i più ampi margini di autonomia riguardanti le materie indicate nell'Accordo stesso, e le relative risorse;
- ii) a riaprire la trattativa affinché sia allargata a tutte e 23 le materie costituzionalmente previste;
- iii) a rappresentare al Governo "il nesso nevralgico, nell'ambito della trattativa, tra competenze e risorse", definendo specificamente le mansioni, i tempi di lavoro e le prerogative, della Commissione paritetica Stato-Regione prevista dall'Accordo, nonché l'esigenza che nell'intesa si stabilisca "il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative, inserendo delle clausole di garanzia a favore dell'autonomia ottenuta rispetto alle successive leggi statali [...] in osservanza del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, affinché siano salvaguardati livelli adeguati di risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite per non vanificare l'obiettivo di mantenere l'autonomia conseguita".

I principi alla base della richiesta di autonomia differenziata sono fortemente condivisi dal sistema lombardo sia sul versante istituzionale che sul versante delle categorie produttive e sociali.

In data 29 maggio 2018 è stato siglato un Protocollo tra **Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL del 29 maggio 2018** che si fonda su un'azione comune ai fini del riavvio del confronto con il Governo circa l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art.116, terzo comma della Costituzione, con contestuale riconoscimento del ruolo partecipativo degli enti locali nel percorso di autonomia.

Il negoziato è stato formalmente riavviato con l'incontro, in data 26 luglio 2018, con il Ministro per gli Affari regionali, al quale sono state rappresentate le richieste della Regione.

Ad **ottobre 2018** si è ulteriormente sviluppato il percorso di confronto con il Dipartimento per gli Affari regionali in relazione alle materie previste dall'art. 116 3° Cost., prevedendo l'approfondimento da parte dei dicasteri competenti delle proposte di attribuzione alla Regione di maggiori competenze.

In occasione degli **Stati Generali dello Sviluppo del 24 ottobre 2018** è stato richiesto alle rappresentanze di sostenere sul loro livello nazionale la maggiore autonomia regionale della Lombardia, attraverso una presa di posizione pubblica del mondo associativo e imprenditoriale lombardo. A questo proposito è stato redatto un documento a cui ha aderito la più ampia rappresentanza degli stakeholder del Patto per lo Sviluppo.

Tra i primi di gennaio e febbraio 2019, si è sviluppata un'intensa serie di incontri tecnici con i Ministeri competenti, sotto la regia del Dipartimento degli Affari regionali ed in particolare del Ministro Stefani, che ringrazio anche in questa occasione.

Il Presidente della Regione, in data **30 gennaio 2019**, ha avuto modo di esprimere la propria soddisfazione all'esito dell'incontro con il Presidente del Consiglio dei ministri, per l'impegno assunto dal Governo a rispettare i tempi per la realizzazione dell'autonomia.

Anche durante la recente sessione degli **Stati Generali del Patto per lo Sviluppo del 22 febbraio 2019**, il Presidente della Regione ha condiviso con gli stakeholder presenti un Documento a sostegno dell'Autonomia, come segno della forte attenzione e della priorità attribuite da tutto il sistema Lombardia sul tema. Con tale documento i partecipanti agli Stati Generali del Patto per lo Sviluppo hanno invitato quindi il Governo a concludere sollecitamente l'iter per l'intesa proposta da Regione Lombardia al fine di predisporre il conseguente disegno

di legge per l'approvazione da parte delle Camere secondo il procedimento previsto dall'art. 116, 3° comma della Costituzione, nelle modalità già delineate dall'accordo preliminare del 28 febbraio 2018.