

Documento di indirizzi della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione

1. Inquadramento ed obiettivi dell'iniziativa

La Giunta della Regione Emilia-Romagna intende avviare un percorso per il potenziamento dell'autogoverno del sistema territoriale attraverso l'attivazione dello strumento disciplinato dall'articolo 116, comma III, della Costituzione, norma che, come noto, consente l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa con la Regione interessata.

La richiesta di competenze legislative e amministrative differenziate è finalizzata a realizzare forme di autonomia rinforzata per il sistema territoriale della Regione, con l'obiettivo di acquisire una più estesa autonomia in ambiti cruciali per lo sviluppo del territorio.

La Regione considera un perno essenziale del mandato politico della Legislatura l'azione di programmazione partecipata e condivisa dalle parti sociali, dalle città, dalle università, dall'intera società regionale a sostegno di una visione dello sviluppo fondata su una forte coesione sociale.

Questi obiettivi si radicano lungo quattro pilastri:

- lo stretto legame fra tutela e sicurezza del lavoro, promozione di nuova occupazione e qualità della formazione delle competenze, dalla istruzione e formazione tecnica e professionale fino alla istruzione universitaria,
- lo sviluppo ed innovazione delle attività di impresa, fondata su ricerca ed internazionalizzazione,
- il governo e la valorizzazione del territorio e dell'ambiente;
- la tutela della salute come elemento fondante di un *welfare* che è centro di una coesione, base di una crescita senza fratture.

Strettamente connessa a questi obiettivi, e con lo stesso grado di importanza, l'iniziativa si colloca nella prospettiva di incrementare gli *standard* di rendimento delle istituzioni, sia per concorrere alla riorganizzazione concreta delle politiche territoriali, sia, più in generale, per concorrere all'ammodernamento dello Stato e alla razionalizzazione della spesa pubblica.

L'iniziativa, dunque, non è tesa a realizzare uno "*statuto di autonomia differenziata*", ovvero un *tertium genus* tra regioni ordinarie e regioni speciali, ma a intraprendere un percorso il cui esito sia la valorizzazione delle vocazioni territoriali e della capacità di governo che la Regione e il sistema delle autonomie possono ulteriormente esprimere; senza con questo minare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale, *in primis* il principio perequativo – che regola i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali – e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato.

Capisaldi di questa iniziativa sono il mantenimento dei valori dell'unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione, nonché il riconoscimento delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori competenze acquisite. Tutto ciò nella cornice, non in discussione, dell'articolo 119 Cost. e dell'art. 14 della l. n. 42/2009, alla base dei quali vi è la necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse per il loro esercizio. L'articolo 14 citato sancisce, in particolare, che "*con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più regioni, si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge*".

È a partire da questi presupposti che si può intraprendere il negoziato con il Governo al fine di addivenire, anche in tempi rapidi, alla prevista intesa, passaggio procedurale fondamentale richiesto dalla Costituzione e preordinato all'approvazione della legge statale di attribuzione delle ulteriori competenze alla Regione.

Il riconoscimento di un'autonomia a "perimetro variabile", come indubbiamente è quella prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, richiede necessariamente un ruolo cruciale del Governo nazionale, non solo nel raccordare fra loro le diverse realtà territoriali, che presentano oggi condizioni così differenti tra di loro, ma nel permettere alle regioni meglio posizionate nel nuovo contesto europeo di diventarne leader, e alle altre di agganciarsi a questi processi di aggiustamento strutturale, ricompattando il Paese in una strategia di crescita articolata ma unitaria.

Quanto all'*iter* tecnico procedurale, concluso, da parte della Giunta, l'esame preliminare degli indirizzi strategici, e avviato il confronto in Assemblea Legislativa, sarà necessaria una formale iniziativa della Giunta a cui seguiranno, come si è fatto cenno, il negoziato con il Governo, la sottoscrizione dell'intesa, la presentazione del disegno di legge governativo alle Camere e la sua successiva approvazione a maggioranza assoluta.

2. Le quattro aree di intervento strategico e le competenze complementari e accessorie

Alla luce di queste premesse, la Giunta, come si è detto, ha inteso focalizzare l'attenzione su quattro aree di intervento strategico, indicate come prioritarie nel Programma di mandato della Legislatura in corso, e corrispondenti alle misure per:

- la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione tecnica e professionale;
- l'internazionalizzazione delle imprese, la ricerca scientifica e tecnologica, il sostegno all'innovazione;
- il territorio e la rigenerazione urbana, l'ambiente e le infrastrutture;
- la tutela della salute.

L'acquisizione e il concreto esercizio delle competenze differenziate in tali ambiti necessitano altresì di competenze complementari e accessorie utili alla realizzazione delle misure corrispondenti, riferibili sostanzialmente al *"coordinamento della finanza pubblica"*, alla *"governance istituzionale"* e alla *"partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione Europea"*.

2.1. La tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione tecnica e professionale

In tali ambiti, la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguarda:

2.1.1. *"tutela e sicurezza del lavoro"*

a. le politiche attive del lavoro, anche alla luce dell'istituzione dell'Agenzia regionale per il lavoro prevista dalla legge regionale di riordino (n. 13/2015), perseguendo l'obiettivo di garantire il permanente esercizio differenziato sui propri territori delle funzioni amministrative già esercitate dai servizi provinciali per l'impiego. A tal fine occorre stabilire un quadro di finanziamenti stabile:

- (i) per i costi del personale e gli altri costi di funzionamento dell'Agenzia per il Lavoro, inclusi quelli connessi al *"piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro"* previsto dall'art. 15 del decreto legislativo n. 150/2015. Si tratta,

infatti, di potenziare sia il personale addetto ai centri per l'impiego, in modo da contenere i tempi medi di attesa per la presa in carico dell'utenza, sia i servizi offerti dai centri stessi;

(ii) per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 18 del medesimo decreto legislativo n. 150/2015. L'obiettivo è quello di assicurare, nelle logiche di sussidiarietà con il sistema delle Agenzie accreditate, i seguenti servizi per le diverse fasce di utenza: orientamento di base e specialistico, supporto alla ricerca del lavoro, orientamento e supporto all'autoimpiego, attività per la qualificazione professionale, supporto all'attivazione di tirocini e strumenti di conciliazione. L'utenza stimata che sarà possibile seguire con queste risorse è pari a circa 15.000/20.000 soggetti l'anno. Tali prestazioni si affiancheranno alle misure di formazione e orientamento, nonché ai diversi programmi europei rivolti, in particolare, alla fascia dell'utenza "giovani";

- b. le politiche passive del lavoro, al fine di ricondurre a unità il sistema, consentendo flessibilizzazione degli strumenti di sostegno al reddito non coperti da strumenti di previdenza sociale oggi di competenza dell'INPS, anche mediante deroghe sulle connessioni da stabilire tra politiche attive e passive. I mercati del lavoro sono, infatti, "*naturalmente*" regionali e la Regione deve avere, quindi, la possibilità di regolare le priorità sui beneficiari degli strumenti di sostegno al reddito, anche al fine di garantire i principi di adeguatezza e appropriatezza rispetto alle politiche attive del lavoro;
- c. vigilanza sulla regolarità del lavoro, consentendo alla Regione di introdurre misure complementari di controllo degli strumenti di politica attiva di competenza regionale, in raccordo con le istituzioni nazionali competenti. Si tratta infatti di rafforzare azioni di controllo e ispettive per contrastare situazioni di irregolarità sul mercato del lavoro, in stretta connessione con le sedi dell'Ispettorato del lavoro competenti.

2.1.2. "Istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria"

- a. strumenti, anche normativi, atti a realizzare un sistema unitario di Istruzione tecnica e professionale e di Istruzione e Formazione Professionale che, nel rispetto delle autonomie scolastiche, permetta di contrastare la dispersione scolastica e innalzare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio e rendere disponibili al

- sistema delle imprese le competenze e professionalità necessarie. Possibilità di definire accordi con l'Ufficio scolastico regionale per una programmazione dell'offerta fondata sul pieno e concordato utilizzo degli strumenti di flessibilità e autonomia, con riferimento all'Istruzione tecnica e all'Istruzione Professionale. Attribuzione alla Regione delle risorse necessarie a garantire il diritto dei giovani di scegliere se assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione nel "sistema di istruzione" (di competenza statale) o nel "sistema di istruzione e formazione professionale" (ad oggi i trasferimenti ministeriali alle Regioni per la *leFP* sono residuali, definiti annualmente e ripartiti su criteri che non permettono il pieno esercizio delle competenze esclusive ovvero non sono neutri rispetto ai modelli adottati dalle singole Regioni). L'obiettivo è agire nell'ambito del disegno complessivo del sistema educativo e formativo, così come definito dalle normative vigenti, per garantire una risposta formativa qualificata, rispondente e coerente con le specificità dei sistemi produttivi territoriali, che permetta di conseguire gli obiettivi di incremento dell'occupazione, di ridurre il tasso di dispersione scolastica e di innalzare la percentuale dei giovani che hanno una istruzione di livello terziario. Qualificare e arricchire l'offerta a partire dalla piena valorizzazione dell'autonomia delle istituzioni educative, che, agendo in un sistema integrato, possano nella collaborazione con le imprese rispondere agli obiettivi sopra indicati. In particolare, occorre garantire una offerta di percorsi di *leFP* realizzati dagli enti di formazione professionale accreditati, e le necessarie azioni personalizzate, che permettano loro di conseguire una qualifica professionale rispondente alle opportunità del sistema economico e produttivo regionale al fine di promuovere il successo formativo e di ridurre il tasso di dispersione scolastica sotto al 10%. Occorre inoltre qualificare e arricchire l'offerta di istruzione tecnica e professionale, a partire dalla piena valorizzazione dell'autonomia scolastica, nonché garantire un'offerta coerente di percorsi di formazione terziaria non universitaria (ITS e IFTS) e corrispondere alla domanda di alte competenze tecniche e tecnologiche del sistema produttivo per incrementare le percentuali dei giovani con istruzione di livello terziario;
- b. la competenza legislativa, nel rispetto dell'autonomia delle Istituzioni universitarie, in relazione alle connessioni tra il sistema universitario e il sistema produttivo regionale, funzionale alla creazione di percorsi qualificati di istruzione che rispondano alle esigenze effettive provenienti dal tessuto produttivo regionale;
 - c. consentire una adeguata qualificazione dei luoghi della formazione sia dal punto di vista strutturale che tecnologico.

2.2. Internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione

In tali ambiti, la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguarda:

2.2.1. “internazionalizzazione e commercio con l'estero”

- a. strumenti anche normativi per la promozione e realizzazione di iniziative riguardanti l'internazionalizzazione non solo commerciale e produttiva, ma anche del sistema educativo e formativo, universitario, della ricerca e dell'innovazione. Si tratta di garantire supporto continuativo alle imprese nei loro percorsi di internazionalizzazione e sostenere le attività del sistema regionale attraverso azioni di promozione. Le risorse finanziarie connesse consentiranno, peraltro, di integrare le attività di promozione con le attività di sistema relative all'attrazione di investimenti in stretta relazione con ICE e *Invitalia*.

2.2.2. “ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi e allo start up di impresa”

- a. strumenti, anche normativi, per lo sviluppo della ricerca scientifica e della ricerca applicata a supporto dell'innovazione di tutti i sistemi produttivi, dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione sociale. Si tratta di dotare queste azioni delle risorse necessarie per garantire lo sviluppo di un sistema unitario, nel cui ambito sia possibile l'interconnessione di Università, centri di ricerca e imprese, al fine di innalzare il livello di ricerca, sviluppo e innovazione del territorio. L'obiettivo è mettere in campo con continuità azioni di sistema per sostenere la domanda e l'offerta di ricerca al fine di accelerare la crescita del rapporto Ricerca e Sviluppo sul PIL regionale. Le risorse potranno essere destinate per circa il 50% al sostegno continuativo delle imprese, compresa l'incubazione e lo *start up* d'impresa, e per l'altro 50% al sistema regionale della ricerca, anche mutuando modelli di finanziamento della ricerca industriale già sperimentati in altri contesti europei (ad esempio, *Fraunhofer*).

2.3. Territorio, rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture

In tali ambiti, la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguarda:

2.3.1. “governo del territorio e rigenerazione urbana”

- a. l’acquisizione di competenze legislative e amministrative volte a superare la frammentazione amministrativa per la realizzazione di infrastrutture e impianti produttivi. L’esercizio di tali competenze ha l’obiettivo di incrementare l’attrattività del sistema territoriale. Le ulteriori competenze si riferiscono, in particolare, alla disciplina dei procedimenti in materia di paesaggio ed edilizia, anche ai fini della regolarizzazione degli stati legittimi e della messa in sicurezza sismica;
- b. l’acquisizione di competenze rinforzate e differenziate, anche legislative, in ordine alla pianificazione territoriale coerenti con l’articolazione del governo territoriale regionale;
- c. azioni e strumenti integrati e multidisciplinari finalizzati ad attivare processi strutturali, non episodici, di rigenerazione urbana, attraverso politiche organiche in grado di agire in modo trasversale sulle componenti fisiche e spaziali (edifici, spazi pubblici, ambiente), sul sistema economico e produttivo (con riferimento alla integrazione di usi, funzioni e servizi ed alle più efficienti forme di aggregazione), sulla componente sociale, con particolare attenzione alle fasce più deboli (con azioni di innovazione sulla filiera dell’abitare e di costruzione di comunità e identità locali);
- d. Qualificare il sistema delle infrastrutture a supporto del sistema produttivo al fine di garantire una elevata qualità dello sviluppo.

2.3.2. “tutela dell’ambiente”

- a. il riconoscimento in capo alla Regione della potestà legislativa in materia di ambiente con specifico riguardo all’emanazione di norme di dettaglio nell’ambito della disciplina stabilita con legge statale;
- b. il riconoscimento in capo alla Regione della competenza a emanare norme volte ad attribuire compiti di tutela dell’ambiente e di sicurezza territoriale alle proprie agenzie quali centri di competenza inter-istituzionali vocati all’integrazione amministrativa in materia;

- c. il riconoscimento in capo alla Regione delle competenze amministrative, attuative e complementari, in materia di ambiente, attualmente esercitate a livello sovracomunale, nel territorio della Regione;
- d. il riconoscimento in capo alla Regione di strumenti gestionali finalizzati a conseguire elevati livelli di tutela ambientale in una logica di azione continua e pluriennale con particolare riferimento all'esigenza di contrastare fenomeni di dissesto e inquinamento del territorio e assicurare una più rapida e certa gestione dello stesso nell'ambito della *governance* stabilita dalla legge statale.

2.4. Tutela della salute

In tale ambito, la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguarda:

2.4.1. "tutela della salute"

- a. limitatamente agli aspetti di gestione delle risorse destinate al territorio regionale, e nel rispetto dei vincoli complessivi di finanza pubblica e di erogazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), si chiede la possibilità di rendere più flessibile la capacità di gestione dei vari capitoli di spesa non prevedendo vincoli specifici sulle singole macro voci (ad esempio la spesa sul personale o sui farmaci). Il sistema di vincoli attuali non permette di agire concretamente la autonomia gestionale regionale e di porre in essere politiche attive di tutela della salute dei propri cittadini nelle forme ritenute più efficaci;
- b. sul sistema di *governance* delle Aziende sanitarie si richiede il riconoscimento della potestà di modificarne gli assetti anche accorpando, ove si ritenesse necessario, le aziende sanitarie territoriali o ospedaliere e le aziende ospedaliero-universitarie, nonché costituendo aziende trasversali di carattere regionale;
- c. possibilità di riconoscere alla Regione la determinazione di criteri "differenziati" per la distribuzione dei farmaci;
- d. possibilità di prevedere misure ulteriori di tutela della salute pubblica, a fronte di evidenze epidemiologiche o emergenze specifiche, tramite l'allargamento del numero di vaccinazioni obbligatorie, rispetto a quanto previsto a livello nazionale, sempre nell'ambito dei LEA, per i residenti in regione Emilia-Romagna;

- e. possibilità di integrare il sistema formativo delle scuole di specializzazione mediche, in accordo con gli atenei della regione, per garantire la copertura del fabbisogno professionale del sistema sanitario regionale, nel rispetto dei requisiti fissati a livello nazionale;
- f. possibilità di definire misure volte a garantire una più equa accessibilità ai servizi da parte dei cittadini anche rideterminando importi e regole di compartecipazione alla spesa diverse da quelle previste a livello nazionale prevedendo la possibilità di rimodulare le esenzioni per reddito in relazione alle fasce di età, alla composizione del nucleo familiare e a particolari necessità di tutela;
- g. l'incremento del livello di autonomia regionale che, insieme a più incisivi strumenti giuridici, consenta una disponibilità regionale di risorse annue sufficiente a garantire la realizzazione degli investimenti necessari a contrastare l'inadeguatezza del patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende sanitarie. Infatti l'adeguamento ed il rinnovo del patrimonio edilizio e tecnologico delle Aziende Sanitarie rappresenta nel contesto attuale un tema che richiede nuove strategie di approccio. Le maggiori esigenze legate alla sicurezza delle strutture ospedaliere, la necessità di disporre di soluzioni logistiche e funzionali idonee alle mutate strategie operative, compresa l'esigenza di completare la realizzazione delle case della salute in modo da garantire a tutti i territori una equa distribuzione dei servizi, si accompagnano alla cronica difficoltà di sostituzione delle apparecchiature biomediche che induce rilevanti inefficienze nel sistema di cura. Vista la cronica difficoltà a garantire un flusso di risorse nazionali dedicate alla alimentazione dei programmi di investimenti in sanità ex art. 20 Legge 67 del 1988, e tenuto conto del livello di efficienza dimostrato dalla regione Emilia-Romagna nell'utilizzo di tali risorse, quando rese disponibili, si ritiene allo stato attuale non rinviabile la individuazione di una diversa strategia, nel quadro di un aumentato livello di autonomia regionale ex art.116 della costituzione, che lasci nella disponibilità regionale un ammontare annuo di risorse sufficiente a garantire la realizzazione degli investimenti necessari a contrastare la inadeguatezza del patrimonio edilizio e tecnologico.

2.5. Le competenze complementari e accessorie

2.5.1. Il coordinamento della finanza pubblica

Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, territorialmente assegnati, la richiesta di maggiore autonomia a favore della Regione riguarda, sulla base di Intese approvate con il Consiglio delle Autonomie Locali, la definizione di criteri applicativi, modalità e tempi, anche in superamento delle disposizioni applicative statali, ai fini del ricorso all'indebitamento e agli interventi di investimento da parte degli enti locali e della stessa Regione, realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. La Regione assicura il rispetto dell'obiettivo di "finanza pubblica territoriale" nonché gli obblighi informativi nei confronti del Governo. La richiesta di maggiore autonomia nella definizione della normativa di dettaglio o complementare è perfettamente coerente con le finalità della l.r. n. 12/2010 (*Patto di stabilità territoriale*) ed è volta ad assicurare la massimizzazione delle opportunità di investimento sul territorio regionale rispetto a risorse già presenti. Si basa sul rafforzamento del Sistema regionale di Regione, comuni e province; non comporta oneri aggiuntivi sul bilancio regionale e riduce l'*overshooting* ovvero il non utilizzo di risorse destinate agli investimenti.

2.5.2. La governance istituzionale

Riconoscimento di competenze amministrative e legislative differenziate ai fini dell'accrescimento in capo alla Regione dei poteri di definizione del sistema istituzionale interno alla Regione Emilia-Romagna, al fine di consentire la realizzazione di innovativi modelli di *governance* istituzionale, nonché riconoscimento della potestà regionale di procedere, d'intesa con le amministrazioni locali, anche ad una diversa allocazione di funzioni amministrative.

2.5.3. Partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione Europea

Potenziamento dei meccanismi di partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti legislativi e delle iniziative dell'Unione europea (fase ascendente) a seguito dell'acquisizione delle ulteriori competenze a favore della Regione.

In quest'ottica, occorre rendere più incisiva la posizione della Regione Emilia-Romagna nei negoziati sugli atti e le politiche dell'Unione Europea, nel contesto dei meccanismi previsti dall'ordinamento statale per la formazione della posizione italiana (L. n. 234/2012).

3. Le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive. La corrispondenza tra risorse e funzioni

Come noto, la copertura finanziaria delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni attribuite ai sensi dell'articolo 116, comma III, della Costituzione è prevista dall'articolo 14 della legge delega n. 42/2009 "*Federalismo Fiscale*", in conformità all'articolo 119 della Costituzione.

In termini estremamente sintetici, devono richiamarsi i profili tecnici circa le modalità di finanziamento delle competenze aggiuntive eventualmente assunte dalle regioni, così come previste dall'articolo 119 della Costituzione, e cioè "tributi propri", "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio", ed eventualmente "trasferimenti di natura perequativa".

In concreto, la soluzione più immediatamente percorribile è quella di prevedere compartecipazioni sul gettito di tributi erariali riferibili al territorio della regione, maggiori per la regione che acquisisce competenze differenziate e rinforzate.

Questa è la strada che intende proporre la Regione Emilia-Romagna.

Nello specifico – a copertura delle funzioni ulteriormente richieste – intende proporre la propria compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al suo territorio, da definire in sede di negoziato con il Governo.

Ciò comporterà ricadute positive nelle dinamiche di crescita, sia per la maggiore autonomia relativamente alle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni di autonomia, sia per l'effetto moltiplicatore di un *budget* certo di investimenti pubblici. Ciò può comportare previsioni di crescita significativa del PIL nei prossimi anni, con ricadute positive su tutto il Paese per effetto di maggiori entrate fiscali.