

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - ASSEMBLEA LEGISLATIVA

ATTO DI INDIRIZZO – RISOLUZIONE

Oggetto n. 7158 - Risoluzione concernente l'evoluzione dell'iniziativa della Regione Emilia-Romagna per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma III, della Costituzione, e lo sviluppo del relativo negoziato con il Governo. A firma dei Consiglieri: Caliendo, Calvano, Boschini, Soncini, Molinari, Rontini, Iotti, Taruffi, Mori, Sabattini, Serri, Benati, Mumolo, Bessi, Pruccoli, Prodi, Bagnari, Lori, Tarasconi, Campedelli, Torri, Paruolo, Rossi, Montalti (DOC/2018/460 del 18 settembre 2018)

RISOLUZIONE

L'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

Visti e richiamati

l'articolo 5 della Costituzione in cui si prevede che la Repubblica "adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento";

l'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, ai sensi del quale "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. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata";

l'articolo 117, commi secondo e terzo, della Costituzione, che elenca, rispettivamente, le materie ricadenti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e nella competenza legislativa concorrente;

l'articolo 118, della Costituzione, che, nella ripartizione delle competenze amministrative fra i diversi livelli di governo, indicati all'articolo 114 della Costituzione (Stato, Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane), richiama i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, quali elementi fondanti del governo territoriale;

l'articolo 119 della Costituzione, che riconosce alle Regioni e agli enti locali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e ne prevede il concorso necessario per assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea, contemperando altresì il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse con quelli di perequazione e solidarietà;

ancora, l'articolo 119, della Costituzione, stabilisce, al secondo comma, che "i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome e ...dispongono altresì di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e al fondo perequativo", così da garantire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuito;

l'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) il quale, richiamando il necessario rispetto dei principi stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione, prevede che la legge statale, adottata sulla base della suddetta Intesa tra lo Stato e la Regione, assegni alla Regione medesima le risorse finanziarie strettamente correlate con le ulteriori forme e condizioni di autonomia accordate. A tale scopo, l'Intesa dovrà quindi altresì recare la quantificazione delle risorse da trasferire alla Regione;

la legge 7 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), che, all'articolo 1, comma 571, stabilisce che "anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'Intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel termine di sessanta giorni dal ricevimento".

Visto altresì

l'articolo 104, comma 2, del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia- Romagna.

Considerato

che l'iniziativa della Regione Emilia-Romagna, ai sensi del già richiamato articolo 116, comma terzo, della Costituzione, individua le materie oggetto della richiesta di autonomia, selezionando, tra quelle suscettibili di differenziazione a norma della Costituzione, le materie – complessivamente 15 – in grado di proiettare l'azione politico-istituzionale verso i più elevati standard di efficienza, permettendo così alla Regione di competere con i territori più sviluppati in ambito europeo e internazionale. Si tratta, in particolare:

a) con riguardo alle materie di competenza concorrente, ex articolo 117, comma III, della Costituzione, delle seguenti:

1. rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni;
2. tutela e sicurezza del lavoro;
3. istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
4. commercio con l'estero;

5. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
6. governo del territorio;
7. protezione civile;
8. coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
9. tutela della salute;
10. valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;
11. ordinamento sportivo;
12. grandi reti di trasporto e navigazione.

b) con riguardo alle materie di competenza esclusiva statale, ex articolo 117, comma II, della Costituzione, delle seguenti:

13. norme generali sull'istruzione (articolo 117, co. II, lett. n);
14. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (articolo 117, co. II, lett. s);
15. organizzazione della giustizia di pace (articolo 117, co. II, lett. l).

Considerato, altresì, con particolare riguardo all'iter procedurale attraverso cui si è sviluppata l'iniziativa:

che il 28 agosto 2017 la Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna ha adottato un "Documento della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione" e avviato sul medesimo il confronto con le rappresentanze degli enti territoriali, delle associazioni di categoria, sindacali e del mondo accademico, nonché con le forze politiche in seno all'Assemblea legislativa;

che il 3 ottobre 2017, ad esito del confronto con i firmatari del Patto per il lavoro e dell'istruttoria svolta in seno alle Commissioni assembleari, l'Assemblea legislativa ha adottato la Risoluzione n. 5321 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", conferendo il mandato al Presidente della Regione di avviare il negoziato con il Governo in relazione agli ambiti ivi prioritariamente individuati;

che il 18 ottobre 2017, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Regione Emilia-Romagna e il Presidente del Consiglio dei Ministri, hanno sottoscritto una dichiarazione di intenti al fine di dar corso al proposito dell'Emilia-Romagna di ottenere forme e condizioni particolari di autonomia;

che il 9 novembre 2017 è stata convocata una riunione presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, avviando così formalmente il negoziato con il Governo;

che il 14 novembre 2017, con propria risoluzione n. 5600, l'Assemblea legislativa ha impegnato la Giunta a proseguire nel percorso intrapreso, a individuare eventuali ulteriori competenze oggetto della richiesta di autonomia differenziata, attraverso un confronto in seno alle Commissioni assembleari, e a rassegnare periodicamente all'Assemblea gli esiti del negoziato con il Governo;

che il 16 novembre 2017, a fronte di ulteriori valutazioni e approfondimenti da parte dei settori competenti, la Giunta regionale ha adottato un nuovo documento, recante "Aggiornamento del documento di indirizzi per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. III, della Costituzione, a seguito dell'avvio del negoziato con il Governo del 9 novembre 2017 e per la sua prosecuzione";

che il 12 febbraio 2018, in occasione della Comunicazione del Presidente della Giunta regionale sugli esiti del negoziato intrapreso e sulle linee portanti della bozza di Intesa-Quadro in fase di stesura e di confronto con il Governo, l'Assemblea ha approvato, all'unanimità dei presenti, le risoluzioni n. 6124 e n. 6129, recanti, rispettivamente, "Conclusione della fase preliminare concernente il negoziato volto 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" e "Risoluzione per impegnare la Giunta a conferire mandato al Presidente a sottoscrivere l'Intesa-Quadro, oggetto della comunicazione 6090, chiedendo quale condizione per la sottoscrizione della stessa il superamento del criterio della "spesa storica" per l'attribuzione delle risorse secondo il criterio dei "fabbisogni standard", volte a conferire al Presidente il mandato a sottoscrivere l'Intesa-Quadro oggetto della comunicazione e a proseguire il negoziato con il nuovo Esecutivo nazionale, con l'impegno a riferire sugli ulteriori sviluppi e a improntare il negoziato medesimo sul superamento del criterio della spesa storica per l'attribuzione delle risorse alla Regione secondo il criterio dei fabbisogni standard;

che il 28 febbraio 2018, alla luce del mandato così ricevuto, il Presidente della Giunta regionale ha sottoscritto con il Sottosegretario di Stato del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie l'"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 materiali tra quelli individuati dalla Giunta e dall'Assemblea.

Dato atto

che il Programma di mandato dell'Esecutivo nazionale in carica, individua, nell'ambito delle "Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta", tra le priorità politiche l'attribuzione, per tutte le Regioni, che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, "portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni già aperte [...]. 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 propri cittadini e in termini di efficienza e di efficacia dell'azione svolta".

Dato altresì atto

che, subito dopo l'insediamento del nuovo Esecutivo nazionale, sono ripresi i contatti istituzionali tra il Presidente della Giunta regionale della Regione Emilia-Romagna e il Ministro per gli affari regionali ai fini della formale riapertura al negoziato, una volta rinnovato il mandato, già conferito da questa Assemblea con le sopra richiamate risoluzioni.

Preso atto

che il 23 luglio 2018 la Giunta regionale ha approvato un ulteriore documento recante "Sintesi delle richieste per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la riapertura del negoziato con il Governo", di aggiornamento dei propri indirizzi, e ha contestualmente avviato sul medesimo il confronto con le rappresentanze degli enti territoriali, delle associazioni di categoria, sindacali e del mondo accademico, nonché con le forze politiche in seno all'Assemblea legislativa;

che con quest'ultimo Documento di indirizzi, la Giunta ha ampliato la formulazione relativa ad alcune richieste, pur confermando l'impianto complessivo della proposta iniziale, come cristallizzata nei precedenti documenti di indirizzo approvati nel corso del 2017, nonché nelle Risoluzioni assembleari sopra richiamate;

che quest'ultimo documento di indirizzi, trasmesso una prima volta alla Presidenza di questa Assemblea in data 25 luglio 2018 (prot. AL/2018/44926) e oggetto lo stesso giorno di una comunicazione del Presidente della Giunta regionale in Aula (oggetto numero 6850), documento ritrasmesso, per rettifica di un mero errore materiale in data 29 agosto 2018 (con nota prot. PG/2018/553915 dell'Assessore Emma Petitti che riporta "Lo stesso documento corrisponde, peraltro, integralmente al documento inviato dal Presidente Bonaccini al Ministro Stefani in data 1 agosto 2018" e assegnato alle Commissioni assembleari (rif. nota prot. AL/2018/49149 del 29 agosto 2018);

che il 26 luglio 2018 si è svolto un primo incontro presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie tra il Presidente della Giunta regionale e il Ministro Erika Stefani, al fine di delineare un percorso condiviso per la prosecuzione del negoziato in relazione alle singole materie oggetto dell'iniziativa di differenziazione;

che con decreto del Presidente della Giunta dell'1 agosto 2018 n. 123, trasmesso il giorno stesso al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, è stata costituita la delegazione trattante della Regione Emilia-Romagna cui è affidato il compito di rappresentare la Regione nel percorso di confronto con lo Stato per la conclusione dell'intesa, articolata in una sezione permanente facente capo direttamente al Presidente della Giunta regionale e che include un rappresentante dell'Assemblea legislativa, dalla stessa nominato, nonché in una sezione composta da Assessori e Direttori generali di volta in volta coinvolti in ragione dei rispettivi ambiti di competenza;

che il 12 settembre 2018 si è tenuto un secondo incontro presso Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, nell'ambito del quale si è condiviso di avviare i tavoli di confronto settoriali, per ciascuna delle materie oggetto dell'iniziativa della Regione Emilia-Romagna, non appena quest'Assemblea avesse adottato il proprio atto di indirizzo;

Dato atto

del dibattito svolto, in sede referente, dalla Commissione I Bilancio, affari generali ed istituzionali nella seduta del 4 settembre 2018 e nella seduta del 17 settembre 2018;

del dibattito svolto, in sede consultiva, nelle Commissioni assembleari competenti, rispettivamente: dalla Commissione III Territorio, Ambiente e Mobilità, nella seduta del 6 settembre 2018; dalla Commissione IV Salute e politiche sociali, nella seduta dell'11 settembre 2018; dalla Commissione II Politiche economiche, nella seduta del 12 settembre 2018; dalla Commissione per la parità e per i diritti delle persone nella seduta del 12 settembre 2017; dalla Commissione V Cultura, scuola, formazione, lavoro, sport e legalità, nella seduta del 13 settembre 2017;

udita la Comunicazione del Presidente della Giunta regionale, nell'odierna seduta di questa Assemblea.

Dato altresì atto

delle proposte di integrazione e modifica formulate da gruppi assembleari di maggioranza e di opposizione nel corso delle sedute delle commissioni consultive e della commissione referente nella seduta del 17 settembre 2018, depositate agli atti di quest'ultima commissione, nonché nella seduta odierna di questa Assemblea.

Valutati

gli ambiti indicati nel Documento recante "Sintesi delle richieste per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per la riapertura del negoziato con il Governo", allegato e parte sostanziale della presente risoluzione (allegato A).

Condivisa

la scelta di riavviare il negoziato con lo Stato ai fini della sottoscrizione dell'Intesa di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, preordinata alla presentazione da parte del Governo della proposta che porterà all'adozione della legge statale con la quale saranno riconosciute alla Regione Emilia-Romagna "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Impegna

il Presidente della Giunta a proseguire il negoziato con il Governo ai fini dell'Intesa prevista dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, individuando quale oggetto di contrattazione gli ambiti indicati nell'Allegato A, di seguito sinteticamente riportati:

- 1) AREA STRATEGICA “tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale”, cui si ricollegano le competenze concorrenti ex articolo 117, comma III, della Costituzione, relative alle materie della “tutela e sicurezza del lavoro” e dell’“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche” e la materia di competenza statale esclusiva relativa a le “norme generali sull’istruzione” (articolo 117, comma II, lett. n));
- 2) AREA STRATEGICA “internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all’innovazione”, cui si ricollegano le competenze concorrenti ex articolo 117, comma III, della Costituzione, relative alle materie “commercio con l’estero”, “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi”;
- 3) AREA STRATEGICA “territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture”, cui si ricollegano le competenze concorrenti ex articolo 117, comma III, della Costituzione, relative alle materie “governo del territorio” e “protezione civile;” e la materia di competenza statale esclusiva relativa alla “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (articolo 117, comma II, lett. s), della Costituzione), ad eccezione delle competenze pianificatorie in materia di tutela del paesaggio e delle procedure di VIA sull’impiantistica, per le quali dovrà essere, in ogni caso, garantito l’interesse nazionale. Per quanto riguarda le infrastrutture, la procedura di VIA dovrà essere negoziata con il Governo per una ripartizione di competenze che garantisca un equilibrio finalizzato alla efficiente e tempestiva realizzazione di opere necessarie allo sviluppo regionale.

Quanto agli interventi di manutenzione, potenziamento e riqualificazione della rete ferroviaria e stradale, l’inclusione anche degli interventi di manutenzione “ordinaria”, riferiti altresì ad “opere d’arte viarie quali ponti e viadotti”;

- 4) AREA STRATEGICA “tutela della salute” cui si ricollega la competenza concorrente ex articolo 117, comma III, della Costituzione, relativa alla materia della “tutela della salute”;
- 5) COMPETENZE COMPLEMENTARI E ACCESSORIE riferite alla “governance istituzionale”, al “coordinamento della finanza pubblica”, alla “partecipazione alla formazione e all’attuazione del diritto dell’Unione europea”, ambiti trasversali ai quali si ricollegano, in particolare, le competenze concorrenti ex articolo 117, comma III, della Costituzione relativi alla materia del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e alla materia dei “rapporti internazionali e con l’Unione Europea delle Regioni”;
- 6) Organizzazione della giustizia di pace, cui si ricollega la competenza esclusiva statale nella stessa materia ai sensi dell’articolo 117, comma II, lett. I), della Costituzione;
- 7) ULTERIORI OBIETTIVI STRATEGICI riferiti all’agricoltura, alla protezione della fauna e all’esercizio dell’attività venatoria ed acquacoltura, cui si ricollega la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (articolo 117, comma II, lett. s), della Costituzione); nonché riferiti a cultura, spettacolo, e sport, ai quali si ricollega la competenza concorrente ex articolo 117, comma III, della Costituzione, relativa, rispettivamente, alla materia della “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” e alla materia “ordinamento sportivo”.

Impegna inoltre

il Presidente della Giunta a concordare con il Governo, in coerenza e ulteriore specificazione delle materie sopra richiamate, spazi di autonomia in materia di:

- 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;
- 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.

Impegna altresì

il Presidente della Giunta regionale:

- a rassegnare a questa Assemblea, con cadenza periodica, gli esiti del negoziato con il Governo;
- a trasmettere a questa Assemblea legislativa lo schema di Intesa con il Governo prima della sua formale sottoscrizione;
- a proseguire nel coinvolgimento attivo di tutte le rappresentanze istituzionali, economiche e sociali firmatarie del Patto per il Lavoro;
- ad acquisire formalmente il parere del Consiglio delle autonomie locali, quale sede di consultazione degli enti locali e come richiesto dal già richiamato articolo 116, comma terzo, della Costituzione, a conclusione di un percorso che ha visto l'ampia condivisione dell'iniziativa dei comuni, delle province e della Città metropolitana di Bologna, assicurando nel prosieguo del percorso la costante partecipazione di ANCI e UPI.

Approvata a maggioranza dei presenti nella seduta antimeridiana del 18 settembre 2018