



## L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario

10 marzo 2020

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.

Nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 il Ministro per gli affari regionali ha evidenziato l'intenzione del Governo di ripartire dal lavoro svolto sinora ed ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria in cui potranno definirsi gli interventi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.

### 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:
  - 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'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.

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 verificano 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 verificano 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, 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 preintesa 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".

Nella [Nota di aggiornamento al DEF 2019](#) viene riferito l'impegno del Governo a portare avanti il processo di attuazione del federalismo differenziato. Le linee programmatiche enunciate nella Nota stabiliscono che il processo di autonomia differenziata si svolgerà: i) nel rispetto del "principio di coesione nazionale e di solidarietà"; ii) nell'ambito di un quadro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP). Tutto ciò anche al fine di evitare "di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del paese".

Nel corso dell'audizione sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 presso le Commissioni I e V della Camera, il **Ministro per gli affari regionali** ha evidenziato l'intenzione del Governo di ripartire dal lavoro svolto sinora. Ha al contempo preannunciato la presentazione in Parlamento di **un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria** in cui potranno definirsi 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. Il disegno di legge che il Governo si appresta a presentare alle Camere è stato inserito, nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, fra i provvedimenti **collegati alla decisione di bilancio**.

Per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del "regionalismo differenziato" è in corso un'[indagine conoscitiva](#) avviata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e, con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sta svolgendo un ciclo di [audizioni](#).

## 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-1.html>