

RISOLUZIONE

Il Consiglio Regionale

Premesso che

- L'articolo 116, terzo comma¹, della Costituzione Italiana prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).
- L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono: tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente; un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.
- L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge "rinforzata", che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.
- Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del Titolo V prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione.

Considerato che

- Il riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è recentemente imposto al centro del dibattito istituzionale sul rapporto tra Stato e Regioni a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che si sono registrate nella parte conclusiva della XVII legislatura.
- In assenza di una normativa di attuazione della procedura delineata dalla Costituzione, le modalità con cui le tre regioni hanno attivato il percorso ex art.116, terzo comma, sono state diverse.
- Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.
La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del proprio Presidente e quindi della Prima Commissione consiliare, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017², di una risoluzione per l'avvio

¹ "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119".

del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

- Con l'inizio della XVIII legislatura, sono 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.
- Il 28 febbraio 2018, il Governo all'epoca in carica sottoscriveva con la Regione Emilia-Romagna (e poi pure con Lombardia e Veneto) un accordo preliminare (*"Accordo Preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Emilia - Romagna"*), avente ad oggetto, in virtù di una scelta condivisa fra Stato e Regioni in apertura di negoziato, cinque ambiti di competenza³.
- il 18 settembre 2018 l'Assemblea legislativa, con l'approvazione della risoluzione n° 7158⁴, procedeva ad un parziale aggiornamento ed ampliamento della formulazione relativa ad alcune richieste, pur confermando l'impianto complessivo della proposta iniziale.

Rilevato che

- 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, il rispetto del principio di sussidiarietà, nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire per evitare che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si risolva in una attribuzione fittizia di autonomia speciale alle Regioni ordinarie.
- Il tema è stato ulteriormente approfondito in relazione all'esigenza di associare il conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sia alla previa definizione dei Livelli essenziali di prestazione (Lep) nelle materie previste, sia alla definizione di strumenti di perequazione ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lett. m) e 119, quinto comma, della Costituzione.

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 2019⁵ e il 30 settembre 2020⁶, nelle quali innanzitutto si annunciava l'intenzione del Governo di presentare un disegno di legge in cui definire gli interventi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla legge 42/2009 e dal decreto legislativo 68/2011.

² <https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/oggetti/doc/X/OGAL2017047665.pdf>

³ *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 verificino 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.

⁴ <https://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/oggetti/doc/X/OGAL2018051817.pdf>

⁵ XVIII Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni (camera.it)

⁶ XVIII Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni (camera.it)

- in tale modo, si è avviato un percorso che ha visto il Dipartimento per gli Affari regionali della Presidenza del Consiglio predisporre una bozza di legge quadro, sottoposta alla Conferenza Stato-Regioni. All'esito del confronto, il disegno di legge in questione, oltre a fornire una cornice di garanzie di trasparenza e omogeneità delle procedure di stipula, avrebbe dovuto prevedere:
la determinazione, nelle materie oggetto di attribuzione ex art. 116, comma terzo, Cost., dei LEP o degli obiettivi di servizio uniformi su tutto il territorio nazionale e dei fabbisogni standard; una puntuale ricognizione della dotazione infrastrutturale riferita alle reti stradali, autostradali, ferroviarie e di comunicazione, nonché alle strutture portuali e aeroportuali con l'obiettivo di assicurare uniformità in tutto il territorio nazionale anche della dotazione infrastrutturale, da conseguirsi attraverso la perequazione infrastrutturale, favorendo la crescita di quei territori, anche nell'ambito di ciascuna Regione, in ritardo; la previsione di tempi certi per l'avvio dell'autonomia differenziata, attraverso il conferimento delle funzioni e la definizione dell'assetto finanziario, infrastrutturale e amministrativo, per garantire in modo uniforme i diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dal territorio di residenza.

Rilevato altresì che

- Il disegno di legge, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.*" veniva inserito dal Governo nella nota di aggiornamento al DEF 2020⁷ tra quelli collegati alla manovra di bilancio, e il tema dell'autonomia differenziata veniva trattato all'interno del Programma nazionale di riforma 2020, nel quale si confermava come prioritario, anche alla luce dell'emergenza sanitaria ed economica nel frattempo emersa a seguito del diffondersi della pandemia da Covid-19, l'obiettivo della "[...] *definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia*".
Inoltre, si dava conto di voler proseguire nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali, finalizzati alla riduzione del divario tra il Nord e il Sud del Paese, in modo da rendere possibile la realizzazione del processo dell'autonomia attuando al contempo i principi di coesione e di solidarietà nazionale.
- 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, con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto un ciclo di audizioni, tra cui quella del Presidente della Regione Emilia-Romagna Stefano Bonaccini in data 7 marzo 2019.⁸
- In occasione del rapido svilupparsi della pandemia da Covid-19 il processo relativo all'autonomia differenziata ha subito un inevitabile rallentamento.

⁷ NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DEF 2020 (mef.gov.it)

⁸ Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale - Resoconti (camera.it)

- Da ultimo, il tema è stato trattato nelle audizioni svolte dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 26 maggio 2021⁹ e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali il 13 luglio 2021¹⁰ e dal vice Ministro dell'economia, Laura Castelli presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale il 9 giugno 2021.
- In tale contesto, il Ministero ha istituito una apposita Commissione di studio, presieduta dal Prof. Beniamino Caravita, con il compito, tra gli altri, di esprimersi sulla c.d. "legge quadro", che intende fornire garanzie di trasparenza e omogeneità delle procedure, anche al fine di sciogliere le questioni giuridiche e politiche irrisolte. Difatti, a completamento della manovra di bilancio 2022-2024, il Governo ha confermato di inserire nei provvedimenti collegati alla decisione di bilancio, tra gli altri, il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata.
- In particolare, il Ministro ha confermato l'impegno del Governo a non disperdere il lavoro svolto sinora e a proseguire sulla strada del conferimento ex art. 116, terzo comma, della Costituzione di maggiori competenze alle Regioni con apposita "clausola di salvaguardia" per quelle che ne hanno fatto precedentemente richiesta. Al contempo, ha evidenziato che se si vuole *"dare gambe al progetto di regionalismo differenziato, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi, che assicurino il conseguimento dei LEP (livelli essenziali di prestazione), affinché i diritti fondamentali di cittadinanza vengano garantiti a ogni cittadino, indipendentemente dal luogo di residenza"*¹¹.
- conseguentemente, il disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata è stato nuovamente incluso tra i provvedimenti collegati alla manovra di bilancio 2022-2024 anche nella nota di aggiornamento al DEF 2021¹².

Considerato che

- il Presidente della Regione Stefano Bonaccini ha recentemente confermato¹³ la necessità di ottenere una risposta celere da parte di Governo e Parlamento sui tempi di realizzazione dell'iter legislativo, in quanto l'autonomia darebbe ai territori garanzia di programmabilità e sburocratizzazione, così da consentire un migliore utilizzo delle risorse statali assegnate alla Regione.
- Nello stesso programma di mandato amministrativo 2020-25¹⁴, la Giunta regionale affermava:

"Il progetto peculiare di autonomia regionale presentato dall'Emilia-Romagna nella passata legislatura trova oggi confermate le sue ragioni ed evidenzia una volta di più la necessità di spostare l'attenzione dall'architettura istituzionale in quanto tale alla capacità di dare risposte ai bisogni dei cittadini, delle imprese,

⁹ XVIII Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni (camera.it)

¹⁰ XVIII Legislatura - Lavori - Resoconti delle Giunte e Commissioni (camera.it)

¹¹ <https://www.vipiu.it/leggi/autonomia-gelmini-fi-definire-prima-fabbisogni-standard-e-meccanismi-perequativi/amp/>

¹² NADEF_2021.pdf (mef.gov.it)

¹³ https://corrieredelveneto.corriere.it/veneto/politica/22_febbraio_18/zaia-bonaccini-strana-alleanza-autonomia-ciclabili-viabilita-asse-strategico-0a58731c-90d0-11ec-94c9-0f14d7665fdf.shtml

¹⁴ <https://www.regione.emilia-romagna.it/presidente/programma-di-governo>

del territorio. Il nostro obiettivo non è quello di modificare il baricentro dei poteri, ma approntare nuovi strumenti di governo.

Per questa ragione la nostra proposta di autonomia ha come presupposto e punti irrinunciabili l'unità del Paese e i principi di leale collaborazione tra le istituzioni, di solidarietà territoriale e di uguaglianza di tutti i cittadini.

Per queste ragioni il percorso dell'autonomia regionale non può non inserirsi in una cornice nazionale in cui vengono stabiliti costi standard e livelli essenziali delle prestazioni per tutto il territorio nazionale”.

A tal fine, la Giunta rinnova il proprio impegno per le seguenti azioni:

- *Concorso attivo alla definizione di una legge cornice nazionale che determini i principi di perequazione e solidarietà territoriale, dei costi standard e dei livelli essenziali delle prestazioni, entro cui collocare il nostro progetto di autonomia.*
- *Riattivazione del negoziato col Governo a partire dal progetto di autonomia definito dalla Giunta nella scorsa legislatura, concertato con il Patto per il Lavoro e approvato dall'Assemblea legislativa.*
- *Un nuovo accordo con Province e Comuni per rafforzare la declinazione territoriale del progetto.*

Tutto ciò premesso, considerato e rilevato,

l'Assemblea legislativa

impegna

la Giunta ed il Presidente della Regione a continuare il percorso sull'autonomia differenziata, confermando tutti i propri precedenti atti di indirizzo in materia, con la richiesta a Governo e Parlamento di una accelerazione dell'iter di completamento del progetto di autonomia avviato fin dal 2017.