

REGIONE MARCHE

Assemblea legislativa

Proposta della I Commissione permanente

AFFARI ISTITUZIONALI, CULTURA, ISTRUZIONE, PROGRAMMAZIONE E BILANCIO

(Seduta del 21 maggio 2018)

Relatore di maggioranza: FRANCESCO GIACINTI

Relatore di minoranza: GIOVANNI MAGGI

sulla proposta di atto amministrativo n. 47/18

a iniziativa della Giunta regionale

presentata in data 12 marzo 2018

INDIRIZZI PER L'AVVIO DEL NEGOZIATO CON LO STATO
FINALIZZATO ALLA DEFINIZIONE DI ULTERIORI FORME E
CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA AI SENSI DELL'ARTICOLO 116,
TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

Testo proposto

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Visto l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;

Vista la proposta della Giunta regionale, munita del parere favorevole di cui all'articolo 5 della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 in ordine alla regolarità tecnica e sotto il profilo di legittimità del Segretario generale della Giunta, nonché l'attestazione dello stesso che dalla deliberazione non deriva né può comunque derivare un impegno di spesa a carico della Regione;

Visto l'articolo 21 dello Statuto regionale;

DELIBERA

- 1) di approvare gli indirizzi contenuti nell'allegato A alla presente deliberazione per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;
- 2) di dare mandato alla Giunta regionale di porre in essere tutti gli atti di esecuzione degli indirizzi contenuti nell'allegato A che è parte integrante della presente deliberazione.

Testo approvato dalla Commissione

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA REGIONALE

Identico

Preso atto che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione assembleare permanente competente in materia;

Visti i pareri resi ai sensi del comma 3 dell'articolo 82 del Regolamento interno dalla II, III e IV Commissione assembleare;

Visto il parere espresso, ai sensi del comma 4 dell'articolo 11 della l.r. 10 aprile 2007, n. 4, dal Consiglio delle autonomie locali;

Identico

DELIBERA

Identico

ALLEGATO A*(Modificato dalla Commissione)***Documento di indirizzi per l'avvio del negoziato con lo Stato finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.****1. Contesto e finalità del negoziato**

La Regione Marche intende avviare un percorso con il Governo volto al riconoscimento di una maggior autonomia legislativa, amministrativa e fiscale, in relazione alle iniziative già intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, attraverso il meccanismo previsto dall'articolo 116, comma III, della Costituzione, come novellato dalla riforma del 2001, che consente alle Regioni a statuto ordinario di poter procedere all'attribuzione 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 ulteriori competenze nell'ambito legislativo, amministrativo e finanziario per l'attuazione del regionalismo differenziato ha lo scopo di acquisire forme di maggior autonomia per il sistema territoriale della Regione, con l'obiettivo di poter meglio operare in ambiti fondamentali per favorire la crescita e sviluppo del territorio, in sinergia con gli enti locali, aumentando la capacità di risposta dell'azione pubblica alle esigenze di cittadini, imprese e delle altre realtà sociali.

In particolare, la Regione Marche intende chiedere il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcune delle 23 materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione (tre di competenza esclusiva statale e venti di competenza concorrente), in base a quanto previsto dal citato articolo 116, terzo comma, della Costituzione, individuando le specifiche competenze di cui si chiede l'attribuzione e indicando altresì i mezzi per acquisire le risorse finanziarie necessarie ad esercitare le competenze stesse, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119 della Costituzione, il quale a sua volta stabilisce che compartecipazioni e tributi propri consentano "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche" attribuite, e dall'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 prevede che "con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a 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".

La Regione Marche rappresenta, in virtù delle proprie caratteristiche specifiche, una realtà matura per saggiare forme e condizioni particolari di autonomia e che il raggiungimento di spazi più ampi di intervento, come consentito dalla Costituzione, permetterebbe di rafforzarne il ruolo nevralgico in ambito socio-economico, anche a beneficio della collettività nazionale, garantiti, peraltro, dagli elementi di virtuosità amministrativa e finanziaria, nel rispetto dei vincoli posti dal pareggio di bilancio richiesti dall'articolo 119 della Costituzione, che la Regione ha sempre assicurato.

Partendo da questi necessari presupposti, si ritiene possa iniziare 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.

L'iniziativa del progetto spetta alla Regione attraverso l'approvazione di un atto di indirizzo dell'Assemblea legislativa regionale.

A seguito di tale atto di indirizzo, 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 materie per le quali la Regione Marche chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia

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

Con riferimento alle materie suddette, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernono:

a) "Internalizzazione e commercio con l'estero"

Mezzi, anche di natura normativa, per la promozione, lo sviluppo e la realizzazione di iniziative per rafforzare l'internazionalizzazione commerciale, produttiva, nonché del sistema educativo e formativo universitario, della ricerca e dell'innovazione. L'obiettivo è di favorire le imprese nel processo di internazionalizzazione al fine di promuovere lo sviluppo economico e sostenere le attività del sistema regionale attraverso azioni di promozione.

b) "Ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi"

Strumenti, anche di natura normativa, 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. L'obiettivo è quello di 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. Altro obiettivo è quello di garantire con continuità azioni di sistema per sostenere la domanda e l'offerta di ricerca al fine di accelerare la ripresa e la competitività del sistema produttivo anche mediante la realizzazione di maggiori investimenti. 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.

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

Con riferimento alle materie suddette, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernono:

a) "Tutela e sicurezza del lavoro"

Strumenti, anche normativi, atti a rafforzare le attribuzioni regionali in materia di politiche del lavoro e di organizzazione del mercato del lavoro, in modo di adattare i veri strumenti di politica attiva alle specifiche peculiarità del territorio regionale. Altro ambito di negoziazione dovrà riguardare le politiche passive del lavoro, anche mediante possibili misure di finanziamento attraverso l'utilizzo dei fondi di solidarietà.

b) "Istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria"

Mezzi, anche di natura normativa, volti a promuovere un sistema omogeneo nel campo dell'istruzione, nel rispetto delle autonomie scolastiche, che consenta di contrastare la dispersione scolastica favorendo le opportunità occupazionali del territorio.

In particolare, la richiesta di negoziazione riguarda:

- l'organizzazione regionale del sistema educativo attraverso la programmazione della rete scolastica regionale;
- la revisione delle funzioni amministrative esercitate dall'Ufficio scolastico regionale;
- le funzioni di competenza statale in materia di edilizia scolastica e diritto allo studio.

Con particolare riferimento al sistema universitario, nel rispetto dell'autonomia riconosciuta agli atenei, si chiede la ridefinizione sulla base dei costi standard e la successiva regionalizzazione del «Fondo per il finanziamento ordinario delle università» (FFO) nonché la gestione diretta del Fondo integrativo per la concessione delle borse di studio, istituito con d.lgs.68/2012, e del Fondo per il diritto allo studio universitario.

2.3. Territorio, rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture

Con riferimento alle materie suddette, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernono:

a) "Governo del territorio e rigenerazione urbana"

- l'attribuzione di competenze legislative e amministrative volte a superare la ripartizione nei vari livelli di governo delle funzioni amministrative per la realizzazione di infrastrutture e impianti produttivi;
- interventi integrati, finalizzati ad attivare processi strutturali, di rigenerazione urbana, attraverso politiche organiche che tengano conto delle specificità territoriali;
- adeguamento del sistema delle infrastrutture in funzione del sistema produttivo e sociale del territorio;
- una più ampia autonomia nella programmazione di infrastrutture viarie che interessano la regione e l'attribuzione di risorse adeguate alle competenze finalizzate al trasporto pubblico locale attraverso il riordino del sistema della fiscalità regionale.

b) "Tutela dell'ambiente"

- 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;
- 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;
- 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;
- 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

Con riferimento alle materie suddette, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernono:

- il riconoscimento di una più piena autonomia rispetto alla definizione dell'assetto istituzionale del sistema sociosanitario regionale e dei conseguenti profili organizzativi;
- la definizione di un quadro di risorse adeguate per il finanziamento del sistema sociosanitario, che consenta una gestione flessibile e senza vincoli di spesa specifici, con particolare riguardo alla possibilità di definire il sistema tariffario, di rimborso e di modulare la compartecipazione alla spesa sanitaria e sociosanitaria;
- l'incremento del livello di autonomia regionale che, insieme a più incisivi strumenti giuridici, consenta una disponibilità regionale di risorse annue sufficiente a garantire il livello di investimenti necessari, concernenti il patrimonio edilizio e tecnologico delle aziende sanitarie.

2.5 Protezione civile

Con riferimento alla materia suddetta, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernono:

- maggiore autonomia legislativa e gestionale concernente la previsione, la prevenzione e gli interventi di emergenza con speciale riguardo:
 - a) alla formazione degli operatori di protezione civile, in particolare rispetto alla determinazione dei percorsi formativi, alle figure professionali, al riconoscimento, all'individuazione degli enti erogatori, ai sistemi di credito e all'individuazione dei docenti;
 - b) al coordinamento a livello territoriale del Corpo dei Vigili del Fuoco, composto dai Vigili del Fuoco Permanenti e dai Vigili del Fuoco Volontari, con la creazione di nuclei operativi regionali. Tale competenza consente di realizzare e sviluppare la cooperazione di tutte le componenti dei Vigili del Fuoco;
 - c) alla pianificazione di emergenza dei comuni, in accordo con gli stessi, in relazione al controllo di qualità dei piani per la loro approvazione, all'intervento sostitutivo, in caso di

inadempienza comunale, alla definizione della periodicità di aggiornamento dei piani, al possesso del piano di emergenza comunale come requisito per l'accesso ai contributi di protezione civile;

- d) al potere di ordinanza del Presidente della Giunta regionale, in deroga alla normativa regionale e statale, per eventi calamitosi di livello regionale, per consentire maggiori tempestività e autonomia gestionale delle risorse regionali per gli interventi di ripristino post-emergenza.

2.6. Tutela paesaggistica e dei beni culturali

Con riferimento alle materie suddette, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernono:

a) “Tutela paesaggistica”

- l'attribuzione di maggiori funzioni in capo alla Regione in materia di tutela e valorizzazione del proprio paesaggio, con particolare riferimento all'*elaborazione del piano paesaggistico regionale*.

b) “Tutela dei beni culturali”

- una più ampia potestà legislativa in materia di valorizzazione dei beni culturali e di organizzazione di attività culturali è volta a consentire alla Regione medesima un più ampio ed efficace spettro d'interventi. La finalità di carattere generale è quella di connotare gli interventi per la cultura nel rispetto della diversità regionale caratterizzante il territorio anche per lo sviluppo di strategie di attrazione e di dinamicità socio-economica in ambito locale, nazionale e internazionale, nonché di semplificare le procedure amministrative a favore del miglioramento qualitativo dell'attività di tutela preliminare alle iniziative di valorizzazione dei beni nel loro contesto.

Con l'acquisizione delle competenze richieste si giungerebbe ad una ottimizzazione degli interventi di tutela, valorizzazione e gestione dei beni culturali regionali *in un'ottica di semplificazione delle procedure amministrative*. Ciò consentirebbe:

- la salvaguardia e la conservazione del bene, in sinergia con la ricerca sviluppata da università, imprese e istituti culturali nelle Marche;
- la conoscenza, il godimento e la fruizione pubblica del bene, attraverso lo sviluppo sistemico di relazioni fra avanzamento della ricerca applicata, lo sviluppo di nuove tecnologie e metodologie, la definizione di buone prassi di riferimento a livello nazionale e il raccordo con le filiere produttive, in coerenza con il decreto ministeriale attuativo, in ambito regolamentare, dell'articolo 17 del Codice dei beni culturali e del paesaggio;
- il potenziamento delle attività di tutela attraverso attività di valorizzazione del bene che, in coerenza con il decreto ministeriale attuativo dell'articolo 114 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, favoriscano la crescita culturale, identitaria, sociale ed economica del territorio di riferimento, sviluppandone l'attrattività e la competitività.

In relazione a quanto prospettato, l'intervento non comporterebbe - a seguito dell'acquisizione della competenza statale in materia di tutela, sia regolamentare sia amministrativa (limitatamente ai compiti attualmente posti in capo alla Direzione regionale del Ministero e alle Soprintendenze) – un azzeramento dell'esperienza maturata dalle strutture attualmente competenti, bensì il rafforzamento dell'azione amministrativa anche attraverso l'avvalersi delle alte professionalità già operanti nel settore, con garanzia del mantenimento e valorizzazione delle stesse, nel pieno rispetto dei principi tecnico-scientifici propri del settore medesimo.

La Regione, una volta investita delle competenze richieste, nell'ottica della semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative, sarebbe legittimata ad intervenire individuando un

complesso di regole stabili e certo in ordine agli aspetti metodologici e tecnici del lavoro di tutela e valorizzazione.

Si richiedono, inoltre, l'acquisizione della titolarità o della gestione (in via diretta o conferita ad altri enti) dei beni culturali statali presenti sul territorio regionale (musei, biblioteche, archivi, aree archeologiche, complessi monumentali), al fine di superare l'attuale gestione accentrata ritenuta non più compatibile con un efficiente assetto delle competenze e con una adeguata allocazione di risorse finanziarie che occorre fiscalizzare, ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione, ivi compreso il Fondo unico per lo spettacolo (FUS).

Il medesimo risultato potrebbe essere rafforzato mediante il conseguimento dell'autonomia anche nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia. Anche in questo modo si otterrebbe una semplificazione ed accorpamento delle funzioni, rendendo più snello e semplice il processo decisionale ed evitando la sovrapposizione di competenze.

Anche in conseguenza dell'ampliamento del campo delle attribuzioni di cui sopra, si ritiene necessario estendere il campo della negoziazione con il Governo alle seguenti funzioni di natura "trasversale".

A) "Il coordinamento della finanza pubblica e sistema tributario"

Nell'ambito dell'attuale assetto costituzionale, la Regione intende negoziare con il Governo il superamento del centralismo della finanza pubblica e la completa attuazione dell' articolo 119 della Costituzione, dopo la legge 42/2009, con l'adozione dei decreti attuativi. Per l' esercizio delle competenze si tratta di realizzare una efficiente acquisizione delle correlate risorse finanziarie, attraverso l'attribuzione di una più ampia autonomia finanziaria che mediante la soppressione dei trasferimenti statali, preveda il passaggio da un sistema fondato sulla spesa storica a quello basato sulla fiscalizzazione.

A tal fine occorrerebbe:

- maggior autonomia finanziaria nell'ambito dei vincoli di finanza pubblica volta ad assicurare più opportunità di investimento sul territorio regionale, anche attraverso il riconoscimento dell'azione regionale nel contrasto all'evasione fiscale, con l'attribuzione alla Regione del maggior gettito derivante dal recupero dell'IVA evasa, limitatamente alla quota di compartecipazione regionale, nell'ambito di una rafforzata sinergia con l'Agenzia delle Entrate;
- piena autonomia sulla disciplina dei tributi regionali, con particolare riferimento alla tassa automobilistica regionale;
- definire criteri applicativi, modalità e tempi, ai fini del ricorso all'indebitamento ed agli interventi di investimento da parte degli enti locali e della stessa Regione, realizzati attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica consolidati a livello regionale;
- definire meglio 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".

B) “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 della Regione, 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.

C) “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 nei negoziati sugli atti e le politiche dell'Unione europea, nel contesto dei meccanismi previsti dall'ordinamento statale per la formazione della posizione italiana (legge 234/2012).