

Le Regioni e l'autonomia differenziata

29 gennaio 2024

Nella seduta del 23 gennaio 2024, il Senato ha approvato il disegno di legge d'iniziativa governativa, collegato alla manovra, sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario.

Il provvedimento, che ora passa all'esame della Camera ([C. 1665](#)), fa seguito ad un'ampia discussione sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che si è svolta già a partire dalla fine della XVII legislatura, a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017.

Il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Il disegno di legge [C. 1665](#), di iniziativa governativa e modificato nel corso dell'esame al Senato, reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata ex art. 116, terzo comma, Cost., il quale delinea le coordinate fondamentali della procedura per l'accesso delle Regioni ordinarie a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di legislazione concorrente e alcune materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. In particolare, il testo provvede alla definizione dei **principi generali** per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione.

In premessa, il disegno di legge individua le finalità dell'intervento legislativo (articolo 1), esplicitando che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'articolo 117, primo comma, lettera m), della Costituzione (LEP), ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali.

A tale fine, il provvedimento, come modificato al Senato (articolo 3), contiene una **delega al Governo** ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), i cui schemi sono **trasmessi alle Camere** per l'espressione del **parere** da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materie, nonché di quelle competenti per i profili finanziari.

Il disegno di legge demanda a tali decreti legislativi, inoltre, la determinazione delle **procedure** e delle **modalità operative** per il **monitoraggio dell'effettiva garanzia** in **ciascuna Regione** della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Si prevede, altresì, che i **LEP** siano **periodicamente aggiornati con d.P.C.m.**, sui cui relativi schemi sono acquisiti i **pareri** della **Conferenza unificata**, nonché delle **Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari.

Nelle **more dell'entrata in vigore** dei suddetti decreti legislativi, si prevede che continuino ad applicarsi, ai fini della determinazione dei LEP nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le **disposizioni** previste dalla **legge di bilancio 2023** (articolo 1, commi da 791 a 801-bis).

Il disegno di legge disciplina, come anticipato, il **procedimento di approvazione delle "intese"** (articolo 2). In proposito, si stabilisce che l'atto di **iniziativa** per l'attribuzione di competenze ex art. 116, terzo comma, sia preso dalla regione interessata sentiti gli enti locali, secondo le modalità previste nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'iniziativa di ciascuna regione può riguardare una o più materie o ambiti

di materie. Segue il negoziato tra il Governo e la regione per la definizione di uno **schema di intesa preliminare**.

La richiesta deve essere trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale, acquisita la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia, ed in ogni caso entro i successivi sessanta giorni, avvia il negoziato con la Regione richiedente. Con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, il negoziato è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia e, ai fini del suo avvio, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie debbono tenere conto del quadro finanziario della Regione interessata.

Lo schema d'intesa preliminare tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica, è approvato dal Consiglio dei ministri: sullo stesso deve essere acquisito il parere della Conferenza unificata da rendere entro sessanta giorni. Trascorso tale termine, lo schema preliminare viene comunque trasmesso alle Camere **per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari**: questi si esprimono al riguardo "**con atti di indirizzo**", secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni (anziché sessanta, come originariamente previsto) dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

Alla luce del parere e degli atti di indirizzo, il Presidente del Consiglio o il Ministro predispongono lo **schema di intesa definitivo**, ove necessario al termine di un ulteriore eventuale negoziato e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni. Nel corso dell'esame al Senato è stato aggiunto che, **laddove il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi**, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo, **riferisce alle Camere con apposita relazione**, nella quale fornisce **adeguata motivazione** della scelta effettuata.

Per le fasi successive, si prevede l'approvazione dell'intesa definitiva da parte della regione, assicurando la consultazione degli enti locali interessati, e la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dell'intesa definitiva e del disegno di legge di approvazione dell'intesa che è allegata al disegno di legge. Alla seduta del Consiglio dei Ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale. Il **disegno di legge di approvazione dell'intesa** e la medesima **intesa allegata** sono immediatamente **trasmessi** alle **Camere** per la **deliberazione**, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale configura quella in questione come una **legge rinforzata**, prescrivendo che ciascuna Camera la approvi a **maggioranza assoluta** dei rispettivi **componenti**.

Le intese devono anche indicare la loro **durata**, che non può comunque essere superiore a un decennio. Ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie oggetto di intesa con una Regione, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa (articolo 7). L'intesa può essere modificata su iniziativa dello Stato o della regione e può prevedere i casi e le modalità con cui lo Stato o la regione possono chiederne la cessazione, da deliberare con legge a maggioranza assoluta delle Camere. L'iniziativa di modificare le intese può essere adottata anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti. Alla scadenza del termine, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della regione, manifestata almeno un anno prima della scadenza.

In relazione ai **principi applicabili al trasferimento delle funzioni**, si prevede che il **trasferimento** delle funzioni (art. 4), con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, può avvenire **nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio**. Per le funzioni relative a materie o ambiti di **materie diverse** da quelle riferibili ai LEP, il trasferimento può essere effettuato **nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente**. Le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie (art. 6).

Il provvedimento disciplina inoltre l'istituzione di una **Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali**, con il compito di formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento. I **criteri di determinazione di tali beni e risorse**, così come le **modalità di finanziamento** delle suddette funzioni dovranno essere **definiti nell'ambito**

dell'intesa tra Stato e Regione disciplinata dall'articolo 2 del disegno di legge. Il finanziamento dovrà, comunque, essere basato sulla **compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali** (articolo 5). La Commissione procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, mentre spetta alla Corte dei Conti riferire annualmente alle Camere sui controlli effettuati, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo differenziato rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.(articolo 8).

Sotto il profilo finanziario, il disegno di legge (articolo 9) reca, la **clausola di invarianza finanziaria** con riferimento all'attuazione della presente legge e di ciascuna intesa che ne derivi. Dispone che il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio, nonché garantisce, per le singole Regioni che non siano parte delle intese, l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Al contempo, il provvedimento stabilisce che lo Stato adotti **misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale** individuando anche alcune **fonti per le relative risorse**, precisando che trova comunque **applicazione la normativa** volta ad assicurare **l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario** attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali, anche nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (articolo 10).

Il provvedimento (articolo 11) prevede infine che la legge trovi applicazione nei confronti delle regioni che abbiano già avviato il negoziato per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, nonché che si applichi anche alle **regioni a statuto speciale e le province autonome** ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, che riconosce a tali enti territoriali forme di maggiore autonomia previste da tale legge.

L'esame del provvedimento è iniziato il 3 maggio 2023 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato ([A.S. 615](#)), dove sono stati abbinati altri due progetti di legge di iniziativa parlamentare e una petizione popolare. Tra i mesi di maggio e giugno si è svolta una intensa attività conoscitiva attraverso lo svolgimento di [audizioni informali](#) . Il 6 giugno 2023 la medesima Commissione ha adottato il disegno di legge del Governo come testo base per il proseguimento dell'esame. Il 6 luglio è stato fissato il termine per la presentazione degli [emendamenti](#) . Il 3 agosto sono iniziate le votazioni sugli ordini del giorno e a seguire l'esame degli emendamenti che si è concluso il 21 novembre, con il conferimento ai relatori del mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge, comprensivo delle modifiche approvate nel corso della sede referente. L'Assemblea del Senato, che ha avviato l'esame nella seduta del 10 gennaio, dopo avere respinto una questione pregiudiziale e l'ordine del giorno di non passaggio agli articoli, ha approvato alcuni ulteriori emendamenti al testo della Commissione e approvato in prima lettura nella seduta del 23 gennaio 2024.

Focus

[L'art. 116, terzo comma, della Costituzione](#)

https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_4995.html

Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata nelle precedenti legislature

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, prevede che forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di legislazione concorrente (di cui all'articolo 117 terzo comma della Costituzione) e l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (articolo 117, secondo comma, lettere l), n) ed s), possono essere attribuite alle regioni a statuto ordinario con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 in materia di autonomia finanziaria degli enti territoriali. La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sulla base dell'intesa fra lo Stato e la regione interessata.

Alla fine della XVII legislatura, il **28 febbraio 2018**, il governo Gentiloni ha sottoscritto con le tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) che avevano avviato il percorso per il riconoscimento delle forme di autonomia differenziata previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (su cui cfr. l'apposito focus), tre distinti [accordi preliminari](#) che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa.

Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedevano (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione".

In tutti e tre gli Accordi preliminari le **materie** di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono le seguenti: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

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

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

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

Con l'**inizio della XVIII legislatura** (governo Conte I) tutte e tre le regioni con le quali sono state stipulate le c.d. pre-intese hanno manifestato al Governo l'intenzione di «ampliare il novero delle materie da trasferire» (Camera dei deputati, Interrogazione a risposta immediata n. 3-00065, [11 luglio 2018](#)). Nel frattempo, altre regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (sono pervenute ufficialmente al Governo le richieste di Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche e Campania). Sono quindi riprese le trattative tra le tre regioni e i Ministeri interessati *ratione materiae* nell'ambito dell'attività di coordinamento in capo al Ministro *pro tempore* per gli affari regionali.

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

Nel corso del 2019 sulle richieste pervenute e sul percorso di definizione delle intese si è aperto un ampio dibattito. Le questioni oggetto di discussione hanno riguardato, tra le altre, le modalità del coinvolgimento degli enti locali, il **ruolo del Parlamento** e l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rinforzato che contiene le intese (in proposito, in particolare veniva discussa l'ipotesi, avanzata anche dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta alla fine della XVII Legislatura dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, di una sostanziale inemendabilità del disegno di legge in quanto volto a recepire un'intesa, come avviene per i disegni di legge di recepimento di intese con confessioni religiose diverse dalla cattolica ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione) nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire. Altro oggetto di discussione se, dal **punto di vista finanziario**, il trasferimento delle competenze dovesse avvenire previa definizione dei costi standard e, nelle materie dove siano previsti, dei Livelli essenziali di prestazione (LEP) ovvero anche precedentemente alla loro definizione sulla base della spesa storica (soluzione ipotizzata dagli accordi preliminari del febbraio 2018). A questo proposito merita anche segnalare che la definizione dei LEP è stata successivamente inserita tra le riforme previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con scadenza marzo 2026.

Successivamente, nell'ambito del governo Conte II, è prevalso l'orientamento a far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una **legge-quadro** che definisca le modalità di attuazione dell'articolo 116,

terzo comma. A partire dalla nota di aggiornamento al DEF 2020 la "legge-quadro" è stata inserita tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio.

In particolare, tali questioni sono state richiamate in occasione delle audizioni svolte dal ministro *pro tempore* per gli Affari regionali, Francesco Boccia, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali, rispettivamente, il [13 novembre 2019](#) e il [30 settembre 2020](#).

Tale orientamento è stato poi confermato nell'ambito del governo Draghi, come segnalato nelle audizioni svolte dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il [26 maggio 2021](#) e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il [13 luglio 2021](#) e dal vice Ministro dell'economia, Laura Castelli presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 9 giugno 2021.

In particolare, la ministra Gelmini ha informato dell'istituzione di una apposita Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata (istituita con d.m. 25 giugno 2021). In ordine allo stato dei lavori e ai tempi per la presentazione alle Camere del **disegno di legge in materia di autonomia differenziata**, nel corso del *question time* svolto nella [seduta del 29 giugno 2022](#), è emerso che il lavoro della Commissione di studio ha fornito agli uffici del Ministero per gli affari regionali e le autonomie analisi e spunti utili a una prima definizione del testo del disegno di legge-quadro. Alla fine della Legislatura il testo del disegno di legge non è stato comunque presentato.

Parallelamente, per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del "regionalismo differenziato" la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto tra marzo 2019 e marzo 2021 un'**indagine conoscitiva** nell'ambito della quale sono stati ascoltati rappresentanti del Governo, rappresentanti degli enti territoriali nonché studiosi ed esperti della materia oggetto dell'indagine e approvato, all'unanimità, nella seduta del 12 luglio 2022 un [documento conclusivo](#). Con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto un ciclo di [audizioni](#).

Focus

[Le iniziative regionali per l'attivazione di particolari forme di autonomia](#)

https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_le_iniziative_regionali_per_l_attivazione_di_ulteriori_forme_di_a
