

XVIII legislatura

Il processo di attuazione del regionalismo differenziato

marzo 2019
n. 104/1



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
regionali e delle autonomie locali



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

Il processo di attuazione del regionalismo differenziato

marzo 2019
n. 104/1

a cura di: Luigi Fucito e Maria Frati

INDICE

1.	INTRODUZIONE	7
2.	REGIONI ORDINARIE O REGIONI A STATUTO SPECIALE?	8
3.	IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO	9
3.1	Le materie	9
3.2	L'eventuale <i>referendum</i> consultivo antecedente l'avvio della procedura.....	10
3.3	Il procedimento	11
4.	LE PROPOSTE DELLE REGIONI NELLA PARTE CONCLUSIVA DELLA XVII LEGISLATURA	14
4.1	Emilia-Romagna	14
4.2	Lombardia.....	15
4.3	Veneto	17
5.	GLI ACCORDI PRELIMINARI CON EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO.....	19
6.	LE INIZIATIVE NELLE REGIONI CHE NON HANNO SOTTOSCRITTO ACCORDI PRELIMINARI CON IL GOVERNO	23
7.	IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO NEL PROGRAMMA DI GOVERNO DELLA XVIII LEGISLATURA	35
8.	LA POSIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI SUL PROCESSO IN ATTO.....	36
9.	LE RICHIESTE DI VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA NELLA XVIII LEGISLATURA	38
9.1	Emilia-Romagna	38
9.2	Lombardia.....	40
9.3	Veneto	41
10.	LE INTESE NEL TESTO CONCORDATO CON IL GOVERNO: DISPOSIZIONI GENERALI	43

1. INTRODUZIONE

Con legge ordinaria il Parlamento può attribuire alle regioni "**ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**" sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione interessata. Tale facoltà è prevista dall'articolo 116, terzo comma, Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001, ma fino ad oggi mai attuato¹.

Nella parte conclusiva della XVII legislatura si è registrato l'avvio dei negoziati con il Governo su iniziativa delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Il 28 febbraio 2018 si è giunti alla definizione di tre distinti accordi "preliminari"², ciascuno sottoscritto dal rappresentante del Governo e dal Presidente della regione interessata, con cui le parti hanno inteso dare rilievo al percorso intrapreso e alla convergenza su principi generali, metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa per l'attribuzione dell'autonomia differenziata³.

Inoltre nelle altre regioni ordinarie si era registrata ampia attenzione sul tema: sette consigli regionali⁴ avevano conferito al Presidente l'incarico di attivare il negoziato con il Governo per l'attuazione del regionalismo differenziato e altre tre⁵ regioni avevano assunto iniziative preliminari, senza tuttavia giungere al formale conferimento di un mandato in tal senso.

Con l'avvio della XVIII legislatura il processo in atto rimane di attualità politico-istituzionale, tanto che nel programma di Governo è espressamente prevista l'attuazione del regionalismo differenziato (cfr. §7).

¹ Le iniziative regionali promosse negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale si erano arenate senza giungere ad alcuna intesa con il Governo. Si veda in proposito il §5 del [Dossier n.16](#) "Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto" del maggio 2018, a cura dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali-Servizio Studi del Senato.

² I testi degli accordi sono allegati al citato [Dossier n.16](#).

³ L'attenzione all'istituto del regionalismo differenziato si è registrata solo nella parte conclusiva della legislatura in concomitanza con l'esito del *referendum* popolare con cui non è stata confermata la riforma costituzionale (A.S. n.1429-D). Ciò potrebbe dipendere dalla circostanza che con la riforma si intendeva perseguire un modello di regionalismo per molti aspetti alternativo rispetto a quello delineato dal rafforzamento autonomistico *ex art.* 116, terzo comma. Un modello basato, da un lato, sulla riduzione di talune competenze spettanti alle regioni ordinarie e, contestualmente, sulla previsione della loro partecipazione al nuovo procedimento legislativo, attraverso la presenza di loro rappresentanti nell'ambito del Senato, trasformato in Camera delle regioni. Si vedano le audizioni del Sottosegretario agli affari regionali *pro tempore* rese il 23 novembre 2017 e il 21 dicembre, rispettivamente, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali (nell'ambito della "Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., con particolare riferimento alle recenti iniziative delle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna" svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Cfr. il [Documento conclusivo](#)).

⁴ Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria. Si veda il [Dossier n.45](#) "Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo" del luglio 2018, a cura dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali - Servizio Studi del Senato.

⁵ Si tratta di Basilicata, Calabria e Puglia. Si veda il citato [Dossier n.45](#).

Il presente *Dossier* si propone di offrire un aggiornamento dello stato dell'arte del processo alla vigilia della presentazione della proposta di intesa che il Governo intende sottoporre ai Presidenti delle regioni interessate⁶.

Nello specifico, esso persegue i seguenti obiettivi⁷.

- Analizzare l'istituto del regionalismo differenziato, con particolare riferimento alle differenze con le forme e condizioni di autonomia riconosciute alle regioni a statuto speciale ex art.116, primo comma, Cost..
- Esaminare la procedura prevista dalla Costituzione.
- Richiamare le modalità con cui le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna hanno chiesto l'attivazione della trattativa con il Governo, evidenziandone i tratti comuni e le specificità, a partire dalla scelta di Lombardia e Veneto di fare ricorso allo strumento del *referendum* consultivo.
- Illustrare i contenuti degli accordi preliminari sottoscritti fra il Governo e i Presidenti delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto il 28 febbraio 2018.
- Dare conto dello stato dell'arte del negoziato nelle XVIII legislatura, illustrando, in particolare, i contenuti delle Disposizioni generali delle bozze di intesa tra Stato e regioni interessate, che risultano condivise tra le Parti (§10).
- Operare un richiamo all'orientamento del Governo, della Conferenza delle regioni, e delle regioni interessate al processo.
- Evidenziare le più recenti iniziative assunte dalle regioni che non hanno sottoscritto gli accordi preliminari sul tema in esame.

2. REGIONI ORDINARIE O REGIONI A STATUTO SPECIALE?

L'attivazione dell'autonomia differenziata ex art.116, terzo comma, della Costituzione non conferisce alle regioni interessate lo *status* di regioni speciali.

⁶ Si veda il comunicato stampa del Consiglio dei ministri n.33 del 21 dicembre 2018, in cui si legge che è "stato delineato il percorso per il completamento dell'acquisizione delle intese [...] che prevede la conclusione della fase istruttoria entro il 15 gennaio e la definizione della proposta da sottoporre ai Presidenti delle regioni entro il 15 febbraio 2019". Successivamente, nel Consiglio dei ministri n. 44 del 14 febbraio 2019, sono state rese comunicazioni in merito ai procedimenti in corso ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. Nel comunicato stampa si informa che in tale sede "Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie Erika Stefani, dopo gli incontri bilaterali che ha avuto con i Ministri interessati, ha illustrato i contenuti delle intese. Il Consiglio dei ministri ne ha preso atto e condiviso lo spirito". I testi delle intese, informalmente circolati, non risultano ad oggi ufficialmente pubblicati.

⁷ I § 2, 3 e 4 del presente *dossier* riprendono alcuni contenuti della [Nota breve "Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato"](#), a cura dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali-Servizio Studi del Senato, e del [Dossier n.565 dei Servizi studi di Senato e Camera, "Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto"](#), anch'esso curato dall'Ufficio ricerche sulle questioni regionali.

Queste ultime sono infatti enucleate all'articolo 116, primo comma, della Costituzione⁸ e hanno nello Statuto speciale, fonte di rango costituzionale, la propria fonte in cui sono delineate "forme e condizioni particolari di autonomia".

Rispetto alle regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie cui è attribuita maggiore autonomia ai sensi dell'art.116, terzo comma:

- trovano nella **legge ordinaria**, sia pure rafforzata e atipica (cfr. §3.3), la **fonte giuridica** delle "forme e condizioni particolari di autonomia" ulteriori rispetto al quadro delle competenze delineato per le medesime regioni ordinarie dalle (altre) disposizioni costituzionali (ed in particolare dall'art.117);
- **possono godere di maggiore autonomia in ambiti materiali circoscritti** agli ambiti di legislazione concorrente e a limitate materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (cfr. §3);
- 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 solo⁹ da una fonte primaria approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta di Camera e Senato, sulla base di una nuova intesa fra le parti.

3. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

Alle **regioni a statuto ordinario** possono essere attribuite **ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, limitatamente a determinate materie e seguendo uno specifico procedimento.

3.1 Le materie

Ambiti materiali su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia":

- **Tutte** le materie di **potestà legislativa concorrente** (art. 117, terzo comma, Cost.):
 - rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni;
 - commercio con l'estero;
 - tutela e sicurezza del lavoro;

⁸ Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale. Ai sensi del secondo comma, la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

⁹ Fatta salva, evidentemente, la possibilità che con legge costituzionale si proceda a modificare l'art.116, ad esempio sopprimendo il terzo comma o quanto meno il riferimento all'intesa con la regione interessata.

- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
 - professioni;
 - ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
 - tutela della salute;
 - 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.
- Le seguenti materie di **potestà legislativa esclusiva statale**:
- organizzazione della giustizia di pace (art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost.);
 - norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost.);
 - tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.).

3.2 L'eventuale *referendum* consultivo antecedente l'avvio della procedura

La regione può autonomamente stabilire di far precedere la richiesta di avvio del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, dallo svolgimento di un *referendum* consultivo, per acquisire l'orientamento dei propri cittadini sull'opportunità di richiedere l'avvio dei negoziati con il Governo. Sebbene la Costituzione non contempli espressamente tale possibilità e si sia a lungo discusso della sua legittimità, la Corte costituzionale si è pronunciata in senso favorevole (sent. n. 118 del 2015)¹⁰.

¹⁰ La Suprema Corte - in occasione di un ricorso proposto dallo Stato contro due leggi della regione Veneto volte ad indire *referendum* consultivi per l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione - ha delineato l'ambito entro cui è ammissibile il *referendum* consultivo in materia: occorre che ci si limiti a chiedere ai votanti se siano favorevoli, o meno, all'attivazione della procedura, senza che esso costituisca un escamotage per perseguire finalità non realizzabili attraverso l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma. Per approfondimenti si rinvia alla citata [Nota breve "Lombardia e Veneto: i primi referendum sul regionalismo differenziato"](#).

Le regioni Lombardia e Veneto hanno chiesto al Governo l'avvio del negoziato solo in esito ad un *referendum* consultivo in cui si era registrata la volontà dei cittadini di avviare il percorso verso l'autonomia differenziata.

3.3 Il procedimento

Le fasi di cui si compone la procedura per l'attivazione del regionalismo differenziato sono ricavabili (quasi) esclusivamente dalla disposizione costituzionale, in assenza di un organico intervento legislativo di disciplina del procedimento attuativo dell'art. 116, terzo comma¹¹. Si tratta delle seguenti:

▪ **A chi spetta l'iniziativa**

- La **regione** interessata è l'unico soggetto titolato ad avviare il procedimento per il regionalismo differenziato.
- L'**organo competente** è stabilito dalla regione interessata, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa. In Emilia, Lombardia e Veneto la competenza spetta ai Consigli regionali.
- L'**iniziativa** è rivolta al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali (art.1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014).

▪ **In cosa consiste la consultazione degli enti locali**

- **Enti locali coinvolti:** la disposizione costituzionale non specifica quali debbano essere gli enti locali da coinvolgere. Nel silenzio della norma, un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle autonomie locali-CAL¹² (almeno laddove istituito), che l'art.123, ultimo comma, della Costituzione definisce "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali"¹³.
- **Valenza del parere:** la regione è tenuta a consultare gli enti locali, ma il parere reso non è vincolante¹⁴.

¹¹ Al termine della XIII legislatura, vi fu un tentativo da parte del Governo di definire una disciplina organica sul procedimento, che sfociò nell'approvazione di uno schema di disegno di legge che tuttavia non venne mai presentato dalle Camere. Per approfondimenti si veda il §2.3 del citato [Dossier n.565](#).

¹² In questo senso si è espresso il prof. Mangiameli nell'ambito della citata indagine conoscitiva sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. (Cfr. il [Documento conclusivo](#)).

¹³ La disposizione costituzionale non sembra tuttavia impedire alla regione di poter eventualmente consultare singolarmente gli enti locali ovvero le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI e UPI).

¹⁴ Ciò, sempre che la regione, nell'ambito della propria autonomia, non ritenga di disporre diversamente.

- **In quale fase:** la disposizione costituzionale lascia ampio margine di discrezionalità alla regione, fermo restando che la *ratio* della norma dovrebbe escludere che la consultazione possa svolgersi in un momento successivo alla sottoscrizione dell'intesa, quando non è più possibile incidere sul suo contenuto. Stando alla lettera della disposizione costituzionale, il coinvolgimento degli enti locali sembrerebbe dover precedere la formulazione della proposta. Parrebbe tuttavia ammissibile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, purché non oltre la sottoscrizione dell'intesa.

- **Come si perviene all'intesa fra lo Stato e la regione interessata**
 - **Obbligo di avvio dei negoziati:** nel silenzio della Costituzione, è l'articolo 1, comma 571, della legge n.147/2013 ad imporre al Governo, ai fini dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di attivarsi sulle iniziative delle regioni nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento¹⁵.
 - **Chi negozia:** per la regione, l'organo che conduce il negoziato è determinato nell'ambito dell'autonomia regionale; per lo Stato, la legge individua nel Governo il soggetto tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni ai fini dell'intesa.
 - **Non sussiste alcun obbligo di concludere l'intesa**¹⁶, fermo restando che le parti sono tenute a procedere nel rispetto del principio di leale collaborazione.

- **A chi spetta l'iniziativa legislativa**
 - L'iniziativa dovrebbe spettare *in primis* al Governo¹⁷ (politicamente) tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la regione, nel rispetto della leale collaborazione, ovvero alla Regione interessata¹⁸. Nel

¹⁵ Tale obbligo parrebbe configurarsi come meramente ordinatorio. Va in proposito ricordato del resto che, ai sensi del secondo periodo del comma 571, analogo obbligo, cui il Governo non diede tuttavia seguito, era previsto anche in relazione alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della legge stessa (in quel caso il termine di 60 giorni decorreva dalla data di entrata in vigore della legge).

¹⁶ Anche nel caso in cui il negoziato pervenga ad un testo condiviso tra i Governi regionale e statale, l'intesa potrebbe essere non sottoscritta in presenza di dissenso sul testo da parte del Consiglio regionale, qualora - nell'ambito dell'autonomia delle singole regioni - ad esso sia attribuita la decisione finale (come ad esempio è previsto all'art. 14, comma 3, lett g), dello statuto della regione Lombardia). Parrebbe invece non in linea con il principio di leale collaborazione la mancata sottoscrizione dell'intesa da parte del Governo, una volta che la stessa sia stata definita di comune accordo.

¹⁷ Questa è la soluzione che parrebbe essere stata prescelta dalle parti (regioni interessate e Governo) nei preaccordi siglati il 28 febbraio 2018 (§5).

¹⁸ Questa è la soluzione che parrebbe auspicare la regione Veneto (cfr. §5).

silenzio dell'art. 116, terzo comma, pare non potersi escludere una presentazione del disegno di legge da parte degli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa statale.

▪ **Quali sono i contenuti del disegno di legge**

- L'art.116, terzo comma, sancisce che la legge è approvata "**sulla base di intese** fra lo Stato e la regione interessata". Il tenore della disposizione esclude che il disegno di legge possa prescindere dai contenuti (e a *fortiori* dalla mancata sottoscrizione) delle intese. Vi è peraltro chi ritiene che la norma costituzionale debba essere interpretata nel senso che alla legge spetti il mero recepimento dei contenuti dell'**intesa**¹⁹. Tale posizione parrebbe trovare sostegno nell'analogia con la procedura di approvazione della legge che disciplina i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose acattoliche, che ai sensi dell'art. 8 della Costituzione deve avvenire "sulla base di intese" (cfr. §5, scheda "Le leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche"). Inoltre, 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.

- Deve rispettare i principi di cui **all'articolo 119 della Costituzione**.

Fra questi si richiamano in particolare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (primo comma); il principio della disponibilità di risorse autonome (secondo comma) o comunque non vincolate (terzo comma) e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (quarto comma); l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento (sesto comma).

Sul tema della correlazione tra forme e condizioni particolari di autonomia e risorse, la legislazione ordinaria (legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale), all'art. 14,

¹⁹ Al riguardo, nel corso della richiamata indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, è stato sostenuto (D'Atena, Mangiameli) che al Parlamento spetta l'adozione di una legge di approvazione in senso tecnico, senza la possibilità di emendare i contenuti volti a recepire l'intesa, in modo analogo rispetto a quanto avviene con la definizione dei rapporti con le confessioni religiose diverse da quella cattolica (art.8 Cost.). Tale caratteristica consente di far rientrare tale legge, ad avviso del prof. Mangiameli, fra quelle atipiche.

prevede che con la legge adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle **necessarie risorse finanziarie**, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42.

- La dottrina concorda sul fatto che il disegno di legge potrebbe prevedere l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia **a termine**, anche al fine di consentire la valutazione dell'efficacia delle disposizioni legislative a conclusione di un determinato periodo di tempo²⁰.

- **Approvazione della legge a maggioranza assoluta** dei componenti di ciascuna Camera. Si tratta, pertanto, di una legge rinforzata.

4. LE PROPOSTE DELLE REGIONI NELLA PARTE CONCLUSIVA DELLA XVII LEGISLATURA

4.1 Emilia-Romagna

L'iniziativa regionale ex 116, terzo comma, ha preso avvio con la **risoluzione n.5321**²¹ dell'Assemblea legislativa regionale del 3 ottobre 2017, che ha impegnato il Presidente della regione ad avviare il negoziato con lo Stato nei seguenti ambiti:

- tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale
- internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione
- territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture
- tutela della salute
- competenze complementari e accessorie riferite alla *governance* istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

L'Assemblea ha altresì conferito mandato al Presidente a trattare con l'Esecutivo, in una seconda fase, al fine di giungere ad un'intesa anche in materia di organizzazione della giustizia di pace, "fermo restando il carattere prioritario degli ambiti oggetto di contrattazione sopraelencati"²².

²⁰ Si tratta di una scelta che trova riscontro negli Accordi preliminari sottoscritti fra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (cfr. §5).

²¹ Recante "Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione".

²² L'atto di indirizzo impegna inoltre la Giunta a comunicare tempestivamente il formale avvio del negoziato, nonché il Presidente a dare conto, con cadenza periodica, dell'andamento del negoziato, e, a conclusione di quest'ultimo, a trasmettere all'Assemblea lo schema di intesa prima della sua formale sottoscrizione. Alla Giunta è demandato il compito di acquisire il parere del Consiglio delle autonomie locali ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, che, come detto, impone di consultare gli enti locali.

L'avvio del percorso per l'autonomia differenziata è stato formalizzato con la sottoscrizione, in data 18 ottobre 2017, di una **dichiarazione di intenti da parte del Presidente della regione e del Presidente del Consiglio dei ministri**.

In data 15 novembre, l'Assemblea legislativa ha adottato la **risoluzione n.5600**²³, incentrata sull'esigenza di assicurare un'ampia sinergia fra Giunta regionale, Assemblea legislativa ed enti locali nell'ambito del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa²⁴.

La risoluzione impegna inoltre il Presidente della Giunta regionale a proseguire nel percorso intrapreso, definendo "eventuali ulteriori competenze [si intende rispetto a quelle definite nella risoluzione n.5321] oggetto della richiesta di autonomia differenziata attraverso un confronto da realizzarsi nelle Commissioni assembleari".

Sulla base di detta risoluzione, la Giunta ha aggiornato il proprio documento di indirizzo e ha partecipato al negoziato che ha condotto alla definizione dell'Accordo preliminare con il Governo (cfr. §5).

Accordo la cui sottoscrizione da parte della regione è stata autorizzata con la risoluzione dell'Assemblea legislativa del 12 febbraio 2018, che ha altresì impegnato il Presidente a proseguire il negoziato con il nuovo Esecutivo nazionale, che si sarebbe insediato a seguito delle elezioni politiche, anche con riferimento agli ulteriori ambiti materiali individuati con la risoluzione n.5321.

4.2 Lombardia

La Lombardia ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo dallo svolgimento di un *referendum* (che ha avuto luogo il 22 ottobre 2017).

- Il **quesito referendario** sottoposto agli elettori lombardi, e da essi approvato, è stato il seguente:
"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?".

²³"Risoluzione per impegnare la Giunta a proseguire, anche alla luce del lavoro avviato con la Regione Lombardia, nel percorso di individuazione degli oggetti di differenziazione ai sensi dell'art. 116 Cost., a definire, mediante un confronto nelle Commissioni assembleari, eventuali ulteriori competenze, nonché a rassegnare all'Assemblea, con cadenze periodiche, gli esiti del negoziato con il Governo, ottenendo il mandato definitivo dall'Assemblea prima della sottoscrizione finale".

²⁴ A tale fine è prevista la formazione di "una delegazione assembleare" composta dal Presidente dell'Assemblea legislativa o da un Consigliere delegato, nonché da rappresentanti dei Comuni, individuati dall'Anci, delle Province, individuati dall'UPI, "tenendo conto dell'articolazione territoriale e dimensionale degli Enti".

- A seguito dell'esito favorevole²⁵ del *referendum*, il Consiglio regionale ha approvato in data 7 novembre 2018 la "**Risoluzione** 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,

²⁵ L'esito della consultazione referendaria, alla quale hanno partecipato circa il 38% degli aventi diritto, è stata la seguente: Numero di votanti: 3.025.707. Hanno votato SÌ: 2.882.531 (pari al 95,27% dei votanti); hanno votato NO: 119.420 (pari al 3,95%); Schede Bianche scrutinate: 23.151 (pari al 0,76%). Si veda il Comunicato 29 novembre 2017 - n. 175 del Segretario Generale relativo ai risultati del *referendum*, pubblicato nel BURL della regione Lombardia, serie generale, 11 dicembre 2017.

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.

Le materie da porre a fondamento della trattativa con il Governo sono raggruppate nelle seguenti 6 aree principali, che tendono a ricomprendere tutti gli ambiti materiali di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.:

1) Area istituzionale	{	Rapporti internazionali e con l'UE delle regioni Ordinamento della comunicazione Organizzazione della giustizia di pace.
2) Area finanziaria	{	Coord. della finanza pubblica e del sistema tributario Previdenza complementare e integrativa Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
3) Area ambiente e prot. civile, territorio e infrastrutture	{	Ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione Protezione civile Governo del territorio Produzione, trasporto e distribuzione nazionale energia Grandi reti di trasporto e di navigazione Porti e aeroporti civili
4) Area economica e del lavoro	{	Tutela e sicurezza del lavoro Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi Commercio con l'estero Professioni
5) Area cultura, istruzione e ricerca scientifica	{	Norme generali sull'istruzione e istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale Beni culturali: tutela e valorizzazione Ordinamento sportivo
6) Area sociale e sanitaria (welfare)	{	Tutela della salute Alimentazione

4.3 Veneto

Il Veneto, così come la Lombardia, ha fatto precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo per l'attivazione del procedimento *ex art.* 116, terzo comma, Cost. da un *referendum* svoltosi (anch'esso) il 22 ottobre 2017.

- Il **quesito referendario**²⁶ sottoposto agli elettori veneti, e da essi approvato, è stato il seguente: "Vuoi che alla regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?".

Una volta acquisito l'esito positivo dei referendum²⁷, la regione, prima ancora di chiedere al Governo l'avvio dei negoziati, ha approvato un **progetto di legge statale** (pdls) **n. 43**, di iniziativa della Giunta, relativo all'individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la regione del Veneto²⁸.

Il progetto di legge statale n.43 del Veneto

Il progetto di legge enuclea le **materie** nelle quali la regione del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia: esse **corrispondono a tutte quelle di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni e alle tre di competenza esclusiva statale richiamate all'articolo 116, terzo comma**, della Costituzione (articolo 1 del pdls n.43).

All'articolo 2, il pdls reca disposizioni in ordine alla misura delle **risorse** necessarie a finanziare le funzioni che saranno trasferite: si tratta dei 9/10 del gettito riscosso nel territorio della regione del Veneto delle principali imposte erariali (Irpef, Ires e Iva), che si aggiungono ai gettiti dei vigenti tributi propri regionali e agli specifici fondi di cui il disegno di legge chiede la regionalizzazione.

L'articolo demanda ad appositi accordi fra lo Stato e la regione l'individuazione, nell'ambito di ciascuna materia, dei beni e delle risorse umane e strumentali che dovranno essere trasferiti alla regione, nonché la definizione delle procedure e delle modalità con cui dovrà avvenire il trasferimento.

Nell'ambito delle disposizioni finali (articolo 66):

- Si specifica che deroghe o modifiche alla legge di differenziazione in commento possono essere introdotte solo nel rispetto della procedura prevista all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (art.66, comma 1).
- Si introduce una norma interpretativa volta ad escludere che le disposizioni contenute nella legge di differenziazione possano essere interpretate come restrittive della competenza regionale attribuita da norme legislative vigenti alla data di entrata in vigore della legge stessa.

²⁶ La normativa vigente (art. 2, comma 2, della legge regionale n.15 del 2014) subordina la facoltà del Presidente della Giunta regionale di proporre al Consiglio regionale un programma di negoziati con lo Stato e di presentare un disegno di legge statale per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia ex art 116, terzo comma, a una duplice condizione: i) la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto alla consultazione referendaria (invece non richiesta, come detto, per l'analoga consultazione svolta in Lombardia); ii) il raggiungimento della maggioranza dei voti validamente espressi in favore del SÌ al quesito referendario.

²⁷ L'esito della consultazione referendaria, alla quale hanno partecipato il 57,2% degli aventi diritto, è stato il seguente: numero di votanti: 2.328.949; hanno votato SÌ: 2.273.985 (pari al 98,1% dei votanti); hanno votato NO: 43.938 (pari al 1,9%); Schede bianche: 5.165 (pari allo 0,2%); Schede nulle: 5.865 (pari allo 0,3%).

²⁸ L'art. 2, comma 2, della legge regionale n.15 del 2014 (con cui era stato indetto il *referendum*) subordina esplicitamente l'avvio della trattativa con il Governo alla presentazione di un disegno di legge statale contenente la base e l'oggetto del programma dei negoziati.

- Si dispone che le normative statali vigenti nelle materie attribuite alla competenza della regione continuino ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia.
- Si stabilisce che la data di decorrenza dell'esercizio delle funzioni amministrative trasferite alla regione del Veneto è contestuale a quella dell'effettivo trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie al loro esercizio.

Con un ordine del giorno, adottato nel corso dell'esame del pdls, il Consiglio regionale ha conferito mandato al Presidente della Giunta regionale per l'avvio e la conduzione del negoziato e la informativa al Consiglio regionale.

5. GLI ACCORDI PRELIMINARI CON EMILIA-ROMAGNA, LOMBARDIA E VENETO

Gli Accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto presentano contenuti in gran parte sovrapponibili. Alcune differenze sono invece rintracciabili negli allegati che specificano con maggiore dettaglio dell'articolato le materie oggetto di autonomia differenziata.

Ciascun Accordo presenta una parte motiva (premesse), una parte dispositiva (articolato) e un allegato.

In premessa:

- si richiamano le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa. Si tratta delle seguenti:
 - ✓ Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
 - ✓ Tutela della salute
 - ✓ Istruzione
 - ✓ Tutela del lavoro
 - ✓ Rapporti internazionali e con l'Unione europea.
- Si 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 (si veda la scheda a seguire²⁹).

Le leggi di approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche

I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge "sulla base di intese" con le relative rappresentanze (art. 8, terzo comma, Cost.).

²⁹ Si veda altresì il §4.3.

La formulazione è la medesima, come detto, che ricorre anche all'art.116, terzo comma, in cui si specifica che le leggi con cui sono attribuite forme e condizioni di autonomia sono approvate "sulla base di intesa" con la regione.

La legge approvata sulla base di intese con le confessioni religiose è una legge rinforzata, e, come tale, può essere modificata, abrogata o derogata esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione.

Il procedimento presenta peraltro alcune analogie anche con quello di approvazione dei disegni di legge di ratifica ed esecuzione di accordi internazionali³⁰.

Circa la titolarità dell'iniziativa legislativa dei disegni di legge di approvazione di intese con le confessioni religiose, la Costituzione non la riserva in via esclusiva al Governo, in quanto soggetto titolare del potere di condurre le trattative e stipulare le intese.

L'articolato delle leggi di approvazione di intese riproduce sostanzialmente, con limitate modifiche formali, il testo dell'intesa, che viene anch'essa allegata alla legge.

Il disegno di legge è approvato - al pari di ogni disegno di legge - con votazioni articolo per articolo.

Quanto alla sua emendabilità, si è consolidata una prassi che limita gli emendamenti a modifiche di carattere non sostanziale (ad esempio, emendamenti volti a rendere il disegno di legge più fedele al contenuto dell'intesa).

A differenza delle intese con le confessioni religiose, il disegno di legge *ex art.116*, terzo comma, richiede l'approvazione con maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

- Tutte e tre le regioni si riservano la possibilità di estendere il negoziato - in un momento successivo - ad altre materie³¹.

Quanto alla parte **dispositiva**, essa riguarda i seguenti ambiti ed è identica nei tre Accordi.

- **Oggetto dell'Accordo** (art. 1): consiste nei principi generali, nella metodologia e nelle materie per l'attribuzione alle tre regioni di un'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, Cost.).

L'attribuzione dell'autonomia differenziata:

³⁰ In dottrina si è tuttavia evidenziato che le leggi di approvazione di intese differiscono dalle leggi di esecuzione dei trattati internazionali in quanto le confessioni religiose non cattoliche non si configurerebbero quali ordinamenti indipendenti e sovrani, al pari degli Stati o della Chiesa cattolica, ma quali "società intermedie" comunque sottoposte alla sovranità dello Stato. Anche nel caso dell'art.116, terzo comma, lo Stato non sottoscrive un'intesa con enti indipendenti e sovrani, sebbene gli artt. 5 e, soprattutto, 114 della Costituzione collochino le regioni (*rectius* tutti gli enti territoriali) al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica e con pari dignità, sia pure nella diversità delle competenze.

³¹ L'Accordo 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. Invero alcuni elementi distintivi si rilevano anche nelle premesse all'Accordo preliminare con il Veneto (si rinvia in proposito al §7 del citato [Dossier n.16](#)).

- i) deve corrispondere a specificità proprie della regione;
- ii) deve essere "immediatamente funzionale" alla crescita e allo sviluppo della regione.

- **Durata** (art. 2, commi 1 e 2): **10 anni**. Al termine, **l'intesa cessa i propri effetti**. In relazione alla "verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti" da effettuarsi nell'ultimo biennio, si potrà procedere al rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione.

Una volta sottoscritta la nuova intesa (anche nel caso in cui essa si limiti a riprodurre i contenuti della precedente) sarà necessaria la presentazione di un disegno di legge governativo. L'art.2, comma 2, stabilisce che detto disegno di legge contiene "le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa"³².

- **Modificabilità** dell'intesa nel corso del periodo di vigenza (art. 2, comma 1): è ammissibile nell'ipotesi in cui "nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione" e a condizione che sulle modifiche ci sia **accordo** tra lo Stato e la regione interessata. Nessuna modifica è quindi possibile in via unilaterale³³.

- **Verifiche e monitoraggio** (art. 3): anche al di fuori dell'ipotesi di verifica dei risultati da effettuare nell'ultimo biennio (di cui all'art.2), sia lo Stato che la regione hanno facoltà di svolgere "verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa".

A tal fine, la struttura statale competente è il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, che concorda le modalità di svolgimento delle verifiche con la Presidenza della regione. Nulla si prevede, invece, con riguardo alla struttura regionale competente, che pertanto potrà essere individuata autonomamente dalla regione (comma 3).

³² Ciò parrebbe indicare che la legge approvata sulla base della originaria intesa, a differenza dell'intesa medesima, non debba recare un termine di cessazione di efficacia delle proprie disposizioni.

Se così fosse, potrebbe presentarsi il caso in cui Stato e regione non riescano ovvero non intendano addivenire ad un nuovo accordo e, sebbene sia cessata l'efficacia dell'accordo originario, continuino ad essere vincolati dalle vigenti ed efficaci disposizioni legislative con cui si sono attribuite maggiori competenze e funzioni alla regione. Le intese finali fra le regioni e il Governo potranno essere la sede propria in cui chiarire se la scadenza del termine - in assenza di un ulteriore accordo - condurrà all'automatica retrocessione dall'autonomia differenziata. A tal fine, occorre tener conto della complessità di un'eventuale retrocessione allo Stato delle competenze attribuite alla regione, che renderebbe opportuna la previsione di disposizioni transitorie volte a disciplinare il connesso (ri)trasferimento di risorse umane, finanziarie e patrimoniali.

³³ La formulazione dell'art.2 sembra orientata a far sì che l'Accordo e, successivamente, la legge che ne riceverà i contenuti consentano di modificare l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia senza che sia necessaria una contestuale modifica legislativa. Pare in proposito doversi intendere che tali modifiche siano ammissibili se circoscritte ad aspetti tecnici, non potendo incidere sugli ambiti che la Costituzione riserva alla legge rinforzata, quanto meno con riferimento agli ambiti materiali attribuiti ai sensi dell'art.116, terzo comma.

- **Risorse finanziarie, umane e strumentali** necessarie per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 4).

Una Commissione paritetica Stato-regione provvederà a determinare le risorse³⁴ da assegnare o trasferire alla regione. Nel far ciò, la Commissione è tenuta a rispettare i seguenti principi:

- ✓ le risorse finanziarie saranno determinate in termini di **compartecipazione o riserva di aliquota al gettito** di uno o più **tributi erariali maturati** nel territorio regionale;
- ✓ le risorse dovranno essere quantificate in modo da consentire alla regione di finanziare **integralmente** le funzioni pubbliche attribuite (ai sensi dell'art.119, quarto comma, Cost.);
- ✓ in una prima fase occorrerà prendere a parametro la **spesa storica** sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate;
- ✓ tale criterio dovrà tuttavia essere oggetto di progressivo superamento (che dovrà essere completato entro il quinto anno) a beneficio dei **fabbisogni standard**, da definire entro 1 anno dall'approvazione dell'Intesa³⁵.

I fabbisogni *standard* sono misurati in relazione alla **popolazione** residente e **al gettito** dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, rimanendo inalterati gli attuali livelli di erogazione dei servizi.

Gli atti di determinazione delle risorse³⁶ provvedono anche a definire la data di decorrenza dell'esercizio, da parte delle regioni, delle nuove competenze conferite. In tale data dovrà effettuarsi anche l'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

- **Investimenti** (art. 5): si assicura una programmazione certa del loro sviluppo, conferendo allo Stato e alla regione facoltà di determinare congiuntamente modalità per assegnare risorse (anche nella forma di crediti di imposta) disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.

³⁴ Al comma 1 si specifica che alla Commissione spetta la determinazione delle risorse "finanziarie, umane e strumentali". Fra queste ultime pare che si debbano far rientrare anche i beni patrimoniali. Ciò sebbene al comma 2 si disponga che la decorrenza dell'esercizio delle competenze conferite dovrà avvenire contestualmente all'effettivo trasferimento "dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative", quasi a voler attribuire un rilievo autonomo ai beni (si ritiene patrimoniali).

³⁵ Nel testo, in questa e in altre parti, si fa riferimento alla data di "approvazione dell'Intesa". Il termine risulta coincidente con quello di entrata in vigore della legge statale adottata sulla base dell'Intesa, come previsto dall'art.116, terzo comma.

³⁶ Nel testo degli Accordi si fa espresso riferimento agli atti di determinazione delle risorse "ai sensi del comma 1, lettera c)" (che riguarda la determinazione dei fabbisogni *standard* entro un anno dalla sottoscrizione dell'intesa). Tale riferimento va con ogni probabilità riferito al comma 1 nel suo insieme, in cui si ha riguardo alla determinazione delle risorse.

Gli **Allegati** (che costituiscono parte integrante e sostanziale degli Accordi) hanno ad oggetto le materie in relazione alle quali alle regioni sono conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa³⁷.

Resta comunque aperta la possibilità che il negoziato si estenda ad ulteriori profili delle materie indicate e ad altre differenti materie (art. 6).

6. LE INIZIATIVE NELLE REGIONI CHE NON HANNO SOTTOSCRITTO ACCORDI PRELIMINARI CON IL GOVERNO

Oltre alle tre regioni che hanno sottoscritto gli accordi preliminari, ve ne sono altre che hanno deliberato di avviare i negoziati con il Governo.

Più precisamente³⁸:

- 7 regioni ordinarie hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: con esse il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati.
- 4 regioni hanno assunto iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo) senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato. Si tratta di Basilicata, Calabria, Puglia e Molise.
- Soltanto la regione Abruzzo non risulta ad oggi aver intrapreso iniziative formali per l'avvio della procedura ex art.116, terzo comma, della Costituzione.

Le regioni³⁹ che hanno conferito mandato al Presidente ad avviare i negoziati con il Governo

Campania

Il Consiglio regionale ha approvato, in data **30 gennaio 2018**, la **mozione** recante "Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della regione Campania"⁴⁰.

L'atto impegna il Presidente della regione e la Giunta a "intraprendere tutte le iniziative utili al fine di avviare il percorso volto al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alla regione Campania, ai sensi dell'art. 116, terzo

³⁷ Per la disamina dei contenuti degli allegati si rinvia al §8 del [Dossier n.16](#).

³⁸ Per approfondimenti si rinvia al [Dossier n.45](#).

³⁹ Le regioni sono prese in considerazione seguendo un ordine meramente alfabetico.

⁴⁰ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 1).

comma, della Costituzione" e individua le materie su cui attivare la trattativa con il Governo⁴¹.

In una successiva lettera indirizzata al Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della regione ha asserito l'imminenza della formalizzazione di una proposta di accordo preliminare e di intesa sulla base dell'atto di indirizzo consiliare del 30 gennaio 2018⁴².

Nella medesima lettera, il Presidente campano ha chiesto di essere auditato dal Governo nell'ambito del procedimento instaurato dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ex art. 116, terzo comma, Cost.

In data **5 febbraio 2019**, il Consiglio ha approvato un **ordine del giorno sul "Regionalismo differenziato"**.

In esso⁴³ - nell'esprimere la propria preoccupazione per il fatto che il percorso avviato dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna possa tradursi in una iniqua redistribuzione di risorse tra le diverse aree territoriali - il Consiglio si impegna a rappresentare ai tavoli interregionali e nei momenti di confronto con il Governo nazionale le problematiche inerenti all'autonomia, affinché l'attuazione del regionalismo differenziato sia gestita con equilibrio ed equità.

I principi ispiratori del federalismo, nella loro attuazione concreta, non possono infatti prescindere - a giudizio del Consiglio campano - dalla salvaguardia della necessaria capacità di redistribuzione del reddito, tale da consentire l'esercizio dei diritti fondamentali (quali la salute e l'istruzione) di tutti i cittadini italiani.

Il Consiglio condivide e sostiene:

- l'impegno della Giunta regionale a sollecitare il Governo nazionale ad audire la regione Campania in via preventiva e, comunque, in tempo utile prima della conclusione del procedimento promosso da altre regioni ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione;
- la promozione, nelle sedute tematiche, di un ampio confronto e coinvolgimento delle forze politiche, delle parti sociali e del mondo culturale, scientifico ed associativo⁴⁴, anche in raccordo con le altre regioni del Mezzogiorno;

⁴¹ Sanità; beni culturali e paesaggistici; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; ulteriori materie "che verranno individuate nel corso del procedimento istruttorio".

⁴² <http://www.regione.campania.it/assets/documents/lettera-de-luca-a-presidente-consiglio.pdf>.

⁴³ Come risulta dal [resoconto della seduta del Consiglio regionale n.118 del 5 febbraio 2019](#). Si veda altresì il comunicato stampa pubblicato sul sito della Regione:

http://www.consiglio.regione.campania.it/portal/page?_pageid=33,10033&_dad=portal&_schema=PORTAL&i=2_1&com=21283

⁴⁴ Al riguardo si ricorda che industriali di Napoli e accademici dell'Università Federico II hanno formulato una propria proposta di autonomia differenziata (inviata alle Camere e alla Presidenza del Consiglio), nella quale si chiede, tra l'altro: la preliminare definizione - per ciascuna delle competenze già assegnate o da trasferire agli enti locali - dei livelli essenziali delle prestazioni; la realizzazione di una completa perequazione; la previsione legislativa di un sistema di monitoraggio pubblico, che consenta al Governo di sostituirsi tempestivamente agli organi delle regioni e degli enti locali a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni; un ruolo del Parlamento nel monitorare e correggere il sistema federale, qualora non sia assicurato il rispetto dei principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà

- l'impegno della Giunta e del Consiglio regionale a proporre un'apposita intesa con il Governo nazionale volta a garantire alla regione Campania ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione;
- l'azione della Giunta e del Consiglio regionale volta a tutelare, nelle more della definizione dell'intesa di cui all'articolo 116 della Costituzione, gli interessi della Campania e dei suoi cittadini in tutte le sedi, politiche e giurisdizionali, anche mediante l'impugnazione degli atti amministrativi e normativi adottati e in via di adozione, in materia di autonomia regionale, che siano in contrasto con i suddetti legittimi interessi;
- la richiesta al Governo nazionale, sempre nelle more della definizione dell'intesa di cui all'articolo 116 della Costituzione, di non assumere azioni volte alla riduzione delle risorse già assegnate alla regione Campania in attuazione di norme statali ed atti di programmazione pluriennale⁴⁵.

Lazio

Nella seduta del 6 giugno 2018, il Consiglio regionale ha approvato l'**ordine del giorno n. 2** su "Intesa Stato-Regione prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione italiana"⁴⁶.

L'atto impegna il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato con il Governo.

In particolare, il Consiglio chiede che:

- siano attribuite alla regione competenze nelle seguenti materie: lavoro; istruzione; salute; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; governo del territorio; rapporti internazionali e con l'Unione europea, con particolare riferimento alle predette materie;
- sia istituita "un'apposita commissione paritetica Stato-Regione per determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, da trasferire o assegnare dallo Stato alla Regione";
- si tenga conto della finalità di assicurare "una programmazione certa dello sviluppo e degli investimenti, determinando congiuntamente modalità per assegnare risorse da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese".

In data **3 ottobre 2018**, il Consiglio, in relazione alla proposta di legge "Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale", ha approvato

(<https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2019-02-05/la-campania-si-mobilita-e-avanza-sua-proposta-autonomia--183826.shtml?uuid=AFccDeH>).

⁴⁵ Si chiede, nello specifico, il ripristino dell'assegnazione delle risorse già sottratte dalla legge nazionale di bilancio per il 2019 (tra l'altro, risorse destinate alla materia ambientale e quota parte del fondo nazionale per lo sviluppo e la coesione FSC 2014-2020).

⁴⁶ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 2).

l'ordine del giorno n. 75⁴⁷, che impegna la Giunta regionale a chiedere al Governo la sospensione di trasferimenti di poteri risorse alle regioni finché non siano definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP). In ogni caso, il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle regioni dovrà essere "ancorato esclusivamente a obiettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza".

La Giunta regionale è altresì impegnata a sospendere qualsiasi attività propria e/o dei singoli assessori regionali per la negoziazione di materie in autonomia per conto della regione Lazio senza la preventiva discussione in Consiglio regionale e fin quando lo Stato non avrà definito i suddetti LEP.

Nella prospettiva di promuovere un percorso di regionalismo differenziato "non orientato alla ricerca di forme di autonomia competitive e tese all'accrescimento dei divari fiscali regionali", la Giunta regionale, in data **18 ottobre 2018**, ha deliberato di presentare al Consiglio il "**Documento di indirizzo** ai fini dell'attivazione del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione"⁴⁸, al fine di consentirne la discussione e l'eventuale deliberazione.

In esso sono individuati 5 ambiti di intervento per i quali avviare il negoziato con il Governo: sostenibilità della finanza pubblica territoriale e rilancio degli investimenti; qualificazione dei percorsi di accesso al mercato del lavoro, tutela e sicurezza del lavoro e sostegno previdenziale dei lavoratori svantaggiati; cinema e audiovisivo; ambiente; rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni.

La delibera di Giunta risulta allo stato in corso di esame presso il Consiglio.

A seguito della deliberazione del Consiglio, il Presidente della Giunta regionale è autorizzato ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Liguria

La **Giunta** regionale ha approvato, in data **28 dicembre 2017**, la **deliberazione n. 1175**, sull'"Avvio del negoziato con il Governo per il riconoscimento alla Regione Liguria di forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione"⁴⁹.

La deliberazione impegna il Presidente della Giunta ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'intesa, individuando le materie oggetto della contrattazione⁵⁰.

⁴⁷ http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/ordinidelgiornoGR/TESTI_APPROVATI/75.pdf

⁴⁸ http://atticrl.regione.lazio.it/allegati/schemideliberaGR/TESTI_PROPOSTI/SD%2026.pdf

⁴⁹ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 3A).

⁵⁰ Tutela dell'ambiente; commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nella stessa data, il Presidente della Giunta regionale ha inviato una nota al Presidente del Consiglio dei ministri, con cui ha richiesto di fissare "un incontro volto a stabilire il percorso per la definizione dell'intesa tra Stato e Regione prevista dallo stesso articolo 116, 3° comma, valutando l'opportunità di unirli al percorso già avviato con la Regione Lombardia e la Regione Emilia Romagna".

Sul tema del regionalismo differenziato è intervenuto anche il **Consiglio regionale**, approvando, nella seduta del **23 gennaio 2018**, una **risoluzione**⁵¹ che impegna il Presidente della regione a "proseguire il confronto con il Governo" per definire i contenuti di un'intesa, ex art. 116, terzo comma, assicurando il coinvolgimento del Consiglio regionale "tramite una diretta partecipazione, all'interno della delegazione che condurrà la negoziazione, dei rappresentanti di tutti i Gruppi politici presenti in Consiglio regionale che condividano le modalità e i contenuti del confronto aperto con il Governo, sui Tavoli tematici Ambiente, Salute, Scuola e Lavoro, Infrastrutture, Logistica, Portualità, Reti di Trasporto, Governo del territorio, Demanio marittimo e montagna, Beni culturali, con riserva di individuare ulteriori aspetti che potrebbero emergere, anche nel corso delle trattative, e una più precisa definizione delle richieste sui temi individuati".

L'11 gennaio 2018 si è tenuto un incontro tra il Sottosegretario agli Affari regionali *pro tempore* e il Governatore della regione Liguria per discutere dei temi del regionalismo differenziato, cui ha fatto seguito un secondo incontro in data 21 giugno 2018.

Con **decisione n. 23 del 13 luglio 2018** la **Giunta** regionale ha confermato l'intenzione di proseguire la trattativa bilaterale con il Governo, individuando il Vice Presidente della Giunta quale ulteriore referente politico per la conduzione della medesima.

Con **decreto del Presidente della Giunta regionale n. 475 del 26 luglio 2018** è stato istituito un Comitato tecnico scientifico con il compito di formulare contributi in relazione alla definizione dei contenuti delle proposte oggetto del negoziato.

In data 25 gennaio 2019, la Giunta regionale ha approvato il **Documento di sintesi delle richieste di autonomia** al Governo, predisposto dalle Strutture regionali interessate, confermando l'interesse della regione ad ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in relazione alle materie ambiente, salute, scuola e lavoro, infrastrutture, logistica e portualità, con riserva di estendere il negoziato alle ulteriori materie individuate nella deliberazione della Giunta regionale e nella risoluzione del Consiglio regionale sopra menzionate.

La deliberazione di approvazione del Documento prevede altresì - al termine delle necessarie consultazioni con il CAL e con i rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali - l'approvazione di un documento finale per il negoziato con il Governo per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116 Cost.

Acquisito il parere favorevole del CAL, la Giunta - in data **8 marzo 2019** - ha approvato il **Documento finale di sintesi delle richieste di autonomia al**

⁵¹ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 3B).

Giugno, dando mandato al Presidente e al Vice Presidente della Giunta Regionale di proseguire il confronto con il Governo e alla Direzione Generale Affari Legali e Legislativi di predisporre una bozza di intesa avente ad oggetto l'attribuzione alla regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per le materie e con i contenuti riportati nel Documento medesimo.

Marche

L'Assemblea legislativa ha approvato, il **29 maggio 2018**, la **deliberazione n. 72**, d'iniziativa della Giunta regionale, recante "Indirizzi per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"⁵².

Le materie indicate nella proposta sono le seguenti: internazionalizzazione delle imprese e commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria; governo del territorio e rigenerazione urbana; tutela dell'ambiente; tutela della salute; protezione civile; tutela paesaggistica e dei beni culturali; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; *governance* istituzionale; partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Nel corso della trattazione della proposta, l'Assemblea ha altresì approvato **l'ordine del giorno n.38**⁵³ che impegna la Giunta:

- a tenere informata l'Assemblea legislativa, attraverso le commissioni competenti, dell'avvio e degli esiti del negoziato;
- a portare a conoscenza dell'Assemblea lo schema di intesa con il Governo prima della sua formale sottoscrizione.

Unitamente alla regione Umbria, la regione Marche ha indirizzato una lettera (12 luglio 2018) al Presidente del Consiglio dei ministri nella quale è stato dato conto del parallelo avvio, nelle due regioni, del percorso previsto dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, chiedendo al Governo l'attivazione, anche congiunta, dello specifico tavolo di confronto istituzionale.

All'invio della lettera ha fatto seguito l'incontro dei Presidenti delle regioni Marche e Umbria con il Ministro per gli Affari regionali, volto a definire le modalità del percorso istituzionale che dovrà condurre alla definizione dell'intesa tra Stato e regioni per la concessione di una maggiore autonomia.

Piemonte

Con **deliberazione n. 1 - 6323 del 10 gennaio 2018**⁵⁴, la Giunta regionale ha affidato al Presidente il mandato ad avviare il confronto con il Governo, sui

⁵² Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 4A).

⁵³ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 4B).

⁵⁴ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 5).

contenuti del "Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del confronto con il Governo finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"⁵⁵.

Il documento fornisce un quadro del contesto economico, sociale e istituzionale della regione e individua le materie oggetto di trattativa con il Governo⁵⁶.

Nel dispositivo viene attribuita al Presidente della regione la facoltà di "procedere ad eventuali integrazioni o modifiche" e si fa un esplicito rinvio agli indirizzi del Consiglio regionale su cui si baserà il negoziato con il Governo.

L'11 gennaio 2018, il Presidente della Giunta regionale del Piemonte ha incontrato il Sottosegretario agli Affari regionali *pro tempore* per discutere dei temi del regionalismo differenziato.

Il Consiglio regionale ha quindi approvato, in data **17 luglio 2018, l'ordine del giorno n. 1424**, recante "**Autonomia differenziata per il Piemonte**", mentre il successivo **29 luglio** ha approvato il **documento di indirizzo per l'avvio del procedimento** di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la Regione, ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione⁵⁷.

Con la deliberazione del 29 luglio viene affidato alla Presidente della Giunta regionale il mandato a negoziare con il Governo - in armonia con il principio di leale collaborazione - la definizione di un'intesa con riferimento alle seguenti materie: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

⁵⁵ Il tema del regionalismo differenziato invero era stato già affrontato nello scorso decennio dalla regione Piemonte. Il Consiglio regionale aveva infatti approvato, con deliberazione n. 209 - 34545 del 29 luglio 2008, il testo unificato delle proposte di deliberazione 341, 208 e 273 recante "Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un'autonomia differenziata della Regione Piemonte". La deliberazione affidava al Presidente della Giunta regionale il mandato a negoziare con il Governo e impegnava la Giunta ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, nonché a riferire ogni due mesi alla VIII Commissione consiliare permanente lo stato della negoziazione con il Governo. Il "Documento per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, costituzione", approvato con la deliberazione, individuava le seguenti materie oggetto di trattativa con il Governo: beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze; tutela dell'ambiente. Il documento stabiliva anche l'iter procedurale che deve seguire l'amministrazione regionale: 1) fase di iniziativa (spettante alla regione attraverso la predisposizione di una delibera di Giunta, da adottare sulla base degli indirizzi espressi dal Consiglio regionale); 2) consultazione da parte degli enti locali, da effettuare in sede di Conferenza Regione-autonomie locali, di cui alla legge regionale 20 novembre 1998, n. 34, ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali, istituito con legge regionale 7 agosto 2006, n. 30, a suo tempo non ancora operativo; 3) negoziazione e definizione dell'intesa; 4) approvazione della legge statale.

⁵⁶ Governo del territorio; beni paesaggistici e culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria; politiche sanitarie; politiche per la montagna; coordinamento della finanza pubblica; *governance* istituzionale; ambiente; previdenza complementare finalizzata alla non autosufficienza; rapporti internazionali, rapporti con l'Unione europea e commercio con l'estero.

⁵⁷ <http://www.consiglioregionale.piemonte.it/delibint/servlet/documentExtractor?numAtto=80341>

In data **6 novembre 2018** il Consiglio regionale ha approvato una **deliberazione** sui temi da portare al confronto con il Governo per la definizione di nuovi spazi di autonomia regionale sulla base dell'articolo 116 della Costituzione.

Otto le aree tematiche inserite: governo del territorio, beni paesaggistici e culturali; protezione civile e infrastrutture; tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale e istruzione universitaria; politiche sanitarie; coordinamento della finanza pubblica e *governance* istituzionale; ambiente; fondi sanitari integrativi; rapporti internazionali e con l'Unione europea.

La deliberazione è stata illustrata al Ministro Stefani nel corso di un incontro tenutosi a Roma il 7 novembre.

Toscana

Con **risoluzione n. 163 del 13 settembre 2017** di "avvio delle procedure finalizzate all'attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione"⁵⁸, il **Consiglio** regionale della Toscana ha impegnato la Giunta ad attivare l'*iter* necessario per dare impulso alla procedura di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione⁵⁹.

La risoluzione individua le seguenti materie su cui attivare la trattativa con il Governo: beni culturali e paesaggistici; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. A queste, si potranno aggiungere ulteriori materie "che verranno eventualmente individuate nel corso del procedimento istruttorio".

Nel mese di **maggio del 2018**, la **Giunta** ha adottato il documento recante "Proposte di regionalismo differenziato per la regione Toscana"⁶⁰, da sottoporre al Consiglio regionale.

Nell'atto, la Giunta arricchisce il quadro delle materie delineato dal Consiglio, che risulta così definito: governo del territorio; ambiente; beni culturali; istruzione e formazione; politiche del lavoro; autonomie locali; coordinamento della finanza pubblica; porti; salute; accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati.

Nel **luglio 2018** l'Assessore alla Presidenza V. Bugli ha reso una **comunicazione** al Consiglio recante "Proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana".

Al termine del dibattito l'**Assemblea** ha votato una **risoluzione** (n. 217 del 17 luglio 2018)⁶¹ (oltre che una mozione) che approva il contenuto della comunicazione della Giunta, con particolare riferimento alle materie individuate per l'attribuzione di maggiori forme di autonomia (salute, governo del territorio,

⁵⁸ Pubblicata sul Bollettino Ufficiale della regione Toscana n. 39 del 27 settembre 2017 e allegata al [Dossier n.45](#) (All. n. 6A).

⁵⁹ Il Consiglio regionale aveva in passato già dato avvio al procedimento con le proposte di deliberazione n. 1113 (in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) e n.1237 (nel settore dei beni culturali e paesaggistici) del 2004, sulle quali erano stati acquisiti i pareri favorevoli (con condizioni il primo, con una raccomandazione il secondo) del CAL Toscana. In tali occasioni non si arrivò tuttavia all'avvio del negoziato con il Governo.

⁶⁰ Testo disponibile nel [Dossier n.45](#) (All. n. 6B).

⁶¹ http://ancitoscana.it/images/Risoluzione_217_2018.pdf

ambiente, beni culturali, lavoro, autonomie locali, accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati, istruzione, formazione, coordinamento della finanza pubblica e porti).

L'atto impegna l'esecutivo toscano a portare avanti i passaggi procedurali per l'intesa con il Governo (rendendo periodiche comunicazioni al Consiglio sull'andamento del procedimento) nonché ad attivare il coinvolgimento degli enti locali, delle parti sociali e della società civile.

Umbria

Nella seduta del 19 giugno l'Assemblea legislativa ha approvato la **risoluzione n.1603**, facendo propria la proposta di risoluzione presentata dalla Giunta⁶² su "Attivazione procedure per l'attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione".

Costituiscono parti integranti della proposta un documento istruttorio e il documento "Attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma della Costituzione".

Quanto alle materie su cui si intende attivare il procedimento, vengono individuate le seguenti: valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; formazione e istruzione; salute; protezione civile e prevenzione sismica; tutela dell'ambiente; rigenerazione urbana e infrastrutture; coordinamento della finanza pubblica e sistema di acquisizione delle entrate; *governance* istituzionale; partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Il Consiglio delle autonomie locali⁶³ ha espresso parere favorevole, rilevando l'opportunità che il processo di attribuzione di maggiore autonomia possa svolgersi in sinergia con le analoghe iniziative promosse dalle regioni Lazio e Toscana, oltre che Marche⁶⁴.

In seguito, unitamente alla regione Marche, l'Umbria ha indirizzato una lettera (12 luglio 2018) al Presidente del Consiglio dei ministri nella quale è stato dato conto del parallelo avvio, nelle due regioni, del percorso previsto dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, chiedendo al Governo l'attivazione, anche congiunta, dello specifico tavolo di confronto istituzionale.

All'invio della lettera ha fatto seguito l'incontro dei Presidenti delle regioni Marche e Umbria con il Ministro per gli Affari regionali, volto a definire le modalità del percorso istituzionale che dovrà condurre alla definizione dell'intesa tra Stato e Regioni per la concessione di una maggiore autonomia, ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione.

⁶² Il testo della proposta (di cui alla deliberazione n. 372) è allegato al [Dossier n.45](#) (All. n. 7A). Nel corso dell'esame presso la I Commissione dell'Assemblea legislativa in sede referente, tale testo è stato integrato con la previsione, risultante dall'approvazione di un emendamento, che della delegazione chiamata a negoziare con il Governo facciano parte la presidente della regione, la presidente dell'Assemblea legislativa, nonché il presidente e il vicepresidente della I Commissione.

⁶³ Di cui alla deliberazione n.32 del 22 marzo 2018, allegata al [Dossier n.45](#) (All. n. 7B).

⁶⁴ La sinergia con la regione Marche era già prevista nel documento di Giunta.

Le regioni che non hanno ad oggi formalizzato la richiesta di avvio dei negoziati

Basilicata

Il Consiglio regionale ha approvato, in data **20 marzo 2018**, la **risoluzione** recante "**Autonomia Basilicata**"⁶⁵.

L'atto di indirizzo impegna:

- il Presidente della Giunta a predisporre un documento in merito "alle potenzialità/opportunità del regionalismo differenziato", da inviare alle competenti Commissioni consiliari;
- il Presidente del Consiglio regionale:
 - i) a predisporre "un calendario delle attività delle Commissioni al fine di avviare un percorso di largo confronto e approfondimento con UPI, ANCI, parti sociali, associazioni e rappresentanze del mondo del lavoro e delle imprese";
 - ii) "ad avviare un'attività di confronto e supporto sul documento di indirizzo in sede di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni".

La Commissione consiliare permanente Affari istituzionali ha avviato un approfondimento sul tema del regionalismo differenziato con una serie di audizioni che hanno preso avvio con la seduta del 17 maggio 2018.

Calabria

Non risultano provvedimenti che conferiscano mandato al Presidente della regione ad avviare i negoziati con il Governo.

E' stata tuttavia presentata, in data **31 maggio 2018**, la **mozione** recante "Avvio negoziato con il Governo per la sottoscrizione intesa ex articolo 116, comma terzo, della Costituzione - Autonomia differenziata", di cui il Consiglio regionale ha deliberato, in data 4 giugno, l'inserimento all'ordine dei lavori. Ad oggi, non risulta tuttavia che la mozione sia stata discussa dal Consiglio regionale.

Il **Consiglio regionale**, riunitosi in data **30 gennaio 2019**, ha preso ufficialmente posizione sul regionalismo differenziato, diffidando il Governo a "predisporre atti che prevedano il trasferimento di poteri e risorse ad altre regioni sino alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Nella risoluzione approvata in tale data⁶⁶ il Consiglio ha espresso preoccupazione per i rischi connessi all'applicazione, *sic et simpliciter*, delle forme di autonomia previste dall'art. 116 Cost. nelle 23 materie oggetto della richiesta delle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, dalla quale - a giudizio del Consiglio calabrese - deriverebbero nel medio periodo conseguenze gravi in

⁶⁵ Il testo della risoluzione è allegato al [Dossier n.45](#) (All. n. 8).

⁶⁶<http://www.nicoirto.it/attachments/article/870/RISOLUZIONE%20n.%201%20del%2030%20gennaio%202019.pdf>

termini di mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni a favore dei cittadini delle altre regioni italiane, con particolare riferimento all'Italia del Mezzogiorno e alla Calabria.

Al riguardo, viene chiesta al Governo una "moratoria immediata dell'iter procedimentale in corso" e la contestuale attivazione di una ridiscussione complessiva del regionalismo vigente.

Il Consiglio si impegna pertanto:

- a dare impulso a una iniziativa legislativa costituzionale da presentare alle Camere per l'istituzione di un "regionalismo solidale";
- a presentare richiesta per ottenere forme e condizioni di autonomia ex art. 116, terzo comma, Cost.;
- a promuovere una Conferenza degli Uffici di presidenza dei consigli regionali di Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia al fine di perseguire eventuali convergenze tra le regioni del Meridione.

Puglia

Non risultano atti della Giunta o del Consiglio regionale per l'avvio di trattative con il Governo ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost..

Tuttavia, il **24 luglio 2018**, la **Giunta** si è espressa positivamente in ordine alla predisposizione di una proposta volta ad individuare forme e condizioni di autonomia, sulla base dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Da ultimo (**19 marzo 2019**), il **Consiglio** regionale ha approvato due **mozioni** in ordine all'autonomia differenziata delle regioni del Nord.

Una delle mozioni conferisce mandato al Presidente della Giunta per intraprendere un'iniziativa politica per la costruzione di un fronte unitario con le regioni del Mezzogiorno e per l'istituzione di un Coordinamento permanente dei Presidenti delle regioni meridionali. Oltre a sostenere l'approvazione di una legge di attuazione del regionalismo differenziato, la mozione propone poi di introdurre, nei meccanismi previsti per la definizione del costo *standard* e del fabbisogno *standard*, il tasso di disoccupazione della popolazione attiva e l'indice di invecchiamento della popolazione; sostiene, infine, l'incremento della dotazione finanziaria del fondo perequativo.

La seconda mozione impegna gli organi regionali ad intraprendere ogni iniziativa per contrastare il procedimento di autonomia differenziata avviato da alcune regioni italiane.

Inoltre la Presidenza della regione ha attivato l'Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali (IPRES)⁶⁷ al fine di ottenere un supporto per l'approfondi-

⁶⁷ Ai sensi dell'art. 57 della legge regionale n.1 del 2005, la "Regione Puglia si avvale dell'Istituto [...] per la promozione e la realizzazione di attività di studio, ricerca, programmazione e accrescimento professionale della pubblica amministrazione in materia di sviluppo sociale ed economico". L'IPRES è un'associazione a cui partecipano, ad oggi, oltre alla Regione, l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"; la Camera di Commercio di Taranto, la Camera di Commercio di Bari, l'ISPE, nonché i comuni di Bari, di Brindisi e di Taranto (si veda: www.ipres.it).

mento dei temi riferibili al regionalismo differenziato⁶⁸.

Molise

Il Presidente della regione ha incontrato il Ministro per gli Affari regionali (**luglio 2018**) per un confronto sul ruolo strategico che le regioni hanno nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali e, in particolare, sulle forme di autonomia differenziata da attuare sulla base dell'art.116, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, il Presidente ha rappresentato "la necessità, per una piccola regione come il Molise, che vengano assicurate azioni improntate alla adeguatezza e alla sussidiarietà, in ossequio ai principi costituzionali di solidarietà economica e sociale, dignità e uguaglianza".

L'incontro ha fatto seguito alla condivisione con i Presidenti delle regioni meridionali dell'"imprescindibilità del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni con minore capacità fiscale. Ciò al fine di assicurare un corretto funzionamento del sistema di redistribuzione interregionale delle risorse ed evitare un decentramento che vada ulteriormente ad accentuare il divario tra Regioni"⁶⁹.

Più recentemente - in data **19 febbraio 2019** - il Consiglio regionale ha approvato una **mozione** che impegna il Presidente della Giunta:

- a rivolgersi al Governo al fine di ottenere determinate garanzie nei procedimenti in corso per la concessione dell'autonomia differenziata ad alcune regioni (fissazione e tutela dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., con particolare riguardo alle infrastrutture fisiche e digitali; trasferimento di risorse "ancorato esclusivamente a obiettivi fabbisogni territoriali"; salvaguardia dei trasferimenti finanziari a fini perequativi);
- a promuovere presso il Governo una ripresa e rivisitazione della legge n. 42 del 2009 e del complessivo sistema di finanza decentrata;
- a promuovere presso la Conferenza delle Regioni un accordo con il Governo volto a favorire un sistema per la gestione delle forme di autonomia regionale, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost..

⁶⁸ Tale coinvolgimento risulta a pag. 8 del programma triennale 2018-2020 dell'IPRES, in cui si richiama una nota del Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale (prot. N. 0006018 del 1° dicembre 2017). Nell'avviso "per la costituzione di una short list di esperti in materie afferenti al diritto costituzionale e al diritto pubblico" – pubblicato sul Bollettino Ufficiale della regione Puglia n. 51 del 12 aprile 2018 -, l'IPRES ha precisato, nelle premesse, di aver "avviato una specifica attività di studio e ricerca, a favore della regione Puglia, sui temi istituzionali connessi al "regionalismo differenziato", al fine di delineare possibili percorsi e scenari di autonomia sulla base dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione". L'obiettivo è quello di acquisire la disponibilità di esponenti del mondo accademico ed esperti della materia a partecipare a uno specifico tavolo tecnico incaricato di predisporre "uno o più "policy paper" aventi ad oggetto la ricognizione e l'analisi delle possibili prospettive, per la regione Puglia, di attuazione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ex art. 116 comma 3 Cost." (si veda il quarto capoverso delle premesse del bando).

⁶⁹ <http://www3.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15839>.

L'Assemblea consiliare impegna inoltre il proprio Presidente ad assicurare il necessario coinvolgimento delle autonomie locali, nonché a promuovere una Conferenza degli Uffici di Presidenza dei Consigli regionali di Campania, Basilicata, Abruzzo, Calabria e Puglia al fine di perseguire eventuali convergenze tra le regioni del Meridione.

7. IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO NEL PROGRAMMA DI GOVERNO DELLA XVIII LEGISLATURA

Nelle **comunicazioni rese alle Camere** in occasione della fiducia espressa al Governo in carica, il Presidente del Consiglio dei ministri ha dichiarato che fra gli impegni dell'Esecutivo vi è l'attuazione dell'art.116, terzo comma, nei confronti delle regioni che ne facciano motivata richiesta, precisando l'intenzione di assecondare i processi in atto⁷⁰.

Le **mozioni di fiducia**, presentate al termine delle richiamate comunicazioni e approvate dalle Camere, contengono in premessa un richiamo all'esigenza di impegnare l'Esecutivo "in un'azione di governo fondata sul 'Contratto di governo', conforme al suo contenuto ed in coerenza al suo profilo programmatico". Nel contratto di governo l'impegno di attribuire maggiore autonomia alle regioni è considerato prioritario e si specifica che:

- il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse;
- "alla maggiore autonomia [...] dovrà accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei [...] cittadini e in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta";
- il percorso è teso a rafforzare il regionalismo, attraverso l'applicazione della "logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale".

L'attuazione dell'art.116, terzo comma, è peraltro una delle principali linee di intervento dell'Esecutivo di cui si dà conto nella **Nota di aggiornamento al DEF 2018**⁷¹.

Il **Ministro per gli affari regionali** ha ribadito la centralità del regionalismo differenziato, in occasione dell'illustrazione delle **linee programmatiche** in materia di autonomie regionali resa dinanzi alle Commissioni affari costituzionali di Camera e Senato il 18 settembre 2018.

In tale sede ha dato conto dell'attività svolta nei primi mesi richiamando incontri tecnici fra le regioni interessate al negoziato in corso e i Ministeri competenti.

⁷⁰ Cfr. le Comunicazioni rese dal Presidente del Consiglio dei ministri in Senato in data 5 giugno 2018 ([resoconto della 9ª seduta pubblica dell'Assemblea del Senato](#)) e alla Camera dei deputati il 6 giugno ([resoconto della 12ª seduta dell'Assemblea della Camera](#)).

⁷¹ Nel paragrafo dedicato al tema (che segue il programma di riforme istituzionali), dopo aver richiamato il percorso in atto con Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, il Governo indica come prioritaria l'attuazione "di disposizioni così rilevanti per il sistema delle autonomie territoriali del nostro Paese".

Rispetto ai contenuti degli Accordi preliminari ha informato che le regioni firmatarie hanno richiesto un ampliamento del novero di materie su cui attivare il regionalismo asimmetrico.

Inoltre, nella medesima occasione, ha evidenziato l'avvenuta formalizzazione della richiesta di avvio di negoziati da parte di altre regioni: Liguria, Toscana, Piemonte, Marche e Umbria.

Nel riferire dell'impegno governativo ad individuare un percorso procedurale standardizzato, da seguire per tutte le richieste di maggiore autonomia, il Governo ha chiarito che i contenuti dell'intesa sono destinati a variare a seconda delle richieste avanzate dalle singole regioni.

Nella seduta del **Consiglio dei ministri n.33 del 21 dicembre 2018** è stato trattato, fra i punti all'ordine del giorno, il tema dell'autonomia differenziata delle regioni ordinarie.

In quella sede, il Consiglio dei ministri ha delineato un percorso per giungere alla definizione delle intese con le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che prevede la conclusione della fase istruttoria entro il 15 gennaio 2019 e la definizione della proposta da sottoporre ai Presidenti delle regioni entro il successivo 15 febbraio.

Nella seduta del **Consiglio dei ministri n.44 del 14 febbraio 2019**, sulla base di quanto si apprende dal relativo comunicato stampa, 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 intesa (su cui cfr. §10) ad oggi 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**" (premesse e Titolo I recante le **Disposizioni generali**)⁷².

8. LA POSIZIONE DELLA CONFERENZA DELLE REGIONI SUL PROCESSO IN ATTO

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nella seduta del 18 ottobre 2018, ha approvato il documento "Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo".

Il documento, trasmesso al Ministro per gli affari regionali, definisce l'orientamento sulle questioni di maggiore attualità e interesse del comparto

⁷²Parte generale-testo concordato, Emilia-Romagna: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433197/intesa-con-regione-emilia-romagna-parte-generale-concordata.pdf>; Lombardia: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433199/intesa-con-regione-lombardia-parte-generale-concordata.pdf>; Veneto: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433198/intesa-con-regione-veneto-parte-generale-concordata.pdf>. Sono altresì informalmente circolate "bozze di intese" che includono richieste delle regioni non ancora definite o comunque non concordate con il Governo (pubblicate, tra l'altro, da "AstridNews" in data 12 febbraio 2019).

regionale, fra cui riveste un ruolo centrale l'attuazione dell'art.116, terzo comma, della Costituzione.

Con specifico riferimento a quest'ultimo tema, le regioni manifestano una posizione comune su molteplici aspetti, fra cui si richiamano i seguenti.

- È necessario riconoscere il ruolo propulsivo delle regioni nel processo di definizione dei nuovi assetti istituzionali volto alla realizzazione della “autonomia differenziata”, individuando un **percorso procedurale e uno strumento per tutte le regioni che ne faranno richiesta**. In altri termini la Conferenza auspica che sia dato seguito alle richieste di maggiore autonomia provenienti da tutte le regioni (non solo quelle firmatarie dei preaccordi) e che sia individuata una procedura unitaria.
- Occorre tener conto delle **specificità**, delle esigenze e della vocazione territoriale di ciascuna regione, nel **rispetto dei principi di adeguatezza e sussidiarietà, di unità** giuridica ed economica dello Stato, di **solidarietà sociale**, con l'obiettivo di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, dando piena attuazione ai principi di solidarietà economica e sociale, dignità e eguaglianza dei diritti civili e sociali.
- Va garantita una **differenziazione efficiente e sostenibile** dando piena attuazione all'art. 119 Cost. e all'art. 14⁷³ della legge n. 42 del 2009. Nello specifico:
 - le **risorse** destinate alle regioni che beneficeranno di maggiore autonomia "devono avere una **correlazione con le ulteriori funzioni riconosciute**" alla regione, "a cui devono essere stabilmente collegate";
 - le modalità di finanziamento dovranno basarsi su compartecipazioni o riserva di aliquota relativamente al gettito di tributi erariali maturati nel territorio della regione;
 - occorrerà garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutte le regioni, incluse quelle con minore capacità fiscale, attraverso il sistema di redistribuzione interregionale delle risorse⁷⁴;
 - l'attribuzione delle risorse dovrà essere definita da un'apposita Commissione paritetica Stato-regione.
- È centrale coniugare il principio di differenziazione con il principio di **leale collaborazione**. Al riguardo, si evidenzia che quest'ultimo comporta il **rafforzamento** degli attuali meccanismi di raccordo e confronto con il Governo, oggi assicurato dal **sistema delle Conferenze**, per il quale la Conferenza auspica una sua "collocazione presso il Senato" e il rafforzamento della cooperazione interistituzionale per il quale viene

⁷³ Le disposizioni sono state commentate al §3.3, cui si rinvia.

⁷⁴ Ciò al fine di "evitare, in caso contrario, un decentramento che aumenti il divario economico tra le Regioni, minando irrimediabilmente non solo il principio di unitarietà e coesione sociale dello Stato, ma anche il concetto stesso di federalismo".

evocato "il ruolo partecipativo delle Regioni ai lavori della **Commissione [parlamentare] per le questioni regionali**, introdotto con la modifica del regolamento di funzionamento del dicembre 2017⁷⁵".

9. LE RICHIESTE DI VENETO, LOMBARDIA ED EMILIA NELLA XVIII LEGISLATURA

Con l'avvio della legislatura le regioni firmatarie dei preaccordi del 28 febbraio hanno da subito manifestato l'intenzione di ampliare il novero delle materie oggetto dell'autonomia differenziata.

9.1 Emilia-Romagna

Il **Documento di indirizzi** approvato dalla Giunta regionale in data **23 luglio 2018** e trasmesso all'Assemblea legislativa il 25 luglio⁷⁶ reca una "Sintesi delle richieste per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la riapertura del negoziato con il Governo".

In esso la regione ha integrato le proposte formulate prima dell'inizio della trattativa con il Governo, sì da richiedere ora l'autonomia su sei macro ambiti di intervento: quattro aree strategiche e due ambiti ulteriori⁷⁷.

Aree strategica: "Tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale"

- tutela e sicurezza del lavoro
- istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria

Aree strategica: "Internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione"

⁷⁵ Il Documento richiama l'art.15-*bis*, comma 1, del D.L. n. 123/2017, secondo il quale la Commissione "può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali". Il richiamato regolamento è stato approvato sul finire della legislatura (<http://parlamento17.camera.it/215>). Si veda il [Dossier n.102](#), "La Commissione parlamentare per le questioni regionali. Composizione e funzioni alla luce delle novità introdotte nella XVII Legislatura", a cura degli autori della presente pubblicazione.

⁷⁶ <https://bur.regione.emilia-romagna.it/bur/area-bollettini/bollettini-in-lavorazione/n-305-del-27-09-2018-parte-seconda.2018-09-26.0625298673/oggetto-n-7158-risoluzione-concernente-levoluzione-delliniziativa-della-regione-emilia-romagna-per-lacquisizione-di-ulteriori-forme-e-condizioni-di-autonomia-ai-sensi-dell2019articolo-116-comma-iii-della-costituzione-e-lo-sviluppo-del-relativo-negoziato/allegato-a-risoluzione-ogg-715.2018-09-26.1537956093>.

⁷⁷ In particolare, si prevede l'ampliamento a 15 delle competenze di cui si chiede la gestione diretta, con l'aggiunta (rispetto a quanto già previsto in atti di indirizzo) di: agricoltura, acquacoltura, protezione della fauna e attività venatoria; cultura e spettacolo e sport, organizzazione della giustizia di pace. Su tale progetto era stata acquisita la condivisione delle parti sociali riunite nel Patto per il lavoro.

- internazionalizzazione e commercio con l'estero
- ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi e allo start up di impresa

Aree strategica: "Territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture"

- governo del territorio
- tutela dell'ambiente
- protezione civile

Aree strategica: "Tutela della salute"

Competenze complementari e accessorie:

- coordinamento della finanza pubblica
- *governance* istituzionale
- partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione Europea

Ulteriori obiettivi strategici:

- agricoltura
- protezione della fauna ed esercizio dell'attività venatoria
- acquacoltura
- cultura e spettacolo
- sport
- organizzazione della giustizia di pace.

Con la **risoluzione n. 7158** approvata il **18 settembre 2018**, l'Assemblea legislativa ha impegnato il Presidente: a proseguire il confronto con il Governo nelle materie individuate nel Documento di indirizzi approvato dalla Giunta; ad aggiornare l'Assemblea in ordine all'evoluzione del negoziato e a sottoporle lo schema d'intesa con l'Esecutivo prima della sua formale sottoscrizione; a proseguire nel coinvolgimento di tutte le rappresentanze istituzionali, economiche e sociali firmatarie del patto per il lavoro e ad acquisire il parere del CAL.

Dal punto di vista delle materie, la risoluzione formula un espresso impegno per il Presidente a concordare con il Governo spazi di autonomia con riferimento: 1) all'istituzione di zone economiche speciali nel territorio regionale che presentino peculiarità, opportunità o bisogni tali da motivarlo (in questi ambiti possono essere previste misure e intese dirette alla concessione di agevolazioni, anche di tipo fiscale, per favorire l'insediamento delle imprese e per promuovere lo sviluppo economico e l'occupazione); 2) alle modalità di gestione dei rifiuti speciali, compresa la possibilità di ridurre la capacità impiantistica al reale fabbisogno regionale e garantire la piena attuazione del principio dell'autosufficienza su base regionale.

In data 2 ottobre 2018, il Presidente della regione ha formalmente trasmesso al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie la richiesta di dare avvio a un nuovo negoziato per la prosecuzione del percorso volto al riconoscimento dell'autonomia differenziata.

Alla richiesta ha fatto seguito, da parte del Governo, per il tramite del Ministro per gli Affari regionali, la **riapertura formale del negoziato**.

9.2 Lombardia

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"⁷⁸.

In data **29 maggio 2018** è stato sottoscritto un **Protocollo** tra la Regione, l'Upl (Unione delle province lombarde) e l'Anci-Lombardia per un'azione comune ai fini del riavvio del confronto con il Governo, con contestuale riconoscimento del ruolo partecipativo degli enti locali nel percorso di autonomia⁷⁹.

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 consegnate (in forma di schede) le richieste della regione.

Il 22 ottobre 2018 la regione ha trasmesso al Ministro per gli Affari regionali la **proposta d'intesa relativa a tutte le 23 materie** consentite dalla Costituzione e

⁷⁸ L'atto di indirizzo reca altresì l'impegno: ad assumere ogni iniziativa per accelerare, una volta sottoscritta l'intesa, l'iter parlamentare del disegno di legge; ad invitare "i parlamentari lombardi, Anci, Upl e Città metropolitana a Palazzo Pirelli affinché vengano condivisi i contenuti e sostenute le ragioni della trattativa e del percorso istituzionale intrapreso dalla Regione Lombardia"; a tenere costantemente informato e coinvolto il Consiglio regionale sull'andamento della trattativa.

⁷⁹ http://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/49f0da2b-5c9c-42dd-ba2d-10b0c1420fce/RL_ANCI_UPL_Protocollo_+ai+sensi_dell%E2%80%99art_116.3.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49f0da2b-5c9c-42dd-ba2d-10b0c1420fce.

relative funzioni, corredata dell'elenco delle materie immediatamente trasferibili "e fin da subito gestibili dalla regione a costo zero per lo Stato"⁸⁰.

L'intesa contiene anche un elenco della normativa statale da disapplicare in relazione alle richieste presentate dalla Regione.

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.

9.3 Veneto

La regione, sotto il profilo del merito, è tornata sulla propria posizione originaria: chiede l'attivazione di forme e condizioni di autonomia su tutte le 23 materie previste dall'art.116, terzo comma, Cost.

Dal punto di vista della procedura, la regione ha avanzato la proposta che l'intesa con il Governo sia recepita con legge delega, d'iniziativa regionale, e che la disciplina puntuale dell'autonomia sia demandata ad uno o più decreti legislativi, predisposti da una Commissione paritetica.

La proposta veneta di un disegno di legge delega

La regione Veneto ha sottoposto al Ministro per gli affari regionali, in data 12 luglio 2018, una bozza di disegno di legge di delega al Governo per l'attuazione dell'art.116, terzo comma, Cost.

Sebbene non sia stato ancora formalmente presentato alle Camere ai sensi dell'art 121 della Costituzione, tanto più che esso intende recepire un'intesa con il Governo non ancora sottoscritta, l'articolato presenta contenuti meritevoli di illustrazione in quanto danno conto del punto di vista del Veneto sulle modalità con cui giungere all'attribuzione di una maggiore autonomia.

Il disegno di legge prevede anzitutto che siano attribuite alla regione tutte le materie previste all'art. 116, terzo comma.

L'articolo 2 delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative in dette materie, nonché di risorse umane, finanziarie e patrimoniali.

I decreti legislativi dovranno essere predisposti da una Commissione paritetica Stato-Regione, composta da diciotto componenti, nove di nomina governativa e altrettanti di nomina regionale (art. 3).

Il modello proposto ricalca quanto previsto per l'attuazione degli statuti speciali⁸¹, che avviene con decreto legislativo che recepisce la proposta di norma di attuazione

⁸⁰<http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/autonomia-della-lombardia/le-azioni-in-corso-verso-autonomia>.

⁸¹ Le Commissioni paritetiche per l'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti delle regioni ad autonomia speciale sono espressamente previste e disciplinate dai relativi Statuti: per la Regione Friuli Venezia Giulia, si veda l'art. 65 dello Statuto; per la Regione Sardegna, l'art. 56; per la Regione siciliana, l'art. 43; per la Regione Valle d'Aosta, l'art. 48-bis; per la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, l'art. 107.

formulata dalle commissioni paritetiche. *Occorre tuttavia segnalare che l'attribuzione di tale potere alle Commissioni paritetiche per l'attuazione degli Statuti speciali è previsto negli Statuti medesimi, che sono fonti di rango costituzionale, e non in leggi ordinarie come nel caso di specie.*

Il ricorso alla legge delega, ad avviso della regione Veneto, si fonda sull'assunto che, ai sensi dell'art.116, terzo comma, il Parlamento sia chiamato a disciplinare, con legge, "gli oggetti della normazione globalmente intesi" e non necessariamente anche gli aspetti di dettaglio. Al riguardo la relazione illustrativa richiama le deleghe con cui in precedenza (legge n.281/1970; legge n.382/1975, legge n.59/1997) si era proceduto a conferire funzioni alle regioni.

Il trasferimento dovrà riguardare le funzioni legislative e amministrative per settori organici (e non in base alle competenze dei Ministeri), nonché gli uffici e il personale (art. 4, 5 e 6)⁸².

Quanto al tema delle risorse (art. 7), il Governo si atterrà alle proposte della Commissione paritetica che saranno formulate in termini di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale o di riserva di aliquote sulla base imponibile dei medesimi tributi. Eventuali modifiche a tali discipline che determinino una contrazione delle risorse devono essere precedute da una rinegoziazione in sede di Commissioni paritetiche.

Si segnalano in proposito elementi di analogia con le norme di attuazione degli Statuti di autonomia speciale, che tuttavia - si ribadisce - vantano una posizione del tutto peculiare nell'ambito della gerarchia delle fonti, incontrando il solo limite del rispetto dello Statuto e della Costituzione⁸³.

In un primo momento il riferimento per la quantificazione delle risorse sarà dato dalla spesa storica, che verrà progressivamente sostituita dai fabbisogni *standard*, che saranno determinati avendo riguardo alla popolazione residente, alle caratteristiche territoriali e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali.

A seguito della formazione del nuovo Governo, precisamente in data **12 giugno 2018**, l'incontro della delegazione trattante del Veneto, presieduta dal Presidente Zaia, con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie ha

⁸² Si prevede altresì l'esclusione di forme di codipendenza funzionale tra uffici dello Stato e della regione e la possibilità della regione di subdelegare le funzioni ad essa delegate dallo Stato. All'art.6 sono enucleati i principi e i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi per ciascuna delle materie oggetto di maggiore autonomia.

⁸³ Su tale presupposto la Corte costituzionale ha rilevato che "la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria ha carattere "riservato e separato" rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica (sentenze n. 237 del 1983 e n. 180 del 1980), con la conseguenza che "le norme così prodotte si pongono con rango sicuramente non subordinato a quello delle norme ordinarie e con possibilità quindi di derogarvi nell'ambito della loro specifica competenza" (sentenza n. 212 del 1984). Altrettanto fermo è l'orientamento di questa Corte nell'affermare che, in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza [...] [dell'autonomia speciale] e l'interesse al ricorso non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti, ai sensi [...] dello statuto speciale, alla Commissione paritetica per le norme di attuazione (sentenza n. 95 del 1994). Le norme di attuazione dello statuto speciale [...] non possono quindi essere modificate se non da fonti pariordinate e osservando le procedure di consultazione obbligatoria prestabilite [dallo] statuto speciale" (sent. n. 137 del 1998).

formalmente sancito la **riapertura del negoziato** ai fini del conseguimento dell'intesa ex art. 116, terzo comma, Cost.

10. LE INTESE NEL TESTO CONCORDATO CON IL GOVERNO: DISPOSIZIONI GENERALI

Come accennato (§7), la trattativa fra il Governo e le regioni interessate è in fase avanzata, al punto che sul sito *internet* del Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio si dà conto di tre bozze di intesa sulle quali si è registrata la convergenza delle Parti e il cui articolato è limitato alle Disposizioni generali (ad esse dovà fare seguito la parte di dettaglio sulle materie).

Tali testi presentano una identica struttura, consistente in una premessa e in Titoli⁸⁴.

Il Titolo I - unico, ad oggi, ad essere stato ufficialmente reso noto nella versione concordata con il Governo - reca le "Disposizioni generali".

Le **premesse** delle tre intese, rispetto ai corrispondenti testi degli Accordi preliminari, puntualizzano i momenti che, successivamente alla sottoscrizione dei preaccordi (28 febbraio 2018), hanno determinato la prosecuzione ed estensione delle trattative regionali con il Governo (su cui cfr. §9).

Le **Disposizioni generali (Titolo I)** delle intese) sono in larga parte identiche nei tre testi (soltanto ove diverse, quindi, si interverrà per specificare cosa prevedano le singole regioni).

Dal confronto con le Disposizioni generali degli Accordi preliminari si rileva quanto segue.

- Trovano espressa menzione le **materie** in relazione alle quali vengono richieste forme e condizioni particolari di autonomia (art. 2).
Le richieste di autonomia differenziata riguardano ambiti afferenti: 1) alle **materie già presenti nei preaccordi** ("Politiche del lavoro", "Istruzione", "Salute", "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"; "Rapporti internazionali e con l'Unione europea"); 2) ad ulteriori **nuove materie**.
Nell'intesa con la regione **Emilia-Romagna** risultano **nuove le richieste relative alle seguenti materie**: "Organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari"; "Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi "; "Commercio con l'estero"; "Protezione civile"; "Ordinamento sportivo"; "Governo del territorio"; "Grandi reti di trasporto e di navigazione"; "Previdenza complementare e integrativa"; "Coordinamento della finanza pubblica e del

⁸⁴ A conclusione della premessa di intesa della regione Emilia-Romagna, in verità, si fa riferimento anche ad "Allegati, parti integranti della presente Intesa".

sistema tributario"; "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

Alla regione Emilia-Romagna è inoltre riconosciuta una competenza complementare in ordine all'"organizzazione" e all'"esercizio delle funzioni amministrative locali" riferite alle materie oggetto dell'intesa.

Nell'intesa emiliana sono infine specificati i limiti all'esercizio regionale delle competenze attribuite⁸⁵.

Nelle intese con le regioni **Lombardia e Veneto** sono **nuove le seguenti materie**: "Tutela dei beni culturali"; "Commercio con l'estero"; "Professioni"; "Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi"; "Alimentazione"; "Ordinamento sportivo"; "Protezione civile"; "Governo del territorio"; "Porti e aeroporti civili"; "Grandi reti nazionali 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".

A tali materie il **Veneto** aggiunge anche: "Organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari"; "Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale"; "Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

- Si prevede l'istituzione, con Dpcm (da adottare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa), di una **Commissione paritetica Stato-Regione**, composta di nove rappresentanti di nomina governativa (designati dal Ministro per gli Affari regionali) e di altrettanti indicati dalla Giunta regionale (art. 3).

Alla Commissione è affidato il compito di determinare, entro 120 giorni dalla sua istituzione, le risorse finanziarie, umane e strumentali, nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie per l'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata.

Nell'espletare tale compito la Commissione si avvarrà della collaborazione di tutte le amministrazioni statali coinvolte.

La Commissione paritetica è già prevista nelle Disposizioni generali dei preaccordi, ma senza disciplinarne la composizione.

- Si prevede che, con uno o più Dpcm, su proposta del Ministro per gli Affari regionali, previa deliberazione del Consiglio dei ministri⁸⁶, siano **trasferiti beni e risorse**, determinati dalla Commissione paritetica (art. 4).

⁸⁵ Si tratta del rispetto: dei principi generali dell'ordinamento giuridico; dell'unità giuridica ed economica; delle competenze legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., con particolare riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II dell'intesa.

⁸⁶ Dal punto di vista procedurale si prevede che sugli schemi di decreto sia acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendersi entro 30 giorni dalla data di trasmissione. Decorso inutilmente tale

Tale trasferimento comporta la contestuale **soppressione o il ridimensionamento**, in rapporto a eventuali compiti residui, dell'**amministrazione statale periferica** nonché delle **amministrazioni statali centrali**.

Al riordino delle amministrazioni statali si provvede con regolamenti ex art. 17, comma 4-*bis*, della legge n. 400 del 1988, da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa⁸⁷.

- Le **funzioni amministrative** attribuite alle regioni per effetto del riconoscimento dell'autonomia differenziata possono essere **conferite**, con legge regionale e nel rispetto delle disposizioni costituzionali, **agli enti locali**, assicurando loro le risorse necessarie (art. 4).
- In tema di **risorse necessarie all'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata** (art. 5), come negli Accordi preliminari, viene affidato alla Commissione paritetica il compito di determinare le modalità per l'attribuzione delle risorse in termini di: 1) spesa sostenuta dallo Stato nella regione; 2) fabbisogni *standard* da determinarsi, per ogni materia, entro un anno dalla data di entrata in vigore degli specifici decreti di trasferimento di beni e risorse (di cui all'art. 4).

Si prevede che, qualora i fabbisogni *standard* non siano individuati entro tre anni dalla entrata in vigore dei decreti di trasferimento di beni e risorse, l'ammontare delle risorse assegnate alla regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non possa essere inferiore al valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale per le medesime funzioni.

Nell'intesa viene aggiunta la **clausola di invarianza finanziaria**, per la quale dall'applicazione delle intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Come negli Accordi preliminari continua ad essere previsto, a garanzia del finanziamento delle nuove competenze, l'utilizzo (anche congiunto) della compartecipazione al gettito Irpef o di eventuali altri tributi erariali maturato nel territorio regionale ovvero delle aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.

Le intese dispongono che sia **di competenza delle regioni l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio regionale** dei tributi

termine, gli schemi sono trasmessi alla Camera e al Senato per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia. Le Commissioni parlamentari si esprimono entro 30 giorni, decorsi i quali i decreti sono comunque adottati. Sugli schemi di decreto è assicurata la consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

⁸⁷ Si prevede che il Consiglio di Stato renda il proprio parere sugli schemi di regolamento di riordino entro 30 giorni dalla richiesta, decorsi i quali gli schemi di regolamento sono trasmessi alla Camera e al Senato per il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni competenti per materia, tenute ad esprimersi entro 30 giorni dalla data di trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento è comunque adottato.

compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella regione (o rispetto a quanto riconosciuto alla regione sulla base dei fabbisogni *standard*).

Al contempo, affidano alla Commissione paritetica una **verifica biennale della congruità** delle compartecipazioni e delle riserve di aliquota prese a riferimento per la copertura dei fabbisogni *standard*.

Andrebbe in proposito valutata la coerenza di tale previsione con quella piena competenza regionale sull'eventuale variazione del gettito.

Infatti, da una parte, quest'ultima competenza parrebbe suggerire che un incremento del gettito oltre quanto inizialmente previsto per il finanziamento delle funzioni trasferite rimarrebbe nella disponibilità della regione.

Dall'altra, la verifica biennale della congruità delle risorse parrebbe di contro non escludere che una riduzione del gettito trasferito a copertura delle nuove funzioni possa condurre ad una integrazione del medesimo da parte dello Stato.

Come già nei preaccordi, l'effettivo esercizio delle nuove competenze viene fatto decorrere dall'effettivo trasferimento di beni e risorse.

Inoltre dispongono l'istituzione, da parte del Governo, di un Comitato Stato-regioni con il compito di individuare i fabbisogni *standard* (e le relative metodologie).

- Con riferimento agli **investimenti** (art. 6), come nei preaccordi, si assicura una programmazione certa del loro sviluppo, conferendo allo Stato e alla regione facoltà di determinare congiuntamente modalità per assegnare risorse (anche nella forma di compartecipazione al gettito di tributi erariali o crediti di imposta) disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.
- Si introducono disposizioni di **raccordo tra la legislazione statale e quella regionale** (art. 7).
In particolare: la normativa statale vigente che disciplina le materie oggetto di forme e condizioni particolari di autonomia continua ad applicarsi fino all'entrata in vigore delle disposizioni regionali; le leggi regionali, nelle materie oggetto di autonomia differenziata, sono tenute ad indicare espressamente le disposizioni statali la cui efficacia cessa con l'entrata in vigore delle disposizioni regionali; le leggi regionali di attuazione dell'intesa, in conformità al principio di leale collaborazione, devono essere comunicate al Ministro per gli Affari regionali prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale.
- In tema di **verifiche e monitoraggio** (art. 8), si prevede che Stato o regione possano chiedere che sia effettuato, per il tramite della Commissione paritetica, un monitoraggio periodico sull'esercizio delle competenze attribuite

(oltre a verifiche su specifici aspetti o settori di attività già previste nei preaccordi).

- **Viene meno il termine di durata decennale** dell'intesa stabilito nei preaccordi.

Pertanto le funzioni trasferite rimarrebbero in capo alla regione a tempo indefinito e comunque fintanto che, a Costituzione invariata, le Parti decidano, eventualmente, di sottoscrivere una nuova intesa da recepire con legge ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.