

Processo verbale n. 24
Seduta del 13 luglio 2022

Il giorno 13 luglio 2022 alle ore 14,00 è convocata, con nota prot. n. PG.2022.18067 del 07/05/2022, presso la sede dell'Assemblea legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, la Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali in modalità "mista", cioè con la presenza in sede del Presidente, dei Vicepresidenti Sabattini e Bargi e dei seguenti membri per Gruppo assembleare: Costi, Fabbri, Pillati (PD); Bondavalli (BP), Catellani, Marchetti D., Pelloni (Lega); Piccinini (M5S); Taruffi (ERCEP) nonché degli altri partecipanti in via telematica in applicazione dell'art. 124, comma 4 bis del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna e della delibera dell'Ufficio di Presidenza 26 maggio 2022, n. 26 (Disposizioni per lo svolgimento in modalità telematica o mista delle sedute delle Commissioni assembleari).

Partecipano alla seduta i consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto
POMPIGNOLI Massimiliano	Presidente	Lega Salvini Emilia-Romagna	5 presente
BARGI Stefano	Vicepresidente	Lega Salvini Emilia-Romagna	4 presente
SABATTINI Luca	Vicepresidente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	9 presente
BESSI Gianni	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	7 presente
BONDAVALLI Stefania	Componente	Bonaccini Presidente	3 presente
CASTALDINI Valentina	Componente	Forza Italia – Berlusconi per Borgonzoni	1 presente
CATELLANI Maura	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	1 presente
COSTI Palma	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	2 presente
FABBRI Marco	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	2 presente
GERACE Pasquale	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	1 presente
GIBERTONI Giulia	Componente	Gruppo Misto	1 assente
LISEI Marco	Componente	Fratelli d'Italia – Giorgia Meloni	1 assente
MARCHETTI Daniele	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	1 presente
MARCHETTI Francesca	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	1 presente
MASTACCHI Marco	Componente	RETE CIVICA Progetto Emilia-Romagna	1 presente
OCCHI Emiliano	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	1 assente
PELLONI Simone	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	1 presente
PICCININI Silvia	Componente	Movimento 5 Stelle	1 presente
PILLATI Marilena	Componente	Partito Democratico Bonaccini Presidente	1 presente
RANCAN Matteo	Componente	Lega Salvini Emilia-Romagna	1 assente
TAGLIAFERRI Giancarlo	Componente	Fratelli d'Italia – Giorgia Meloni	2 presente
TARUFFI Igor	Componente	Emilia-Romagna coraggiosa, ecologista, progressista	2 presente
ZAMBONI Silvia	Componente	Europa Verde	1 assente

Sono presenti l'assessore al Bilancio, personale, patrimonio, riordino istituzionale Paolo CALVANO e il Sottosegretario alla presidenza Davide BARUFFI.

Presiede la seduta: Massimiliano POMPIGNOLI

Assiste la segretaria: Vanessa Francescon

Segretario

estensore:

Vanessa

Francescon

Il presidente **POMPIGNOLI** dichiara aperta la seduta alle ore 14,20.

5141 - Progetto di legge d'iniziativa Giunta recante: "Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2021". (Delibera di Giunta n. 664 del 28 04 22)

Il presidente **POMPIGNOLI** procede preliminarmente all'appello della Commissione Bilancio, Affari generali, ai sensi della delibera dell'Ufficio di Presidenza 26 maggio 2022, n. 26, ai fini dell'identificazione certa dei partecipanti.

Aprè, quindi, la discussione generale sull'oggetto 5141.

Non essendoci interventi, il presidente **POMPIGNOLI** procede con l'ordine del giorno.

5315 - Proposta d'iniziativa Giunta recante: "Documento di economia e finanza regionale - DEFR 2023-2025". (Delibera di Giunta n. 968 del 13 06 2022)

Il presidente **POMPIGNOLI** apre la discussione generale sul DEFR.

La consigliera **CASTALDINI** prende la parola ed esprime alcune considerazioni.

In assenza di altri interventi, il presidente **POMPIGNOLI** introduce gli oggetti successivi.

5316 - Progetto di legge d'iniziativa Giunta recante: "Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2022-2024". (Delibera di Giunta n. 967 del 13 06 22)

5317 - Progetto di legge d'iniziativa della Giunta recante: "Assestamento e prima variazione generale al Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2022-2024". (Delibera di Giunta n. 970 del 13 06 2022)

Il presidente **POMPIGNOLI** apre la discussione sugli oggetti nn. 5316 e 5317.

Il consigliere **BARGI** svolge il suo intervento e pone delle domande. Chiede, in particolare, un chiarimento sull'articolo 9 del collegato.

L'assessore **CALVANO** risponde alle domande poste dal consigliere Bargi.

La seduta è sospesa alle ore 14.35 e riprende alle ore 15.10.

4582 - Petizione popolare sulla revoca della risoluzione dell'Assemblea ogg. 7158 del 18 settembre 2018. (Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 4 del 20 01 22)

Il presidente **POMPIGNOLI** introduce l'esame della petizione e ricorda che la Commissione è chiamata a formulare la relazione di risposta, sulla base della nota già trasmessa ai consiglieri.

Il sottosegretario alla Presidenza **BARUFFI** illustra i contenuti della nota.

Interviene il consigliere **BARGI** preannunciando il voto di astensione sulla relazione di risposta alla petizione.

Prende la parola il consigliere **PELLONI**.

Interviene il consigliere **SABBATTINI**, anticipando il voto favorevole del gruppo PD.

In assenza di ulteriori richieste di intervento, il presidente **POMPIGNOLI** pone in votazione la nota stessa come relazione di risposta alla petizione (*v. allegato*).

La Commissione approva la relazione ai sensi dell'articolo 121, comma 2, del Regolamento interno con 26 voti a favore (PD, BP), nessun contrario, 12 astenuti (Lega).

La seduta termina alle ore 16.00.

Approvato nella seduta del 20 luglio 2022

La segretaria
Vanessa Francescon

Il Presidente
Massimiliano Pompignoli

ALLEGATO 1

Relazione all'Assemblea legislativa sulla petizione oggetto n. 4582 ai sensi dell'articolo 121, comma 2, del Regolamento interno

4582 - Petizione popolare sulla revoca della risoluzione dell'Assembleaogg. 7158 del 18 settembre 2018. (Delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 4 del 20 01 22)

A norma dell'art. 16 dello Statuto e dell'articolo 121 del Regolamento Interno dell'Assemblea legislativa, l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ha dichiarato la sussistenza delle condizioni di ammissibilità della richiesta, assegnando – *ratione materiae* – alla I Commissione la trattazione nel merito.

Posto che l'istanza è volta anzitutto alla revoca di un atto di indirizzo assunto dall'Assemblea legislativa, con la presente Relazione la Giunta regionale intende offrire alla Commissione I alcuni elementi preordinati alla formulazione di una risposta alle questioni portate alla sua attenzione dalla Petizione in oggetto.

1.Mutato contesto rispetto all'oggetto della petizione

L'iniziativa promossa dalla Regione Emilia-Romagna (e da Regione Veneto e Regione Lombardia) per il riconoscimento di *“forme e condizioni particolari di autonomia”* a norma dell'art. 116, comma 3, Cost., è stata intrapresa per la prima volta nel 2017, nel corso cioè della precedente Legislatura regionale.

Per tale ragione, ma soprattutto alla luce del mutato scenario politico, sociale ed economico e delle eccezionali condizioni che il nostro Paese si è trovato ad affrontare a causa dell'emergenza pandemica, a distanza di quasi 5 anni, la vicenda richiede di essere almeno sommariamente contestualizzata.

Proprio in questa logica, nella seduta d'Aula dello scorso 28 aprile, il Presidente della Regione Emilia-Romagna ha ritenuto di svolgere una nuova Relazione che rimarcasse la necessità di un aggiornamento dell'iniziativa dell'Emilia-Romagna verso la cd. *“autonomia differenziata”*. A ben vedere, infatti, le circostanze inedite che hanno caratterizzato – e tuttora caratterizzano – l'azione dei governi territoriali e dell'Esecutivo nazionale comportano l'esigenza di rivalutare non solo gli ordini di priorità, ma anche il perimetro entro cui realizzare quelle forme di autonomia che è la stessa Costituzione ad autorizzare.

Non sfugge come dall'avvio delle iniziative del 2017 ad oggi la storia politica di questo Paese sia stata attraversata da alterne vicende, due legislature (XVII e XVIII) e sei esecutivi nazionali, che non poco hanno inciso sull'andamento del percorso, contraddistinto da approcci, anche politici, differenti, cui sono corrisposte soluzioni differenti.

Peraltro, dalla risoluzione n. 7158 del 18 ottobre 2018 – di cui la *Petizione* chiede il ritiro – è trascorso un certo lasso di tempo nel quale sono intervenuti elementi che, di fatto, rendono questa iniziativa non più aggiornata rispetto al contesto e al quadro delle iniziative in corso. Basti qui ricordare come alla menzionata comunicazione all'Assemblea del 28 aprile abbia fatto seguito il deposito di atti di indirizzo da parte dei gruppi consiliari che, laddove adottati, potrebbero mutare il contenuto stesso del mandato alla Giunta in materia, in linea con la relazione del Presidente.

2. Compatibilità delle iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3, comma 2, della Costituzione

Il confronto intercorso con gli esecutivi succedutisi dal 2017 ad oggi, pur non essendo approdato ad alcun atto formale ai sensi di quanto indicato dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione – ad esclusione dell'Accordo preliminare sottoscritto il 28 febbraio 2018 – ha tuttavia consentito, sul piano sia tecnico che politico, di fissare alcuni importanti punti fermi, a partire dai quali è oggi possibile offrire una migliore prospettiva di analisi rispetto alle perplessità che la realizzazione di tali progetti pone, e cui la Regione Emilia-Romagna ha da sempre mostrato attenzione peculiare, anche in ragione della tradizione storica e politica che caratterizza questa Istituzione e il suo territorio.

Le preoccupazioni espresse dallo scrivente *Comitato* sono peraltro sovrapponibili a quelle a suo tempo già espresse nell'altra *Petizione* presentata all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna il 17 dicembre 2020 da altre associazioni.

Si tratta, in ambedue i casi, di posizioni fortemente critiche verso le iniziative di autonomia differenziata avviate dalle Regioni, tutte tese a sottolineare il rischio che la realizzazione di detti progetti possa compromettere valori fondamentali del nostro ordinamento giuridico, in particolare dell'unità della Repubblica e, con essa, dell'uguaglianza dei suoi cittadini e della coesione fra territori.

Sotto questo profilo, e segnatamente con riferimento a quello che nella *Petizione* in esame viene definito “*un pericoloso processo disgregativo della Nazione da parte delle Regioni*”, non sfugge come, ben prima dell'iniziativa della Regione Emilia-Romagna – o di quelle assunte o che potranno essere assunte da altre regioni – ad essere posto sotto obiezione è il dettato stesso della Costituzione laddove consente alle Regioni di avanzare proposte per realizzare “*forme e condizioni particolari di autonomia*” nelle materie indicate tassativamente nell'art. 116, comma 3.

In questo caso, come in tutti gli altri, è la Costituzione a tracciare un punto di equilibrio tra le istanze di autonomia – cui legittimamente può aspirare un ente politico territoriale in un ordinamento che fonda la propria forma di Stato sulla valorizzazione delle autonomie – e le indefettibili esigenze di unità della Nazione, di solidarietà tra territori e di uguaglianza tra i cittadini.

E' dunque dalla Costituzione formale che discende esplicitamente la possibilità di realizzare progetti di autonomia differenziata, mentre è demandata ai soggetti chiamati a darne concreta attuazione la responsabilità di renderli coerenti ai principi pocanzi richiamati.

Nel percorso in esame, la Regione Emilia-Romagna ha posto come preconditione della propria proposta di autonomia la garanzia di valori e principi che costituiscono anche la base fondante del proprio ordinamento, in *primis* quello di solidarietà sociale.

3. Legge-quadro per un'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione coerente con il principio solidaristico

Il protrarsi del negoziato con i successivi esecutivi ha fatto emergere la centralità di ineludibili questioni di ordine generale, quali l'impatto sul coordinamento della finanza pubblica e sui meccanismi di perequazione, da una parte; l'importanza di una preliminare definizione dei cc.dd. LEP (livelli essenziali delle prestazioni) a garanzia dell'uguaglianza fra territori e dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, dall'altra; infine, la caratterizzazione del ruolo da affidare al Parlamento – attesa l'assenza di una disciplina compiutamente definita a livello costituzionale – finalizzata a garantire un adeguato dibattito rispettoso delle regole del confronto democratico su un tema di tale rilevanza per l'ordinamento.

Si tratta, peraltro, di aspetti che, con l'ulteriore avvicendamento alla guida del Governo nazionale nell'estate del 2019, proprio il disegno di legge quadro promosso dall'allora Ministro per gli Affari regionali (elemento richiamato espressamente nella Petizione in esame) intendeva affrontare.

La proposta avrebbe dovuto tramutarsi in un cd. collegato alla manovra finanziaria per l'anno 2020, ma, anche per la coeva diffusione dell'epidemia da Covid-19, il processo, salvo il proseguire delle attività di indagine condotte in seno ad alcune commissioni parlamentari, non ha avuto ulteriori sviluppi.

Diversamente da quanto si afferma nella *Petizione*, l'idea di ripartire dalla definizione di una cornice legislativa comune - ed è significativo che in sede di Conferenza delle Regioni e di Conferenza Stato-Regioni, il 28 novembre 2019, la proposta dell'Esecutivo nazionale avesse trovato il consenso unanime di tutte le Regioni – aveva proprio lo scopo di superare l'*impasse* in cui era precipitato il dibattito tra i sostenitori della primazia dell'Intesa e chi, lamentando lo scarso coinvolgimento delle assemblee elettive, reclamava una più ampia partecipazione del Parlamento nel dibattito sulla necessaria predeterminazione dei LEP, delle modalità di finanziamento delle funzioni devolute, della quantificazione delle relative risorse, e di definizione dei c.d. costi e fabbisogni *standard* nelle materie oggetto di devoluzione alle regioni.

In quella fase si era fatto preponderante il tema del ruolo del Parlamento nell'iter di approvazione delle Intese ex art. 116, comma 3, Cost., a fronte della previsione secondo cui spetta alle Camere l'approvazione a maggioranza qualificata, con legge, dell'Intesa.

A tali circostanze va prevalentemente ricondotta la decisione dell'Esecutivo allora in carica di adottare disposizioni di cornice da applicarsi a tutte le Intese, da accompagnare con altre norme volte ad affiancare il percorso di definizione delle risorse da riconoscere alle Regioni istanti, con un parallelo percorso specifico ed accelerato di individuazione dei c.d. *costi e dei fabbisogni standard* valevoli per tutte le regioni.

Si tratta di un punto nodale che ha tuttora la sua notevolissima rilevanza nel dibattito politico.

4. Prospettive di sviluppo nel confronto con il nuovo Esecutivo e avvento dei progetti PNRR

Ciò che la crisi sanitaria aveva temporaneamente congelato ha trovato nell'attuale Esecutivo un nuovo sbocco e su iniziativa dell'attuale Ministro agli affari regionali e le autonomie è stato riattivato il confronto, ancora preliminare, tra il Governo e le Regioni, a cominciare dalla presentazione di un nuovo disegno di legge-cornice.

Il disegno di legge dovrebbe fornire le coordinate per l'attuazione della disposizione costituzionale con le seguenti priorità:

- ridefinizione, o nuova individuazione, delle materie suscettibili di attribuzione in via differenziata;
- indicazione delle modalità di determinazione delle risorse finanziarie (tenuto conto dell'esigenza di gestire in maniera coordinata e unitaria l'allocazione delle risorse sul territorio per effetto del PNRR) e del finanziamento delle funzioni oggetto di devoluzione;
- definizione dei LEP e dei c.d. *obiettivi di servizio* preliminarmente alla sottoscrizione dell'Intesa.

Ad oggi, tuttavia, non risulta formalizzata alcuna iniziativa legislativa da parte del Governo, anche se il provvedimento era annoverato tra i collegati alla manovra di bilancio per l'anno in corso.

Il dibattito sviluppatosi intorno a bozze di testo del ddl circolate nelle settimane scorse ha permesso alla Regione Emilia-Romagna di ribadire alcuni punti fermi già espressi in precedenza:

- condivisione della necessità di dotarsi di una legge quadro, in assenza della quale l'unico riferimento operativo resterebbe il dettato costituzionale che demanda ad ogni singola Regione la potestà di iniziativa diretta, al negoziato Regione-Governo i contenuti dell'Intesa, al Parlamento la potestà di approvare (o respingere) con maggioranza qualificata la legge stessa dell'Intesa;
- necessità che la legge quadro procedimentalizzi il percorso per la definizione dell'Intesa, disciplinando il coinvolgimento del Parlamento anche nella fase ascendente della stessa e prevedendo sia possibili istituti di gradualità, sia strumenti di monitoraggio e gestione bilaterali tra Governo e Regione;
- necessità che il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata sia accompagnato da un meccanismo stringente e condiviso di definizione dei LEP.

Anche alla luce del mutato scenario socioeconomico, della necessità di assicurare la migliore e più efficace attuazione del PNRR in cui il Paese è impegnato e, non da ultimo, delle criticità riscontrate in sede di confronto sugli aspetti finanziari, si è affermata una nuova riflessione in tema di ambiti (materie) su cui aggiornare le proposte avanzate dalle regioni. La Regione Emilia-Romagna in particolare, come rappresentato dal Presidente nella comunicazione svolta in Assemblea lo scorso 28 aprile, ritiene prioritario concentrare l'attenzione – almeno in questo contesto – su un nucleo limitato di settori e di funzioni, aggiornando la propria posizione, anche espungendo dal novero delle richieste materie particolarmente “sensibili”, quali l'istruzione e la salute, per riaprire il confronto preordinato all'Intesa, limitando la richiesta di maggiore autonomia ad ambiti circoscritti

e di maggior impatto territoriale. Tali si considerano alcune competenze in materia ambientale, del lavoro, per la rigenerazione urbana, meccanismi per la valorizzazione delle imprese e del commercio con l'estero, per implementare sul territorio azioni mirate di semplificazione amministrativa, per rinnovare la governance territoriale e delle istituzioni locali.

Con spirito di leale collaborazione, la Giunta regionale attende di comprendere se il Governo assumerà un'iniziativa legislativa in materia e si riserva di esaminarne i contenuti. Laddove ciò avvenisse, sarebbe impegno della Giunta assumere un'iniziativa coerente di aggiornamento della proposta di concerto con l'Assemblea Legislativa e con il Tavolo del Patto per il Lavoro e per il Clima.